

# Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag

*Slutbetänkande av Utredningen om  
vinst i skolan*

*Stockholm 2025*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2025:123**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1443-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1444-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 (dir. 2022:102) att tillsätta en utredare med uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, det vill säga att finansiera driften av skolverksamheter. Utredaren skulle bland annat utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning kan införas. Uppdraget skulle redovisas senast den 29 februari 2024. Samma dag förordnades utredare Johan Ernestam som särskild utredare.

Den 6 juli 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:109). Genom tilläggsdirektivet ändrades uppdraget så att utredaren, till skillnad från vad som angavs i de ursprungliga direktiven, ska:

- utreda och föreslå förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister,
- utreda och föreslå hur det kan säkerställas att enskilda huvudmän inom skolväsendet har en stabil ekonomi,
- utreda och föreslå en möjlighet till återkrav av så kallad skolpeng samt skärpta sanktioner vid tillsyn enligt skollagen,
- utreda regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövning av en ansökan om godkännande som huvudman.

Vidare förlängdes utredningstiden till den 28 februari 2025. Samma dag entledigades utredare Johan Ernestam, och generaldirektör Joakim Stymne förordnades som särskild utredare.

Den 19 september 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2024:85). Genom tilläggsdirektivet ändrades och utvidgades uppdraget. Den särskild utredaren ska nu även:

- utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas,
- utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet,
- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningstiden förlängdes. Uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från den 24 oktober 2023 rättssakkunnig Jonas Belfrage, Justitiedepartementet, departementssekreterare Jonathan Grosin, Finansdepartementet, ämnesråd Per Eriksson, Utbildningsdepartementet, rättssakkunnig Philip Forsberg, Justitiedepartementet, kansliråd Andreas Hermansson, Finansdepartementet, departementssekreterare Nils Kabner, Utbildningsdepartementet och ämnesråd Kristina Lundström, Utbildningsdepartementet.

Den 19 april 2024 entledigades Kristina Lundström och kanslirådet Karin Levin, Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunnig i utredningen. Den 14 april 2025 entledigades kansliråd Karin Levin och ämnesråd Kristina Lundström, Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunnig. Den 23 juni 2025 entledigades kansliråd Philip Forsberg, Justitiedepartementet och departements-

sekreterare Gustav Ekman Hvalberg, kansliet för EU-rättsliga och institutionella frågor vid Statsrådsberedningen, förordnades som sakkunnig i utredningen. Den 7 oktober 2025 entledigades departementssekreterare Jonathan Grosin och departementssekreterare Tamina Matti, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig.

Som experter i utredningen förordnades den 24 oktober 2023 enhetschef Anders Palm, Skolverket, enhetschef Gunnar Persson, Skolinspektionen och kanslichef Stefan Pärnhem, Bokföringsnämnden. Den 1 juni 2024 entledigades enhetschef Anders Palm och avdelningssamordnare Sofia Kling, Skolverket, förordnades som expert. Den 22 oktober 2024 entledigades avdelningssamordnare Sofia Kling och avdelningssamordnare Johan Hardstedt, Skolverket, förordnades som expert. Den 23 juni 2025 entledigades kanslichef Stefan Pärnhem.

Som sekreterare i utredningen anställdes departementssekreterare Dagmar Ylva Johnsson från den 1 september 2022. Som huvudsekreterare anställdes jurist Cristina Eriksson Stephanson från den 23 januari 2023 till den 15 december 2023. Från den 15 december 2023 anställdes Dagmar Ylva Johnsson som huvudsekreterare i utredningen. Som utredningssekreterare anställdes jurist Susanne Widding-Gidlund den 15 december 2023, utredare Thea Palm från den 1 januari 2024, från den 10 januari 2024 utredare Mikael Andersson och från den 8 april 2024 jurist Sofia Fjelland Witting. Utredare Thea Palm entledigades den 12 april 2025. Konsulten Elin Brunell anlätades som jurist i utredningen från den 18 juni till den 11 december 2025.

Utredningen som antagit namnet Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08) överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag* (SOU 2025:123).

Stockholm i december 2025

Joakim Stymne

Dagmar Ylva Johnsson  
Susanne Widding-Gidlund  
Sofia Fjelland Witting  
Mikael Andersson  
Elin Brunell



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>15</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>33</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	33
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>49</b>
2.1 Slutbetänkandet och tilläggsdirektiven.....	51
2.2 Metod och genomförande .....	51
2.3 Begrepp och avgränsningar.....	53
2.3.1 Utredningen omfattar förskola, grundskola och gymnasieskola .....	54
2.3.2 Utredningen omfattar främst enskilda huvudmän, men i vissa fall även övriga.....	55
2.3.3 Enskilda huvudmän är företag .....	55
2.3.4 Prövande myndigheter benämns som tillståndsmyndigheter .....	56
2.4 Slutbetänkandets disposition .....	56
<b>3 Utredningens syfte och utgångspunkter.....</b>	<b>59</b>
3.1 Delbetänkandet och slutbetänkandet .....	60
3.2 Skolväsendet och dess huvudmän påverkas av den demografiska utvecklingen.....	63
3.2.1 Den demografiska utvecklingen över tid .....	63
3.2.2 Antalet barn och elever under åren 2025–2033 .....	64
3.2.3 Den demografiska utvecklingens påverkan på utredningens förslag .....	65

3.3	Utredningens överväganden och förslag gäller både fristående förskolor och skolor .....	65
3.4	Förslagens förenlighet med EU-rätten, regeringsformen och europakonventionen.....	66
<b>4</b>	<b>Ägare av enskilda huvudmän.....</b>	<b>69</b>
4.1	Ägare av de enskilda huvudmännen .....	69
4.1.1	Enskilda huvudmän för fristående förskolor .....	70
4.1.2	Enskilda huvudmän för fristående grundskolor .....	72
4.1.3	Enskilda huvudmän för fristående gymnasieskolor.....	74
4.1.4	Enskilda huvudmän som har flera enheter eller bedriver annan verksamhet .....	76
4.1.5	Enskilda huvudmän med endast en enhet och ingen annan verksamhet.....	79
4.2	Utländskt ägande av skolverksamhet .....	80
4.3	Rättslig reglering av koncerner .....	81
4.3.1	Definition av koncern.....	81
<b>5</b>	<b>Prövning av ansökan om att få bli enskild huvudman.....</b>	<b>85</b>
5.1	Vad krävs för att bli godkänd som enskild huvudman? .....	85
5.1.1	Ägar- och ledningskretsen.....	86
5.1.2	Insikt.....	87
5.1.3	Ekonomiska förutsättningar.....	88
5.1.4	Förutsättningar i övrigt .....	88
5.1.5	Lämplighet.....	91
5.1.6	Ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov.....	93
5.1.7	Påtagliga negativa följder .....	94
5.1.8	Elevunderlag.....	97
<b>6</b>	<b>Ägar- och ledningsprövning vid tillsyn .....</b>	<b>99</b>
6.1	Skolinspektionens tillsyn .....	99
6.2	Kommunernas tillsyn .....	100



6.3	Särskilt om anmälan om ändring av ägar- och ledningskretsen .....	101
6.3.1	Ändringsanmälningar till Skolinspektionen .....	102
6.3.2	Ändringsanmälningar till kommuner .....	103
6.4	Ingripanden som tillsynsmyndigheten kan vidta .....	106
<b>7</b>	<b>Myndigheternas praktiska handläggning .....</b>	<b>107</b>
7.1	Om utredningsskyldighet och bevisbörda .....	107
7.1.1	Myndigheternas utredningsskyldighet och huvudmännens uppgiftsskyldighet .....	107
7.1.2	Bevisbörda .....	108
7.2	Uppgifter från andra myndigheter vid ägar- och ledningsprövning .....	109
7.3	Förslag som rör uppgiftsinhämtning från andra myndigheter .....	113
7.4	Skolinspektionens remiss till lägeskommuner .....	115
<b>8</b>	<b>Riskbilder kring ägarförhållanden .....</b>	<b>119</b>
8.1	Olämpliga och oseriösa aktörer .....	119
8.1.1	Skolinspektionen om olämpliga ägare .....	119
8.1.2	Välfärdsbrottslighet .....	120
8.2	Våldsbejakande extremism .....	123
<b>9</b>	<b>Andra rättsområden .....</b>	<b>127</b>
9.1	Serveringstillstånd m.m. ....	127
9.2	Verksamhet inom vård och omsorg .....	128
9.2.1	Hem för barn och unga – För en trygg, säker och meningsfull vård (SOU 2025:84) .....	129
9.3	Ägarprövning av kreditinstitut .....	130

