



Utbildningsdepartementet

Uppdrag att utreda vissa skärpta villkor för enskilda huvudmän inom skolväsendet

Regeringskansliet beslutar att en utredare ska biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att utreda vissa skärpta villkor för enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Utredaren ska bl.a. överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till ett generellt förbud för såväl fysiska som juridiska personer med hemvist eller säte utanför EU eller EES att genom ett direkt eller indirekt ägande ha ett väsentligt inflytande över en enskild huvudman inom skolväsendet samt överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till ett införande av krav på att varje juridisk person som är enskild huvudman för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem endast ska få bedriva verksamhet som hör ihop med huvudmannaskapet, varvid förutsättningarna för icke-vinstdrivande aktörers möjligheter att starta och långsiktigt driva fristående förskolor och skolor ska beaktas. Vidare ska utredaren lämna förslag till hur utbetalda kommunala bidrag till en enskild huvudman inom skolväsendet ska kunna återkrävas om huvudmannens godkännande återkallas, lämna förslag till hur en reglering som hindrar en enskild huvudman från att ta emot barn eller elever när huvudmannens godkännande har återkallats kan utformas. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2027.

En närmare uppdragsbeskrivning finns i *bilagan*.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetram 8, Utbildningsdepartementet.

Beslutet har fattats av utbildnings- och integrationsministern, statsrådet Mohamsson.

Utdrag till

Finansdepartementet, BA
utredaren



Utbildningsdepartementet

Uppdrag att utreda vissa skärpta villkor för enskilda huvudmän inom skolväsendet

Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att utreda vissa skärpta villkor för enskilda huvudmän inom skolväsendet. Utredaren ska bl.a.

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till ett generellt förbud för såväl fysiska som juridiska personer med hemvist eller säte utanför EU eller EES att genom ett direkt eller indirekt ägande ha ett väsentligt inflytande över en enskild huvudman inom skolväsendet,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till ett införande av krav på att varje juridisk person som är enskild huvudman för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem endast ska få bedriva verksamhet som hör ihop med huvudmannaskapet, varvid förutsättningarna för icke-vinstdrivande aktörers möjligheter att starta och långsiktigt driva fristående förskolor och skolor ska beaktas,
- lämna förslag till hur utbetalda kommunala bidrag till en enskild huvudman inom skolväsendet ska kunna återkrävas om huvudmannens godkännande återkallas,
- lämna förslag till hur en reglering som hindrar en enskild huvudman från att ta emot barn eller elever när huvudmannens godkännande har återkallats kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2027.

Uppdraget att föreslå reglering av utländskt ägande

Det finns skolor som har utländska ägare och Skolinspektionen framhåller att det i dessa fall kan vara svårt att fastställa ägarkretsen. Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08) har haft i uppdrag att överväga om det är möjligt och lämpligt att endast juridiska personer med säte i Sverige eller i ett annat EU-land eller EES-land genom ett direkt eller indirekt ägande ska kunna ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Den delen av uppdraget har utredningen redovisat i sitt delbetänkande Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37). Utredningen bedömer att det kan ifrågasättas om det är förenligt med regelverket om den inre marknaden att införa ett generellt förbud mot att juridiska personer som har säte i ett land utanför EU/EES får väsentligt inflytande över en förskola eller skola. Syftet med ett sådant förbud kan enligt utredningen i stället delvis komma att uppnås genom lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, vilken Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är granskningsmyndighet över. Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2023 pekat på att det är svårt för myndigheten att få en fullständig bild över det utländska ägandet inom friskolesektorn. Ägandet av de enskilda huvudmännen är rörligt och kan förändras snabbt. Enligt skollagen ska huvudmännen anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen, men myndighetens erfarenheter är att många huvudmän inte anmäler sådana förändringar. Även Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i sin redovisning av regeringens uppdrag att belysa risker för att bidra till ökad kunskap och en bättre bild av utländskt direkt och indirekt ägande inom det svenska utbildningsväsendet (U2023/01480) framfört att det är svårt att fastställa ägarkretsen. FOI bedömer att det finns en risk att en utländsk antagonistisk stat eller aktör investerar i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället eller kontrollera diaspora. Det försämrade säkerhetsläget i omvärlden belyser också behovet av tydlighet kring vilka aktörer som ska få verka i det svenska skolväsendet. Ur ett totalförsvarsperspektiv finns det därför skäl att utreda hur ett generellt förbud för personer med säte utanför EU eller EES att genom ett direkt eller indirekt ägande ha ett väsentligt inflytande över verksamheten kan införas. Det bör också göras överväganden av hur en sådan reglering förhåller sig till den rätt till egendomsskydd och näringsfrihet som följer av regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter i övrigt.

Uttredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till ett generellt förbud för såväl fysiska som juridiska personer med hemvist eller säte utanför EU eller EES att genom ett direkt eller indirekt ägande ha ett väsentligt inflytande över en enskild huvudman inom skolväsendet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå krav på att skolhuvudmän endast bedriver verksamhet som hör ihop med att vara huvudman inom skolväsendet

Det är inte ovanligt att enskilda som är huvudmän inom skolväsendet även bedriver annan verksamhet. Samtidigt finns det ingen generell skyldighet för en enskild huvudman att använda tilldelade offentliga medel i den verksamhet som bidragen avsett. Lämpligheten i att nuvarande reglering lämnar utrymme för att finansiera annan typ av verksamhet med offentliga bidrag som är avsedda för barn och elevers utbildning kan ifrågasättas.

Riksdagen har, efter förslag i propositionen Skärpta villkor för friskolesektorn (prop. 2025/26:292), beslutat ändringar i skollagen (2010:800) som innebär krav på att enskilda huvudmän som bedriver skollagsreglerad verksamhet i mer än en förskole- eller skolenhet ska redovisa den verksamhet som bedrivs i respektive enhet särskilt. Även en enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en förskole- eller skolenhet föreslås omfattas av kravet på särredovisning om den juridiska person som bedriver denna verksamhet också bedriver annan verksamhet. Med en särredovisning per förskole- eller skolenhet redovisas en fullständig resultat- och balansräkning som gör det möjligt att se vilka medel som är hänförliga till enheten. Regeringen föreslår också att ett värdeöverföringsförbud ska införas i vissa situationer.

Det kan dock finnas fördelar med att också helt begränsa verksamhetsföremålet så att en juridisk person som är enskild huvudman enbart får bedriva skollagsreglerad verksamhet. Tillsynen över regelefterlevnad av ett värdeöverföringsförbud kan då bli enklare eftersom den juridiska personen enbart kan bedriva verksamhet i enlighet med godkännandet eller godkännandena. Även risken för kringgående av ett värdeöverföringsförbud kan minska. Överväganden bör göras kring vilka konsekvenser en sådan reglering kan få för samhällsekonomin och företag. Det bör också göras övervägan-

den av hur en sådan reglering förhåller sig till den rätt till egendomsskydd och näringsfrihet som följer av regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter i övrigt. Utredningen om vinst i skolan bedömer att ett förslag om att enskilda huvudmän inte ska få bedriva annan verksamhet än skollagsreglerad verksamhet skulle strida mot EU:s tjänstedirektiv. Regeringen bedömer däremot i propositionen Skärpta villkor för friskolesektorn att den utbildningsverksamhet som såväl offentliga som enskilda huvudmän bedriver inom det offentligt finansierade svenska skolväsendet utgör icke-ekonomisk verksamhet i EU-rättslig mening, och att förslaget propositionen om värdeöverföringsförbud i vissa situationer därmed inte behöver förhålla sig till de ekonomiska friheter som följer av EU-fördragen (s. 112). Frågan har inte prövats av EU-domstolen. Regeringen finner därför skäl att fortsatt utreda frågan om krav på att juridiska personer för att få vara enskilda huvudmän inom skolväsendet endast ska få bedriva verksamhet som hör ihop med huvudmannaskapet.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till ett införande av krav på att varje juridisk person som är enskild huvudman för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem endast ska få bedriva skollagsreglerad verksamhet., varvid förutsättningarna för icke-vinstdrivande aktörers möjligheter att starta och långsiktigt driva fristående förskolor och skolor ska beaktas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om skärpt reglering vid återkallelse av godkännande

En enskild huvudman kan få sitt godkännande återkallat på grund av att huvudmannens verksamhet inte uppfyller de krav som följer av skollagen och andra föreskrifter. Det kan exempelvis handla om att ett föreläggande inte har följts och missförhållandet är allvarligt eller att personer i ägar- och ledningskretsen inte uppfyller skollagens krav på lämplighet. Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08) har haft i uppdrag att lämna förslag till ändrade förutsättningar för tillsynsmyndigheten att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud. Riksdagen har, efter förslag i propositionen Skärpta villkor för friskole-

sektorn (prop. 2025/26:292), beslutat två ändringar i skollagen som innebär att det ska bli enklare att vidta sådana åtgärder.