<b>10</b>	<b>Förslag om villkor och förbud för aktörer med bristfälligt huvudmannaskap .....</b>	<b>133</b>
10.1	Uppdraget .....	133
10.2	Inte olämplig men ändå bristfälligt huvudmannaskap .....	134
10.2.1	Ansökan vid bristfälligt huvudmannaskap .....	135
10.2.2	Förvärv vid bristfälligt huvudmannaskap .....	137
10.2.3	Behov av lagändringar .....	138
10.3	Utökning av bristfällig verksamhet genom ansökan om godkännande .....	138
10.3.1	Skärpt villkor som träffar aktörer med bristfällig verksamhet .....	139
10.3.2	Ingripanden mot företag i samma koncern eller mot företag med i huvudsak samma ägare...	141
10.3.3	Vilka ingripanden ska beaktas? .....	143
10.3.4	Möjlighet att göra en sammanvägd bedömning ..	148
10.3.5	Särskilda skäl.....	150
10.4	Utökning av bristfällig verksamhet genom förvärv.....	151
10.4.1	Ett förvärvsförbud för aktörer med bristfällig verksamhet.....	152
10.4.2	Upplysningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet .....	158
10.4.3	Återkallelse vid överträdelse av förvärvsförbudet .....	161
10.4.4	Ansökan om förhandsbesked .....	163
10.4.5	Skyndsam handläggning .....	166
10.4.6	Avgift och föreskriftsrätt .....	166
10.5	Utökat tillsynsansvar.....	167
10.6	Insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska finnas hos den enskilda huvudmannen .....	168
10.7	Bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter .....	170
10.8	Förslagets förenlighet med egendomsskyddet och näringsfriheten.....	171

10.9	Förslagens förenlighet med EU-rätten.....	173
10.9.1	Skärpt villkor som träffar aktörer med bristfällig verksamhet .....	173
10.9.2	Ett förvärvsförbud för aktörer med bristfällig verksamhet .....	175
10.9.3	Skärpt insiktskrav .....	177
<b>11</b>	<b>Förslag om en ändamålsenlig process för godkännande som huvudman .....</b>	<b>179</b>
11.1	Bakgrunden till uppdraget.....	180
11.1.1	Riksrevisionens rapport .....	181
11.1.2	Skolinspektionens framställan till regeringen.....	182
11.1.3	Planerings och dimensioneringsreformen.....	183
11.2	Vad framgår av ett godkännande som huvudman och när ska en ny ansökan lämnas in? .....	186
11.2.1	Aktörernas beskrivning av konsekvenser av nuvarande bestämmelser .....	187
11.2.2	De enskilda huvudmännens möjligheter att ändra sin verksamhet försvårar en ändamålsenlig tillståndsprövning.....	195
11.3	Aktuella bestämmelser om påtagliga negativa följder.....	197
11.3.1	Behov av förtydligande om vad som avses med påtagliga negativa följder.....	198
11.3.2	Syftet med att pröva om en etablering kan leda till påtagliga negativa följder.....	198
11.3.3	Påtagliga negativa följder i tidigare förarbeten ....	202
11.3.4	Genomgång av Skolinspektionen tillämpning av bestämmelsen om påtagliga negativa följder under perioden 2021–2024 .....	204
11.3.5	Utredningens sammanfattande analys av tillämpningen.....	206
11.4	Kommunernas yttranden till Skolinspektionen .....	207
11.4.1	Erfarenheter av kommunens yttranden .....	208
11.4.2	Kommunernas arbete med konsekvensbeskrivning .....	210

11.5	Utredningens överväganden och förslag.....	211
11.5.1	Belägenhetsadress och antalet elever ska framgå av beslut om godkännande och beslutet kan förenas med ytterligare villkor.....	212
11.5.2	Sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet .....	228
11.5.3	Påtagliga negativa följder ges tydligare definition .....	231
11.5.4	Kommuner ska yttra sig till Skolinspektionen och ersättas för sina kostnader för yttrandet .....	236
11.6	Förslagens förenlighet med egendomsskyddet och näringsfriheten.....	243
11.7	Förslagens förenlighet med EU-rätten .....	245
<b>12</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>247</b>
12.1	Ikraftträdande.....	247
12.2	Belägenhetsadress och antal elevplatser ska framgå även av befintliga godkännanden.....	248
12.3	Skärpt villkor vid ansökan om godkännande och förvärvsförbud m.m.....	253
<b>13</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>255</b>
13.1	Övergripande bedömning av konsekvenser av utredningens förslag.....	256
13.2	Problemet, vad som ska uppnås och alternativa förslag .....	257
13.3	Konsekvenser för enskilda huvudmän .....	267
13.3.1	Konsekvenser per förslag.....	267
13.3.2	Konsekvenser för små företag.....	279
13.3.3	Konsekvenser för konkurrensförhållanden.....	280
13.4	Konsekvenser för offentlig verksamhet .....	281
13.4.1	Konsekvenser för kommuner.....	281
13.4.2	Konsekvenser för staten .....	290
13.4.3	Förslag till finansiering .....	295

13.5	EU-rätten .....	295
13.6	FN:s konvention om barnets rättigheter .....	295
13.7	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning .....	297
13.8	Övriga konsekvenser .....	298
13.8.1	Barn och elever, lärare och annan personal i förskola och skola.....	298
13.8.2	Valfriheten .....	299
13.8.3	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	300
13.8.4	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	301
13.8.5	Jämställdheten mellan män och kvinnor och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen .....	301
<b>14</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>303</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>337</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:102 .....	343
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:109 .....	367
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2024:85 .....	393



# Sammanfattning

I slutbetänkandet ska utredningen:

- föreslå att kommuner obligatoriskt ska yttra sig över en ansökan om att få etablera en skola och vad ett sådant yttrande ska innehålla (*tilläggsdirektiv 2023:109*).
- analysera tillämpningen av regleringen om prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudman när det gäller den bedömning av negativa följder som ska göras inom ramen för prövningen (*tilläggsdirektiv 2023:109*).
- föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas (*tilläggsdirektiv 2024:85*).
- föreslå krav på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet (*tilläggsdirektiv 2024:85*).

Utredningens uppdrag gäller enligt direktiven förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

För utredningens slutbetänkande är det liksom i delbetänkandet självklart att arbetet styrs av regeringens direktiv och tilläggsdirektiv. Utredningens förslag har utformats så att de är förenliga med regeringsformen, europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och EU-rätten. Förslagen som utredningen lämnar i detta betänkande ska ses som en fortsättning på de förslag som lämnats i utredningens delbetänkande Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37).

## Utredningens utgångspunkter

För kommunala huvudmän är förskola och skola en obligatorisk verksamhet som kommunerna är skyldiga att erbjuda barn och elever bosatta i kommunen. Utbildning är både den volymmässigt största verksamheten och den största kostnadsposten för kommunerna. För enskilda huvudmän är förskola och skola ett frivilligt uppdrag, där huvudmannen efter godkännande får ett förtroende av det allmänna att mot ersättning bedriva en samhällsviktig verksamhet vars huvudsyfte är barnens och elevernas samt samhällets bästa. Utredningens samlade bild är att den fristående förskole- och skolektorn spelar en viktig roll i det svenska utbildningssystemet.

Samtidigt visar både utredningens uppdrag och analyser att sektorn präglas av bristande reglering. Enligt utredningens bedömning har denna bristande reglering påverkat barns och elevers rätt till en god utbildning negativt, i vissa fall på ett oförsvarligt sätt. Utredningen har därför med stöd i direktiven sett som sitt uppdrag att belysa och i förekommande fall åtgärda dessa brister.

Denna tolkning ska inte ses som en generell kritik mot fristående förskolor och skolor. Utredningen har också strävat efter att förslagen ska vara organisationsneutrala, alltså oberoende av den enskilda huvudmannens associationsform och hur den enskilde huvudmannen valt att organisera företagets verksamhet. Där det är möjligt har utredningen tagit hänsyn till idéburna aktörer samt till små aktörer, oavsett driftsform. Utredningens delbetänkande och slutbetänkande ska sammantaget förstås som inriktat på de svagheter i nuvarande system som underminerar såväl god förvaltning av offentliga medel som barns och elevers rätt till utbildning av bra kvalitet. Därmed värnas också nyttan av den fristående förskole- och skolektorn.

## Slutbetänkandets syfte

Utredningens delbetänkande fokuserar i första hand på de enskilda huvudmännens styrning och ekonomi, och innehåller ett flertal förslag inom ett brett antal områden. Genom värdeöverföringsförbud begränsas till exempel möjligheten för enskilda huvudmän att trots brister i utbildningens kvalitet använda offentliga medel för att finansiera annan näringsverksamhet, fritidsintressen eller privat konsumtion. Utredningen föreslår också ett förtydligande av kravet



på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda som ansöker om eller har godkännande som huvudman. Förslagen stärker även ansvariga myndigheters förutsättningar att följa de offentliga medlens användning, inför sanktionsavgifter vid vissa typer av överträdelser samt möjliggör återkrav av kommunala bidrag (skolpeng) och tilläggsbelopp vid felaktig utbetalning eller om den enskilde huvudmannen använt bidragen vid vissa typer av brott.

Slutbetänkandet fullföljer utredningens fokus på att tydliggöra det allmännas förväntningar på enskilda huvudmän och deras verksamhet. Utredningens förslag i kapitel 10 innebär att ägare till enskilda huvudmän, enskilda huvudmän och koncerner som återkommande har allvarliga brister i sin verksamhet inte får starta eller förvärva nya förskolor eller skolor. Expansion blir därmed bara möjligt när brister åtgärdats och verksamheten i vissa fall under en längre tid uppvisat god kvalitet. Detta förändrar nuvarande situation då aktörer ofta har kunnat expandera sin verksamhet trots att de tidigare har uppvisat bristfälligt huvudmannaskap.

Förslagen i kapitel 11 stärker tillståndsmyndigheternas förutsättningar att bedöma och vid behov agera för att undvika negativa konsekvenser för barn, elever och det allmänna vid väsentliga ändringar i en enskild huvudmans befintliga verksamhet. En sådan möjlighet saknas i dag. Det krävs i dag till exempel i de flesta fall ingen ny ansökan om en enskild huvudman väljer att flytta sin verksamhet till en annan del av kommunen, att väsentligt utöka antalet utbildningsplatser eller att redan från början etablera verksamheten i en annan del av kommunen än den som angavs i ansökan om godkännande. Utredningens förslag innebär att en enskild huvudman som vill ändra sin verksamhet på något av dessa sätt nu måste lämna in en ansökan om ändring av sitt befintliga godkännande. Därmed säkerställer förslagen bland annat att tillståndsmyndighetens bedömning av påtagliga negativa följder vid en enskilds ansökan om etablering inte riskerar att snabbt, och ibland direkt efter godkännandet, bli inaktuellt.

Förslagen ökar därutöver förutsägbarheten och rättssäkerheten för enskilda huvudmän och ansvariga myndigheter. Utredningens genomgång av nuläget pekar till exempel på att tolkning och tillämpning av vissa bestämmelser vid tillståndsprövning nu varierar mellan statlig och kommunal tillståndsprövning samt mellan kommuner. De bestämmelser som utredningen föreslår bidrar till en mer en-

hetlig tillämpning. Även förslaget om att lägeskommuner alltid ska lämna en väl genomarbetad konsekvensutredning till Skolinspektionen när en enskild huvudman ansöker om tillstånd att starta en fristående skola ökar förutsägbarheten och rättssäkerheten.

## **Översikt av den fristående förskole- och skolsektorn**

Det finns knappt 2 400 enskilda huvudmän med godkännande att bedriva fristående förskola, grundskola eller gymnasieskola. Dessa ansvarar för 4 300 fristående förskolor, grundskolor och gymnasieskolor med sammanlagt 423 000 barn och elever. Sett till samtliga enskilda huvudmän inom fristående förskola och skola så dominerar mindre huvudmän som driver enstaka förskolor och skolor med ett lägre elevantal. Sett till var barn och elever går är aktiebolag den vanligaste verksamhetsformen. 74 procent av alla barn och elever som går i fristående förskolor eller skolor gör det i en skola som drivs av ett aktiebolag. Det beror på att aktiebolag igenomsnitt har fler och större verksamheter. Mer än 60 procent av de enskilda huvudmän som drivs i aktiebolagsform ingår dessutom i en koncern. De huvudmän som är del av en koncern har i genomsnitt fler enheter och fler elever. 43 procent av de barn och elever som går i en fristående förskola eller skola i Sverige finns i en verksamhet som bedrivs av någon av de tio största utbildningskoncernerna.

Det finns 111 600 barn och elever i verksamheter där den enskilda huvudmannen har valt en annan associationsform än aktiebolag. Det motsvarar cirka 26 procent av det totala antalet barn och elever i fristående förskolor och skolor. Den näst vanligaste företagsformen är ekonomiska föreningar, där det finns 1 055 huvudmän som sammanlagt har 42 600 barn och elever. Stiftelser är huvudmän för 220 enheter med 37 000 barn och elever, och hos ideella föreningar finns 26 000 barn och elever fördelade på 383 enheter.

## Utredningens förslag

### Villkor och förbud för aktörer med bristfälligt huvudmannaskap

Utredningen konstaterar att det finns aktörer inom den fristående förskole- och skolektorn som haft återkommande brister av olika allvarlighetsgrad och i olika koncernbolag, i vissa fall under en period av många år. Dessa aktörer har inte alltid bedömts som olämpliga av prövande myndigheter enligt de bestämmelser som gäller vid en ägar- och ledningsprövning. Det kan till exempel vara fallet om en enskild huvudman varit föremål för ingripanden vid tillsyn på grund av brister av olika allvarlighetsgrad i olika förskole- eller skolverksamheter, eller ingår i en koncern med återkommande allvarliga och likartade brister i förskole- eller skolverksamhet som bedrivs i olika dotterbolag.

Enskilda huvudmän som inte bedöms vara olämpliga i en ägar- och ledningsprövning, men som ändå i utredningens mening uppvisar ett bristfälligt huvudmannaskap, kan i dagsläget med vissa begränsningar utöka sin verksamhet genom att starta eller förvärva nya förskolor och skolor. Detsamma gäller ägare till enskilda huvudmän som uppvisat bristfälligt huvudmannaskap. Utredningen anser att denna ordning inte är tillfredsställande, och lämnar därför förslag för att åtgärda detta.

### Förslag om skärpning av villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen

Enligt skollagen måste den enskilde ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen för att kunna få ett godkännande som huvudman för en förskola eller skola. Detta villkor ska skärpas och förtydligas. Enligt utredningen kan en aktör som redan i en befintlig verksamhet inte lever upp till skolförfattningarnas krav, svårtilligen förväntas göra det i en ny verksamhet. Barnen, eleverna och allmänheten har ett starkt intresse av att det endast är aktörer som bedriver verksamhet i enlighet med de i föreskrifterna ställda kraven som får utöka sin verksamhet. En aktör som har bedrivit förskolor eller skolor som har varit föremål för ingripanden vid tillsyn ska därför i högre grad än i dag förhindras från att starta nya

eller utöka befintliga förskolor eller skolor. Villkoret att ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen ska enligt förslaget inte anses vara uppfyllt i följande fall:

- Under tiden som en tillsyn pågår efter att en tillsynsmyndighet beslutat om föreläggande.
- Under två år från att en tillsynsmyndighet fattat ett beslut om sanktionsavgift på grund av överträdelse av ett godkännande som enskild huvudman, överträdelse av värdeöverföringsförbud eller att anmälan om nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid.
- Under tre år från att en tillsynsmyndighet fattat ett beslut om föreläggande som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, eller som avser allvarligt missförhållande.
- Under fem år från att en tillsynsmyndighet fattat ett beslut om återkallelse av godkännande på grund av allvarligt missförhållande, överträdelse av förvärvsförbud som föreslås nedan eller att huvudmannen inte uppfyller förutsättningarna för godkännande, eller ett beslut om statlig åtgärd för rättelse.

Förslaget innebär att ingripanden som riktats mot en annan skolform än den ansökan avser kan beaktas vid prövningen av ansökan. Till exempel ska ett vitesföreläggande som avser brister i en förskola som bedrivs av en aktör påverka möjligheten för aktören att starta en ny skola.

Efter den tid som angetts i punkterna ovan får tillståndsmyndigheten vid bedömningen av om den enskilde har förutsättningar att följa föreskrifterna som gäller för utbildningen beakta om tillsynsmyndighet under de senaste fem åren beslutat om sådana ingripanden som anges ovan. Myndigheterna får alltså en möjlighet att göra en sammanvägd bedömning av ingripanden som förekommit de senaste fem åren även om förhållandena enligt punkterna ovan inte föreligger. Tillståndsmyndigheten ska vid bedömningen av om villkoret är uppfyllt även beakta ingripanden vid tillsyn mot enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern som den enskilde. Även ingripanden mot en annan enskild huvudman med i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde, vid tidpunkten för beslutet, ska

beaktas. Anledningen till att koncernföretag och andra närstående-företag ska beaktas är att effekten av villkoret inte ska vara beroende av hur en aktör har valt att organisera sin verksamhet.

Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen av om det skärpta villkoret är uppfyllt.

### **Förslag som begränsar möjligheten att utöka bristfällig verksamhet genom förvärv**

Utredningen föreslår att en fysisk eller juridisk person inte ska få förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under den tid som personen har förvärvsförbud. Förvärvsförbud ska gälla för en fysisk eller juridisk person under den tid som personen inte uppfyller det skärpta villkoret som ställs för att godkännas som enskild huvudman. Det vill säga, inte uppfyller villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, se ovan. Det innebär att tidigare ingripanden vid tillsyn kan förhindra ett förvärv av en enskild huvudman. Även ingripanden mot koncernföretag och andra närståendeföretag ska beaktas vid bedömningen av om ett förbud föreligger.

Det föreslagna förvärvsförbudet motverkar att aktörer som skulle fått avslag på en ansökan om godkännande på grund av det skärpta villkoret, i stället kan köpa ett bolag som redan har ett godkännande. Situationerna då förvärvsförbudet gäller speglar därför innehållet i det föreslagna skärpta villkoret vid ansökan om godkännande av enskild som huvudman.