Den första ändringen är att den tid inom vilken en sådan åtgärd får vidtas – trots att ett föreläggande har följts – utökas från två till tre år, och den andra ändringen är att det för detta är tillräckligt att det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten. När det gäller statliga åtgärder för rättelse föreslår utredningen att den åtgärden införs även för fristående skolor och att ett sådant beslut i fråga om en verksamhet som har enskild huvudman bara får fattas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen.

Återkrav av kommunala bidrag

I en situation när en enskild huvudman får sitt godkännande återkallat vilar ett stort ansvar på kommunen att skyndsamt bereda plats för barnen och eleverna i andra förskolor och skolor. Då uppstår kostnader för kommunen, exempelvis om den enskilda huvudmannen inte har gett eleverna den utbildning som de har haft rätt till. Det kan till exempel handla om att eleverna inte har fått det stöd de har haft rätt till eller inte fått sin garanterade undervisning och därför behöver ta igen förlorad undervisning. Det kan också uppstå andra kostnader, exempelvis att en kommun behöver kartlägga elevernas förutsättningar och behov med studie- och yrkesvägledning och elevhälsopersonal. Det framstår som orimligt att en huvudman vars godkännande återkallas på grund av brister i verksamheten har kunnat tillgodogöra sig offentliga medel som varit avsedda att finansiera skolverksamheten, men att elevernas hemkommuner som lämnat bidrag saknar möjlighet att återkräva lämnade bidrag. Det bör därför utredas hur en återbetalningsskyldighet kan införas i samband med att en enskild huvudmans godkännande återkallas. Det bör då närmare övervägas bl.a. vilka typer av återkallelsebeslut som ska kunna leda till återbetalningsskyldighet, hur det belopp som ska kunna återkrävas ska fastställas och vilken kommun som har rätt till det som återkrävs. Det bör också övervägas om återkallelsen av den enskilda huvudmannens godkännande medför ett behov av extra medel hos en kommun i de fall kommunen bedömer att en elev behöver kompenseras genom att t.ex. gå om en årskurs, och därmed behöver finansiera elevens skolgång igen.

Möjligheten att ta in fler barn och elever vid återkallelse ska skärpas

Enligt nuvarande regelverk är det möjligt att ta emot barn och elever till förskolan och skolan trots att huvudmannens godkännande har återkallats.

Även om tillsynsmyndighetens återkallelsebeslut är offentligt finns det ingen skyldighet för enskilda huvudmän att informera vårdnadshavare, barn och elever om det. För elever som söker sig till en skola kan det innebära att de kort efter skolstart tvingas byta till en annan skola på grund av att återkallelsebeslutet har börjat gälla. Det finns även en risk att eleverna får en undermålig utbildning under tiden de är där. Det finns därför skäl att utreda hur en reglering som hindrar en enskild huvudman från att ta emot fler barn och elever när huvudmannens godkännande återkallats kan utformas. Utformningen av en sådan reglering behöver innefatta bl.a. överväganden om förenligheten med regler om inhibition.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att utbetalda kommunala bidrag till en enskild huvudman inom skolväsendet ska kunna återkrävas om huvudmannens godkännande återkallats,
- lämna förslag till en reglering som hindrar en enskild huvudman från att ta emot barn eller elever när huvudmannens godkännande återkallats kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Med utgångspunkt i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas, exempelvis konsekvenser för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Utredaren ska inhämta synpunkter och upplysningar från Statens skolinspektion, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Försvarets forskningsinstitut (FOI), kommuner och enskilda huvudmän för förskolor och skolor. Vidare ska synpunkter inhämtas från relevanta organisationer, exempelvis Almega Utbildning, Idéburna skolors riksförbund och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Utredaren ska också inhämta upplysningar från andra aktörer som utredaren anser vara av betydelse för arbetet. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast 30 september 2027.