### *Upplysningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet*

I delbetänkandet föreslog utredningen att en enskild huvudman ska anmäla förändringar av det bestämmande inflytandet genom ägande i den enskilde huvudmannen till tillsynsmyndighet. Utredningen föreslår nu att huvudmannen i en sådan anmälan även ska lämna upplysningar om det pågår tillsyn av den enskilda huvudmannens förskolor eller skolor eller om den varit föremål för vitesförelägganden, återkallelse eller liknande ingripanden. Den enskilde huvudmannen

är också skyldig att lämna upplysningar om pågående tillsyn och ingripanden som omfattas av det skärpta villkoret och som gäller en enskild huvudman som, vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut, ingick i samma koncern som den person som har förvärvat det bestämmande inflytandet i huvudmannen eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som denne eller en enskild huvudman som personen haft bestämmande inflytande över genom ägande.

Om uppgifterna inte lämnas i anmälan ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift.

#### *Ett godkännande ska kunna återkallas om förvärvsförbudet överträtts*

Utredningen föreslår att tillståndsmyndigheten får återkalla godkännandet för den enskilda huvudman som förvärvats i strid med förbudet. Om tillsynsmyndigheten bedömer att ett godkännande kan återkallas ska myndigheten informera både personen som har det bestämmande inflytandet och den enskilda huvudmannen om bedömningen.

Myndigheten ska ge personen och huvudmannen tillfälle att yttra sig innan beslut om återkallelse av godkännandet fattas. Myndigheten ska samtidigt upplysa om att den enskilde huvudmannens godkännande kan återkallas om personen inte minskar sitt innehav i huvudmannen på så sätt att denne inte längre har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande.

#### *Förhandsbesked*

Utredningen föreslår att en fysisk eller juridisk person ska få ansöka hos tillsynsmyndigheten om förhandsbesked för att klargöra om personen har ett förvärvsförbud. Tillsynsmyndigheten ska lämna förhandsbesked inom tre månader efter att ansökan kom in. Om det finns särskilda skäl får dock tillsynsmyndigheten besluta om längre handläggningstid av ansökan.

Om tillsynsmyndigheten lämnar förhandsbesked att förvärvsförbud inte gäller för sökanden är beskedet bindande för myndigheten i förhållande till förvärv av en enskild huvudman som sker inom ett år från beslutet. Beskedet upphör dock att vara bindande om det framkommer omständigheter som förändrar myndighetens

bedömning. Det gäller under förutsättning att omständigheter inte var kända för myndigheten vid beslutet om förhandsbeskedet eller om omständigheterna inträffat efter att förhandsbeskedet lämnats, men före tidpunkten för det förvärv som är föremål för tillsyn.

*Insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska finnas hos den enskilda huvudmannen*

Prövningen av om den enskilde är lämplig och om den genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten omfattar i dag

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Enligt utredningens bedömning är det viktigt att de personer som är ansvariga för den enskilde huvudmannens organisation och förvaltning har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Mot bakgrund av det föreslår utredningen att direkta och indirekta ägare med väsentligt inflytande över verksamheten inte längre ska ingå i den krets av personer som omfattas av prövningen av kravet på insikt. Det innebär att det framför allt är styrelsen och vd som ska ha insikt i relevanta föreskrifter. Det är i utredningens mening inte tillräckligt om en ägare har det.

Det är dock fortsatt viktigt att samtliga i kretsen är lämpliga, det vill säga även indirekta och direkta ägare som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Utredningen föreslår inte någon förändring gällande lämplighetsprövningen som alltså även fortsättningsvis bör göras för hela ägar- och ledningskretsen.

## En ändamålsenlig process för godkännande som huvudman

Tillståndsmyndighetens godkännande för enskild att bedriva fristående förskole- eller skolverksamhet omfattar enligt 2 kap. 5 § femte stycket skollagen en viss typ av utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. Det krävs inte någon ny ansökan om en enskild huvudman till exempel vill utöka antalet utbildningsplatser eller flytta sin verksamhet till en annan del av kommunen.<sup>1</sup> I sådana fall provas inte heller om förändringen kan medföra påtagliga negativa följder för elever eller för skolväsendet som anordnas av lägeskommunen eller, i gymnasieskolans fall, angränsande kommuner.

Bestämmelserna om prövning av påtagliga negativa följder i 2 kap. 5 § femte stycket skollagen har central betydelse för flera av de utredningspunkter utredningen behandlar i slutbetänkandet. Det finns dock i utredningens mening oklarheter i nuvarande tillämpning av bestämmelsen. Utredningen föreslår därför nya eller förtydligade bestämmelser inom följande sakområden:

- Vad som ska framgå av ett beslut om godkännande, och därmed när enskild huvudman behöver inkomma med ansökan om ändring i befintligt godkännande.
- Hur innebörden av påtagliga negativa följder ska förtydligas.
- Hur obligatoriska yttranden från lägeskommuner kan utformas när en enskild ansöker om godkännande att bedriva fristående skola.

## Förslag om vad som ska framgå av beslut om godkännande

Det bör i utredningens mening framgå fler villkor än det gör i dag av ett beslut om godkännande för att bedriva förskola eller skola. Utredningen föreslår därför att förskolans och skolans belägenhetsadress alltid ska framgå av beslutet om godkännande som huvudman. Utredningen föreslår vidare att högsta antalet utbildningsplatser alltid ska framgå av Skolinspektionens beslut om godkännande som

---

<sup>1</sup> Sedan ansökningsomgången 2024 kräver Skolinspektionen att enskilda i ansökan om godkännande som huvudman för utbildning med start höstterminen 2025/26 anger vilka fysiska lokaler och vilken adress den planerade skolenheten ska vara belägen i. Ett godkännande som huvudman enligt denna rutin avser alltså en utbildning vid en viss skolenhet vid de fysiska lokaler och den adress som har varit föremål för prövning. Av tidigare godkännanden framgår inte vilka lokaler och vilken adress skolenheten ska vara belägen i.



enskild huvudman för grund- eller gymnasieskola. För gymnasieskolan ska ett godkännande som enskild huvudman förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och, i förekommande fall, inriktning. Utredningens förslag innebär att enskilda huvudmän som vill flytta sin verksamhet eller utöka antalet elevplatser behöver lämna in en ansökan till prövande myndighet om ändring av sitt godkännande.

Utredningen föreslår även att det uttryckligen ska framgå av skollagen att beslut får förenas med villkor som är av betydelse för verksamheten. För att få förena ett beslut med villkor måste dock villkoren ligga inom ramen för de syften som tillståndsgivningen avser att uppfylla.

*En mindre omfattande prövning vid ansökan om ändring av adress eller elevantal*

Utredningen föreslår att huvudregeln ska vara att den ansvariga myndigheten inte behöver pröva samtliga villkor som krävs för ett godkännande, när en huvudman ger in en ansökan som endast avser ändring av belägenhetsadress och i förekommande fall elevantal för en befintlig verksamhet.

Om en enskild huvudman endast ansöker om att ändra belägenhetsadress, antalet utbildningsplatser eller andra villkor som givits i godkännandet föreslår utredningen att tillståndsmyndigheten som huvudregel genomför en begränsad prövning. Den omfattar huvudmannens ekonomiska förutsättningar och om ändringen innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för skolväsendet i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Vid ansökan om utökning av antalet utbildningsplatser ska den godkännande myndigheten även pröva om den enskilde i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Om det finns skäl för det får den prövande myndigheten även pröva andra villkor.

Utredningen noterar att flertalet kommunala tillståndsmyndigheter fortlöpande prövar denna typ av ansökan från enskilda huvudmän inom förskolan, ofta till en lägre avgift än vid nyetablering. Utredningen föreslår inga förändringar i denna del.

Skolinspektionen bör i undantagsfall kunna handlägga en ansökan om ändrad belägenhetsadress, ändrat elevantal, eller en ändring av annat villkor som ställts med stöd av 2 kap. 5 § skollagen

utanför den ordinarie ansökningsperioden. Det gäller till exempel ansökningar som är brådskande eller av obetydlig karaktär. Brådskande ändringar kan vara ömmande omständigheter för enskilda barn och elever, eller situationer då enskild huvudman söker omlokalisering i nära anslutning till befintlig enhet och till uppenbart mer ändamålsenliga lokaler. Med obetydlig karaktär avses till exempel en mindre ökning av antalet utbildningsplatser som uppenbart inte kommer ha negativa följder för den del av utbildningsväsendet som anordnas av det allmänna, eller ett adressbyte som är av administrativ karaktär och inte innebär någon omlokalisering.

*Belägenhetsadress och elevantal ska på sikt framgå även av befintliga godkännanden*

En reglering som innebär att endast nya godkännanden förenas med villkor skulle enligt utredningens bedömning bara ha en marginell effekt på de problem som utredningen redovisar. Vid tidpunkten för detta slutbetänkande finns cirka 1 300 godkännanden inom grund- och gymnasieskola samt cirka 2 700 godkännanden inom förskolan. Utredningen har därför i kapitel 12 utarbetat principer för övergångsbestämmelser för dessa cirka 4 000 befintliga godkännanden. Övergångsbestämmelserna innebär bland annat att ansvariga myndigheter under en tvåårsperiod efter att lagförslagen trätt i kraft ska besluta om ändringar i befintliga godkännanden så att de omfattar villkor om belägenhetsadress och i förekommande fall elevantal.

*Sanktionsavgift vid överträdelse av godkännandet*

Den berörda tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som överträder godkännandet och de villkor som är förenade med detta.

En sanktionsavgift vid överträdelse av godkännande bör i utredningens mening ha ett beloppsspann. Den lägsta sanktionsavgiften ska vara 10 000 kronor och den högsta 10 000 000 kronor.<sup>2</sup> Om en

---

<sup>2</sup> I utredningens delbetänkande, *Skärpta villkor för friskolesektorn*, SOU 2025:37 redogör utredningen utförligt för regleringen av och förutsättningarna för sanktionsavgifter. För beloppsspann, se SOU 2025:37, avsnitt 9.2.5 och 26 kap. 10 c § första stycket i författningsförslagen.

enskild huvudman bedriver verksamhet utanför sitt godkännande är det att betrakta som ett missförhållande som påverkar det allmännas förtroende för såväl den enskilde huvudmannens lämplighet som för skolväsendet i övrigt. Det kan dessutom ha en mycket negativ inverkan på barn och elever, till exempel vad gäller lokalers lämplighet eller utbildningens kvalitet. Vidare kan det medföra påtagliga negativa följder för lägeskommunen. Sammantaget är det därför utredningens uppfattning att en ekonomiskt kännbar sanktionsavgift förmedlar allvaret i överträdelsen.

### **Förslag om förtydligande av innebörden av påtagliga negativa följder enligt 2 kap. 5 § femte stycket skollagen**

I 2 kap. 5 § femte stycket skollagen anges att det för ett godkännande krävs att utbildningen inte medför påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Utredningen föreslår att detta förtydligas för att precisera att påtagliga negativa följder innebär negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser för eleverna, eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Utredningen föreslår vidare att tillståndsmyndigheten i sin samlade bedömning ska beakta konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år från den tidpunkt när utbildningen är avsedd att påbörjas. Detta är en förändring från dagens riktmärke om fem år. Med nuvarande tillämpning anses en konsekvens påtagligt negativ om det är troligt att kommunen inte kan anpassa sin verksamhet inom fem år. Om samma konsekvens granskas utifrån ett elevperspektiv anser utredningen att bedömningen förändras. En negativ följd som finns kvar under fem år innebär till exempel för en elev i grundskolan att halva elevens skoltid påverkas negativt. För en gymnasieelev överskrider den nuvarande tolkningen av tidsramen med två år hela elevens gymnasietid. Utredningen anser därför att elevperspektivet i bestämelsen ska förstärkas genom att ange en kortare tid för hur länge en negativ följd ska anses pågå för att bedömas som påtaglig.

## Förslag om obligatoriska yttranden från lägeskommuner

När Skolinspektionen handlägger en ansökan om godkännande som enskild huvudman inhämtar myndigheten ett yttrande från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Utredningen har dock erfarit att lägeskommuner i bland inte lämnar något yttrande i samband med ansökningar om godkännande av etablering av en fristående skola. Kommunernas yttranden kan också vara för allmänt hållna eller av mer principiell karaktär. Utredningen menar att det inte minst ur elevperspektivet är viktigt att kommunerna lämnar yttranden och att dessa yttranden är väl underbyggda. En förutsättning för att bestämmelsen rörande påtagliga negativa följder ska fylla sitt syfte är också att Skolinspektionen får underlag av hög kvalitet från kommunerna.

Utredningen föreslår därför att lägeskommunen ska vara skyldig att lämna ett yttrande till Skolinspektionen när myndigheten handlägger en ansökan om godkännande som enskild huvudman. Detta är inte obligatoriskt i dag. Kommunen ska till yttrandet bifoga en beskrivning av de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenserna som uppstår om ansökan skulle godkännas. Om ansökan gäller gymnasieskolan ska konsekvenserna även beskrivas för övriga kommuner inom det primära samverkansområdet.

En kommun som är skyldig att yttra sig över en ansökan ska ersättas för kostnaden för arbetet med konsekvensbeskrivningen. Ersättningen ska bekostas av den enskilde huvudmannen genom en avgift som betalas till Skolinspektionen i samband med ansökan om godkännande av enskild som huvudman. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

## Utredningens bedömningar

*Det saknas behov av att lämna ett nytt förslag om ändring av tvåårsregeln*

En enskilds godkännande som huvudman kan återkallas av tillsynsmyndighet med stöd av bestämmelsen i 26 kap. 15 § skollagen, den så kallade tvåårsregeln. I delbetänkandet (SOU 2025:37) lämnade utredningen förslag om att ta bort kravet på att den enskilde huvud-

mannen ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten vid återkommande brister enligt 26 kap. 15 § 2. Bestämmelsen skärps alltså genom förslaget i delbetänkandet. Det saknas därför behov av att utreda och lämna författningsförslag om att andra huvudmän i samma koncern bör beaktas i en bedömning enligt bestämmelsen när det gäller bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Att helt ta bort det kravet är en mer ingripande skärpning av bestämmelsen än vad det vore att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att beakta koncernbolag vid prövningen enligt bestämmelsen.

### *Rätten att bedriva resursskola bör utredas*

Utredningen bedömer att regeringen bör utreda om rätten att bedriva resursskola ska regleras genom Skolinspektionens beslut om godkännande.

## **Konsekvenser av förslagen**

Syftet med utredningens förslag är att enskilda huvudmän som bedriver skola eller förskola ska ha rätt incitament till regelefterlevnad samt förmåga att bedriva en långsiktig och högkvalitativ verksamhet för barn och elever. Utredningen bedömer att förslagen uppfyller syftet och kommer att ge positiva effekter både på samhällsnivå och för enskilda barn och elever.

Förslagen som lämnas i slutbetänkandet är så gott som uteslutande framåtriktade. Med det menas att fokus är reglering av den fristående förskole- och skolektorn i situationer när enskild huvudman antingen önskar ändra i befintlig verksamhet eller önskar etablera ny verksamhet. Övergångsbestämmelserna som ingår i utredningens förslag är därför utformade för att minimera administrativ börda för befintliga verksamheter samtidigt som dessa inte ska gynnas otillbörligt jämfört med nystartade framtida verksamheter.

*Konsekvenser för enskilda huvudmän*

Utredningen förslag innebär att enskilda huvudmän inte kan beviljas tillstånd att starta, utöka eller förändra utbildningsverksamhet under viss tid efter ett ingripande från en tillsynsmyndighet. För enskilda huvudmän innebär detta att kvalitetsarbetet och förmågan att snabbt åtgärda brister får en mer direkt och avgörande betydelse för möjligheten att utveckla verksamheten. Enskilda huvudmän behöver i högre grad prioritera resurser till systematiskt kvalitetsarbete och uppföljning för att säkerställa att brister åtgärdas utan dröjsmål.

Förvärvsförbudet innebär att juridiska och fysiska personer som bedriver eller har bedrivit utbildning med brister som lett till vissa ingripanden inte får förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över en enskild huvudman. Motsvarande gäller för aktörer som ingår i en koncern där ett annat företag haft sådana brister. Möjligheterna att genomföra ägarförändringar begränsas, vilket kan få konsekvenser för generationsskiften, omstruktureringar eller kapitaltillskott. Huvudmän som tidigare kunnat växa genom uppköp kan nu uppleva att förvärvsmöjligheterna begränsas. Samtidigt kan förslaget på längre sikt bidra till ökad stabilitet och tydlighet i ägarledet.

Förslaget att den som söker tillstånd för godkännande som enskild huvudman för grund- eller gymnasieskola ska betala en avgift som motsvarar lägeskommunens kostnad för ett obligatoriska yttrande påverkar mindre aktörer mer än större. För större aktörer bedöms kostnadsökningen inte medföra några betydande konsekvenser.

Förslaget att förskolans eller skolans belägenhetsadress alltid ska anges i beslutet om godkännande innebär att möjligheterna att flytta verksamheten mellan olika adresser begränsas. Om en enskild huvudman önskar flytta en verksamhet kommer det enligt utredningens förslag att krävas en ansökan om ändring av det befintliga tillståndet. Antalet skolor som regelbundet byter adress är dock begränsat.

Kravet på ny ansökan när en huvudman ändrar antalet barn eller elever bedöms också få begränsade konsekvenser. Under de senaste fem åren har det varit relativt ovanligt att skolor ökat sitt elevantal bortsett från i samband med utökning av årskurser, program eller vid flytt till nya lokaler. Sådan förändring kräver redan i dag i många fall ansökan om ändring av befintligt godkännande. Det minskande

elevantalet till följd av en minskande befolkning i skolålder är troligtvis en av flera troliga orsaker till detta.

### *Konsekvenser för kommunerna*

Utredningens förslag om nytt villkor på grund av bristfällig verksamhet bedöms inte per automatik leda till mer arbete för kommunerna vid ansökningar om godkännande eller ändring av verksamhet. Belägenhetsadress och högsta antalet barn finns redan i dag med i majoriteten av kommunernas beslut om godkännande av enskilda huvudmän inom förskolan. Utredningens förslag om detta har därför liten påverkan på kommunernas handläggning. Den nya uppgiften att lämna förhandsbesked och det utökade tillsynsansvaret kommer i utredningens mening inte heller att innebära ökade kostnader för kommunerna. Antalet ansökningar som kommunerna handlägger påverkas inte i någon större omfattning.

Förslaget om obligatoriska yttranden från lägeskommunerna i samband med ansökan om godkännande kommer att innebära en kostnadsökning för kommunerna. De kommer dock att kompenseras för sina kostnader via det generella statsbidraget. Den samlade kostnaden för förberedelser inför obligatoriska yttranden kan enligt utredningens bedömning också minskas genom att till exempel Sveriges kommuner och regioner (SKR) tar fram ett gemensamt stödmaterial för samtliga kommuner.

### *Konsekvenser för statliga myndigheter*

Kravet att enskilda huvudmän måste lämna in ansökan om ändring av godkännande vid flytt eller ändrat antal elever i fristående skolverksamhet medför flera administrativa och ekonomiska konsekvenser för Skolinspektionen. Liknande konsekvenser får möjligheten för fysisk eller juridisk person att få förhandsbesked vid ägarbyten. Utredningens övergångsbestämmelser, som föreslår att belägenhetsadress och elevantal framöver ska framgå även av befintliga beslut om godkännande, medför också ökade kostnader för Skolinspektionen.

Förslaget om att kommuner ska lämna ett obligatoriskt yttrande bedöms inte innebära några kostnadsökningar för Sveriges Domstolar.

De förslag som på olika sätt berör Skolinspektionens och de kommunala myndigheternas beslut om förhandsbesked eller beslut om godkännande av enskild som huvudman bedöms däremot innebära att förvaltningsrätterna och kammarrätterna kommer att få hantera fler överklaganden.

### *Konsekvenser för elever och lärare*

Utredningens förslag i både delbetänkande och slutbetänkande innebär att barn och elever i ökad utsträckning kommer att ta del av utbildningar som bedrivs under stabila och transparenta organisatoriska förhållanden. Genom att huvudmän med kvarstående brister inte beviljas tillstånd att starta eller expandera sin verksamhet bedöms kontinuiteten och tryggheten i elevernas skolgång stärkas.

För lärare och övrig personal innebär utredningens förslag att de får mer stabila organisatoriska ramar och bättre skydd mot negativa effekter av bland bristfälligt huvudmannaskap och ägarförändringar.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)<sup>1</sup>

*dels* att nuvarande 2 a kap. 33 § ska betecknas 2 a kap. 38 §,

*dels* att 2 kap. 5 §, 2 a kap. 1, 2, 8, 11, 13, 38 §§, 26 kap. 3–4, 10 b–d §§ samt 28 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 2 a kap. 28 § ska sättas närmast före 2 a kap. 29 a § och ha följande lydelse, samt att rubriken före 2 a kap. 33 § ska sättas närmast före 2 a kap. 38 §,

*dels* att det i lagen ska införas tolv nya paragrafer, 2 a kap. 5 a–d, 14 a, 29 a, 33–37 §§ och 26 kap. 14 d §, samt närmast före 2 a kap. 33, 34 och 35 §§ nya rubriker med följande lydelse.

*Lydelse enligt SOU 2025:37*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 5 §

Enskilda som är juridiska personer får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet, och, *i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.*

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet *på en viss plats som anges genom belägenhetsadress eller motsvarande beteckning.*

*Ett godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasie-*

<sup>1</sup> Förslagen utgår ifrån det författningsförslag som lämnats i delbetänkandet SOU 2025:37.

*skola och anpassad gymnasieskola ska förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid skolenheten. Ett godkännande som huvudman för gymnasieskola ska därutöver förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och, i förekommande fall, inriktning.*

*Ett godkännande får även i övrigt förenas med andra villkor som är av betydelse för verksamheten. I förekommande fall ska godkännandet avse att utbildningen har en konfessionell inriktning.*

## 2 a kap.<sup>2</sup>

### 1 §

- I detta kapitel finns bestämmelser för enskilda huvudmän om
- villkor för godkännande (2–12 §§),
  - avgifter och handläggning (13 och 14 §§)
  - samråd (15 §),
  - värdeöverföringsförbud (16–24 §§),
  - årsredovisning och årsbokslut (25 §),
  - revisor (26 och 27 §§),
  - anmälan (28–30 §§)
  - skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 och 32 §§), *och*
  - föreskriftsrätt (33 §).
- avgifter och handläggning (13–14 a §§),
  - anmälan och upplysningsplikt (28–30 §§),
  - skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 och 32 §§),
  - förvärvsförbud (33–37 §§), *och*
  - föreskriftsrätt (38 §).

<sup>2</sup> Enligt förslag i SOU 2025:37.

## 2 §

Godkännande enligt 2 kap. 5 § ska lämnas om villkoren i 3–12 §§ är uppfyllda.

*Om ansökan endast avser förändrad belägenhetsadress eller motsvarande beteckning, utökning av antalet utbildningsplatser eller villkor enligt 2 kap. 5 § fjärde stycket 1 ska godkännande lämnas om villkoren i 4, 5 och 11 §§ är uppfyllda. För godkännande av utökning av antalet utbildningsplatser ska dessutom villkoren i 5 a–5 d §§ och, om ansökan avser gymnasieskola, 10 § vara uppfyllda. Om det finns skäl för det får även andra villkor prövas.*

En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Den sökande behöver inte ange vilken konfessionell inriktning.

## 5 a §

*Den enskilde ska inte anses uppfylla villkoret i 5 § under*

*– tiden som en tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande enligt 26 kap. 10 §,*

*– två år från ett beslut om sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § första stycket 1, 2 eller 7,*

*– tre år från ett beslut om föreläggande enligt 26 kap. 10 § som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, eller som avser allvarligt missförhållande, eller*

*– fem år från ett beslut om återkallelse av godkännande enligt 26 kap. 13 § första stycket, 14 §*

*första stycket, 14 d § första stycket, 15 § eller statlig åtgärd för rättelse enligt 26 kap. 17 §.*

*5 b §*

*Efter den tid som avses i 5 a § får vid bedömningen av om den enskilde uppfyller villkoret i 5 § beaktas om tillsynsmyndighet under de senaste fem åren beslutat om ingripande som avses i 5 a §.*

*5 c §*

*Bestämmelserna i 5 a och 5 b §§ omfattar även ingripande mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighets beslut ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde.*

*5 d §*

*Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen enligt 5 a–5 c §§.*

**8 §**

Prövningen enligt 6 § ska sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,

3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, *och*

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, *och*

3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

*4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.*

Prövningen enligt 7 § ska avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen.

Prövningen enligt 7 § ska avse de personer som anges i första stycket, *personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten*, och den juridiska personen.

## 11 §

*Utbildningen ska inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.*

*Ett godkännande ska inte lämnas om utbildningen innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Vid bedömningen ska sådana negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år från och med den tidpunkt då utbildningen är avsedd att starta beaktas.*

*Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas.*

*Om ansökan avser förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elev-*

*underlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.*

### 13 §

Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 §.

Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman *och om förhandsbesked* får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 § *och om förhandsbesked enligt 35 §.*

*Skolinspektionen får även ta ut en avgift för konsekvensbeskrivningar enligt 14 a § tredje stycket.*

### 14 a §

*Om en ansökan avser förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grundskola ska Statens skolinspektion inhämta ett yttrande från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i sådana fall inkomma med ett yttrande. Skolinspektionen ska inte inhämta ett yttrande om det är uppenbart obehövligt.*

*Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av etableringen ges tillfälle att yttra sig.*

*En kommun som är skyldig att yttra sig enligt första stycket ska till*

yttrandet bifoga en beskrivning av de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser som uppstår om ansökan skulle bifallas. Om ansökan avser gymnasieskola ska beskrivningen även omfatta konsekvenser för kommunerna inom det primära samverkansområdet för utbildningen enligt 2 kap. 2 a §.

## Anmälan

## Anmälan och upplysningsplikt

### 29 a §

I en anmälan enligt 29 § ska den enskilde huvudmannen lämna upplysningar om det pågår tillsyn av, eller beslutats om ingripande vid tillsyn som avses i 5 a eller 5 b § mot den person som förvärvat ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i huvudmannen eller en enskild huvudman som personen haft bestämmande inflytande över genom ägande.

Upplysningar ska också lämnas om pågående tillsyn av eller, om det beslutats om ingripande som avses i 5 a eller 5 b § mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern som personen som förvärvat det bestämmande inflytandet, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen.

Den enskilde huvudmannen ska därutöver lämna de upplys-

*ningar som är av betydelse för bedömningen om en överträdelse av förvärvsförbudet enligt 33 och 34 §§ ägt rum.*

### *Förvärvsförbud*

#### *Innebörden av ett förvärvsförbud*

##### *33 §*

*En fysisk eller juridisk person får inte förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under den tid som personen har förvärvsförbud.*

#### *Förvärvsförbud på grund av vissa ingripanden vid tillsyn*

##### *34 §*

*Förvärvsförbud gäller för en fysisk eller juridisk person under den tid som personen inte uppfyller 5–5 b §§ med beaktande av 5 d §.*

*Vid bedömningen enligt första stycket ska tillsynsmyndigheten även beakta ingripande vid tillsyn mot enskild huvudman som vid tidpunkten för beslutet ingick i samma koncern, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen, eller som personen genom direkt eller indirekt ägande hade ett bestämmande inflytande över.*



Förhandsbesked om förvärvsförbud

## 35 §

*En fysisk eller juridisk person får ansöka hos en tillsynsmyndighet om förhandsbesked om personen har ett förvärvsförbud.*

*En ansökan om förhandsbesked ska vara skriftlig. I ansökan ska den enskilde lämna de uppgifter som behövs för att förhandsbesked ska kunna lämnas.*

## 36 §

*Tillsynsmyndigheten ska lämna förhandsbesked inom tre månader efter att ansökan kom in.*

*Om det finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten besluta om längre handläggningstid av ansökan. Sökanden ska underrättas om beslutet.*

## 37 §

*Om tillsynsmyndigheten lämnar förhandsbesked att förvärvsförbud inte gäller för sökanden är beskedet bindande för myndigheten i förhållande till förvärv av en enskild huvudman som sker inom ett år från beslutet.*

*Första stycket gäller inte om det framkommer omständigheter som förändrar myndighetens bedömning om dessa*

- inte var kända för myndigheten vid förhandsbeskedet, eller*
- inträffat efter förhandsbeskedet, men innan tidpunkten*

*för det förvärv som är föremål för tillsyn.*

### *Föreskriftsrätt*

#### 38 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- |  |   |
|--|---|
| 1. villkor för godkännande enligt 4, 6, och 7 §§,                              |   |
| 2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 13 §,            |   |
| 3. särredovisning av verksamhet enligt 22 och 24 §§,                           |   |
| 4. revisors granskning av särredovisning enligt 26 § andra stycket, <i>och</i> | 4. revisors granskning av särredovisning enligt 26 § andra stycket, |
| 5. revisors yttrande om värdeöverföringar enligt 27 §.                         | 5. revisors yttrande om värdeöverföringar enligt 27 §, <i>och</i>   |
|  | 6. <i>upplysningar som ska lämnas enligt 29 a §.</i>                |

### 26 kap.

#### 3 §

Statens skolinspektion har tillsyn över

- |   |  |
|---|--|
| 1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,                          |  |
| 2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,   |  |
| 3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,         |  |
| 4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och  |  |
| 5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4–11 och 19–32 §§. | 5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4, 5, 6–11 och 19–32 §§ samt att 2 a kap. 33 och 34 §§ följs. |

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

## 4 §

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 a kap. 14 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i *uppfyller kraven i* 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4–11, 19–29, 31 och 32 §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4, 5, 6–11, 19–29 a, 31 och 32 §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§ *samt att 2 a kap. 33 och 34 §§ följs.*

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

## 10 b §

En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn

*1. vid överträdelse av godkännandet enligt 2 kap. 5 §,*

1. vid överträdelse av värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,

2. vid överträdelse av värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,

2. om särredovisning enligt 2 a kap. 22 § inte upprättats i rätt tid,

3. om särredovisning enligt 2 a kap. 22 § inte upprättats i rätt tid,

3. om anmälan enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid,

4. om anmälan enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid,

4. om anmälan enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid,

5. om anmälan enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid,

*6. om upplysningar enligt 2 a kap. 29 a § inte lämnats i anmälan enligt 29 §,*

5. om anmälan enligt 2 a kap. 30 § första stycket inte gjorts i rätt tid, eller

7. om anmälan enligt 2 a kap. 30 § första stycket inte gjorts i rätt tid, eller

6. om handling enligt 2 a kap. 31 eller 32 § inte kommit in i rätt tid.      8. om handling enligt 2 a kap. 31 eller 32 § inte kommit in i rätt tid.

Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om avgift om det är uppenbart oskäligt.

Sanktionsavgift får inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts.

#### 10 c §

En sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § 1–5 ska tas ut med ett belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.      En sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § *första stycket* 1–7 ska tas ut med ett belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.

När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska följande omständigheter beaktas.

- Överträdelsens karaktär och svårhetsgrad.
- Om huvudmannen tidigare ålagts att erlagga sanktionsavgift.
- Vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden.

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

#### 10 d §

En sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § 6 ska tas ut med ett fast belopp som bestäms med hänsyn till den enskilde huvudmannens årsomsättning. Sanktionsavgiften ska höjas vid upprepade överträdelser.      En sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § *första stycket* 8 ska tas ut med ett fast belopp som bestäms med hänsyn till den enskilde huvudmannens årsomsättning. Sanktionsavgiften ska höjas vid upprepade överträdelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter enligt första stycket.

#### 14 d §

*Ett godkännande av en enskild som huvudman får återkallas om en fysisk eller juridisk person har*

*ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i den enskilde huvudmannen som har förvärvats i strid med förvärvsförbudet enligt 33 och 34 §§.*

*Om tillsynsmyndigheten bedömer att ett godkännande kan återkallas enligt första stycket ska myndigheten informera personen som har det bestämmande inflytandet och den enskilde huvudmannen om bedömningen. Myndigheten ska ge personen och huvudmannen tillfälle att yttra sig innan beslut om återkallelse fattas. Myndigheten ska samtidigt upplysa om att den enskilde huvudmannens godkännande kan återkallas om personen inte minskar sitt innehav i huvudmannen på så sätt att denne inte längre har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande.*

## 28 kap.

### 2 §

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

- |  |   |
|--|---|
| 1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b eller 15 §, | 1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b, 14 d, eller 15 §, |
| 2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,   |   |
| 3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,                                |   |
| 4. verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a eller 16 b § eller upphävande av verksamhetsförbud enligt 16 d §,   |   |

5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,
6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,
7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,
8. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §, eller
9. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §.

När ett beslut överklagas är Skolinspektionen motpart i domstolen.

## 5 §

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c eller 15 §,
1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c, 14 d eller 15 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,
6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,
7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,
9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,
10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,
11. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,
12. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §, eller

13. återkrav av bidrag, ränta eller avdrag enligt 26 b kap. 4, 6 eller 7 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Den nya lydelsen i 2 kap. 5 § ska tillämpas för enskilda som före ikraftträdandet har godkänts som huvudmän från och med den 1 juli 2030 eller från den tidigare tidpunkt då ett beslut har meddelats enligt punkt 3.

3. Den myndighet som avses i 2 kap. 7 § ska senast den 1 juli 2030 besluta att ett godkännande som gäller vid ikraftträdandet ska förenas med villkor om att utbildningen ska bedrivas vid en viss skolenhet eller förskoleenhet på en viss plats som anges genom belägenhetsadress eller motsvarande beteckning. Beslutet ska grunda sig på förhållandena vid tidpunkten för beslutet.

4. Skolinspektionen ska senast den 1 juli 2030 besluta att ett godkännande som gäller vid ikraftträdandet ska förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid skolenheten och därutöver, om godkännandet avser gymnasieskola, högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och i förekommande fall inriktning. Beslutet ska grundas på antalet elever vid enheten, och i förekommande program eller inriktning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur det högsta antalet utbildningsplatser ska bestämmas.

5. En prövning enligt punkt 3 och 4 ska inte avse om förutsättningar för godkännande enligt 2 a kap. 3–12 §§ är uppfyllda. Om det finns särskilda skäl får prövningen avse om förutsättningar som anges i 2 a kap. 2 § är uppfyllda. Om förutsättningarna enligt 2 a kap. 2 § inte är uppfyllda får godkännandet återkallas.

6. Det ska inte tas ut en avgift för handläggningen av ärenden enligt tredje och fjärde punkten.

7. Beslut att förena ett godkännande med villkor enligt punkt 3 och 4 samt om återkallelse av godkännande enligt punkt 5 får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.





## 2 Utredningens uppdrag och arbete

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 (dir. 2022:102) att tillsätta en utredare med uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, det vill säga att finansiera driften av skolverksamheter. Utredaren skulle bland annat utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning kan införas. Uppdraget skulle redovisas senast den 29 februari 2024.

Den 6 juli 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:109). Genom tilläggsdirektivet ändrades uppdraget så att utredaren, till skillnad från vad som angavs i de ursprungliga direktiven, ska:

- utreda och föreslå förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister,
- utreda och föreslå hur det kan säkerställas att enskilda huvudmän inom skolväsendet har en stabil ekonomi,
- utreda och föreslå en möjlighet till återkrav av så kallad skolpeng samt skärpta sanktioner vid tillsyn enligt skollagen,
- utreda regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövning av en ansökan om godkännande som huvudman.

Vidare förlängdes utredningstiden till den 28 februari 2025.

Den 19 september 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2024:85). Genom tilläggsdirektivet ändrades och utvidgades uppdraget. Utredaren ska nu även:

- utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas,
- utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet,
- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningstiden förlängdes till den 28 mars 2025 för delbetänkandet och till den 31 december 2025 för slutbetänkandet. Särskild utredare överlämnade delbetänkandet den 9 april 2025.

Slutbetänkandets disposition beskrivs i avsnitt 2.4 nedan. Utredningen ska i slutbetänkandet i enlighet med tilläggsdirektiven:

- Föreslå att kommuner obligatoriskt ska yttra sig över en ansökan om att få etablera en skola och vad ett sådant yttrande ska innehålla (*tilläggsdirektiv 2023:109*).
- Analysera tillämpningen av regleringen om prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudman när det gäller den bedömning av negativa följder som ska göras inom ramen för prövningen (*tilläggsdirektiv 2023:109*).
- Föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas (*tilläggsdirektiv 2024:85*).
- Föreslå krav på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet (*tilläggsdirektiv 2024:85*).

Utredningens uppdrag gäller enligt direktiven förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

## 2.1 Slutbetänkandet och tilläggsdirektiven

Slutbetänkandets förslag omhändertar de uppdrag som ges i utredningens tilläggsdirektiv från juli 2023 respektive september 2024.<sup>1</sup> Vid utredningens planering för slutbetänkandet framgick att de delar i utredningsuppdraget som fanns kvar har mycket gemensamt, trots att tilläggsdirektiven beslutats vid olika tidpunkter. Utredningen väljer därför att i huvudsak behandla de aktuella utredningsuppdragen som en helhet.

Uppdraget i tilläggsdirektiv 2023:109 att se över regleringen om bedömning av påtagliga negativa följder vid prövningen av enskilds ansökan om etablering av en fristående förskola eller skola behandlas i samma kapitel som uppdraget i tilläggsdirektiv 2024:85 att utreda hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan formuleras när verksamhet ändras eller flyttas. Utredningens överväganden och förslag i dessa delar återfinns i kapitel 11.

Uppdraget i tilläggsdirektiv 2024:85 att föreslå krav på ny ansökan vid ägarbyte ingick ursprungligen i uppdraget att utreda krav på ny ansökan vid flytt eller väsentlig ändring. Krav på ny ansökan vid ägarbyte kan dock i utredningens mening inte skiljas från utredningens uppdrag i samma direktiv att se över tillsynsmyndigheternas möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande utöva inflytande över en enskild huvudman. Utredningens överväganden och förslag om krav på ny ansökan när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare återfinns därför i kapitel 10.

## 2.2 Metod och genomförande

Utredningens överväganden och förslag grundar sig på ett flertal skriftliga källor. Utredningen utarbetade även en digital enkät om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan. Enkäten

---

<sup>1</sup> Tilläggsdirektiv dir. 2023:109 samt dir. 2024:85 till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08).

skickades ut i oktober 2025 till landets 290 kommuner, varav 153 inkom med svar.

Utredningen har träffat ett brett urval externa kontakter. Syftet har både varit att inhämta synpunkter i enlighet med direktiven och att ta del av verksamhetsnära erfarenheter och perspektiv. Två referensgrupper har knutits till utredningen. I den ena ingår företrädare för följande intresse- och branschorganisationer:

- Almega Utbildning, tidigare Friskolornas riksförbund.
- Idéburna skolors riksförbund.
- Fremia, arbetsgivarorganisation för arbetsgivare inom Kooperation, civilsamhälle och idéburen välfärd.
- Sefif, branschorganisation för fristående förskolor.
- Svenskt Näringsliv.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

I utredningens andra referensgrupp ingår företrädare för Sveriges Lärare, Kommunal samt Sveriges Skolledare. Fyra möten genomfördes med de två referensgrupperna under utredningens arbete med slutbetänkandet, samtliga under år 2025.

Utredningen har också hämtat in synpunkter och information från Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunala nätverk inom skola och tillsyn av fristående förskolor samt ett urval kommunala förvaltningar med ansvar för förskola, grundskola och gymnasieskola.

Rättsutlåtande har inhämtats från jurist Isak Lefvert, med sakkunnig kvalitetsgranskning av Carl Fredrik Bergström, professor i Europarätt vid Uppsala universitet. Utlåtandet redovisas i anslutning till förslagen i kapitel 10 och 11.

Utredningen har i arbetet med slutbetänkandets konsekvensanalys anlitat konsulter för att ta fram uppskattningar av vad utredningens förslag innebär i form av kostnader och administration för enskilda huvudmän, kommuner och domstolsväsendet. Uppdraget har redovisats till utredningen genom två rapporter:

- *Underlagsrapport för Utredningen om vinst i skolan*, Strategirådet 2025.
- *Konsekvensanalys för slutbetänkandet i Utredningen om vinst i skolan – Konsekvenser för enskilda huvudmän*, Sweco 2025.

Utredningen har anlitat Anders Lewin vid konsultfirman Space 360 för stöd med språkgranskning samt utredningens arbete med klar-språk.

Den 24 oktober 2023 förordnades en expertgrupp till utredningen. Inför slutbetänkandet ingår sakkunniga och experter i gruppen från Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Skolverket och Skolinspektionen. Under utredningens arbete med slutbetänkandet under perioden maj till november 2025 har fyra möten genomförts med sakkunniga och experter.

Expertgruppen, referensgrupperna och övriga referenter har bidragit med värdefulla synpunkter på förslag och överväganden i betänkandet. Den särskilde utredaren svarar dock enligt kommittéförordningen (1998:1474) själv för det slutgiltiga innehållet i betänkandet.

## 2.3 Begrepp och avgränsningar

Utredningen har valt att, där det är nödvändigt, beskriva och definiera vissa begrepp eller redogöra för vilka avgränsningar som gjorts. Sammanfattningsvis redogörs här för några av de begrepp och avgränsningar som används generellt i både delbetänkandet och utredningens slutbetänkande.

### 2.3.1 Utredningen omfattar förskola, grundskola och gymnasieskola

Utredningens uppdrag omfattar skolformerna

- förskola,
- förskoleklass,<sup>2</sup>
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola,
- fritidshem.

Skolväsendet omfattar även några skolformer som inte omfattas av utredningens uppdrag. Dessa är

- specialskola,
- sameskola,
- kommunal vuxenutbildning.

Utredningen har valt att i de flesta fall använda vissa samlingsbegrepp. När utredningen använder begreppet grundskola omfattas även förskoleklass och anpassad grundskola. När utredningen använder begreppet gymnasieskola omfattas även anpassad gymnasieskola. Ibland används även begreppet skola, och det omfattar då samtliga skolformer utom förskola och fristående fritidshem.

---

<sup>2</sup> Riksdagen har beslutat om att förskoleklassen från och med hösten 2028 ska ersättas med en ny årskurs 1. Det innebär att grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan utökas med en ny första årskurs. Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2026 och ska tillämpas första gången på utbildning och annan verksamhet som bedrivs efter den 31 december 2027. Se lag (2025:729) om ändring i skollagen (2010:800).

### 2.3.2 Utredningen omfattar främst enskilda huvudmän, men i vissa fall även övriga

Utbildning inom skolväsendet kan anordnas av det allmänna eller av enskilda. Det finns i huvudsak kommunala och enskilda huvudmän, men även staten och regioner kan vara huvudmän för vissa skolformer (2 kap. 3–4 §§ skollagen). Utredningens förslag omfattar huvudsakligen enskilda huvudmän, men berör i vissa fall alla huvudmän inom skolväsendet.

### 2.3.3 Enskilda huvudmän är företag

Med enskilda avses enligt förarbetena till skollagen bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och enskilda individer.<sup>3</sup> Det innebär att enskilda huvudmän kan välja på vilket sätt de vill organisera sig. Godkännandet är knutet till den enskilda huvudmannens organisations- eller personnummer.

Utöver benämningen enskild huvudman har utredningen valt att använda begreppet ”företag” för att beskriva den entitet som har godkännandet. Det gör det möjligt att beskriva enskilda huvudmän utifrån den företagsform de valt, men är också ett begrepp som går att relatera till andra regelverk än skollagen. I valet av företag som ett samlingsbegrepp har utredningen utgått från bokföringslagen (1999:1078) (BFL). Där används benämningen företag för en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig. Förskole- och skolverksamhet är att se som näringsverksamhet, och den som bedriver näringsverksamhet är enligt bokföringslagen bokföringsskyldig (1 kap. 2 § BFL).

Ofta används i stället begreppet ”associationsform” för att beskriva det valda sättet att organisera sig. En association är en entitet som bildats genom att medlemmarna avtalat om att bedriva verksamhet av viss varaktighet för att främja särskilda ändamål, till exempel att åstadkomma vinst eller uppnå ett ideellt syfte. Associationen ska godtas av rättsordningen genom lagstiftning, eller för ideella föreningar enligt allmänna rättsprinciper.

Men en stiftelse är inte en association, eftersom den inte har medlemmar. En enskild firma är inte heller en association, utan endast en skatterättslig beteckning på en enskild fysisk individs

---

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:165 s. 643.

affärsverksamhet. Därför fungerar inte associationsform i det här sammanhanget, eftersom skolor kan drivas av både stiftelser och enskilda firmor. ”Juridisk person” går heller inte använda, eftersom det inte innefattar enskild firma.

### **2.3.4 Prövande myndigheter benämns som tillståndsmyndigheter**

Den utbildning som avses i skollagen är inte i formell mening en tillståndspliktig verksamhet. Enskild ansöker i stället om godkännande att bedriva verksamhet. Begreppet godkännandemyndighet eller prövande myndighet ligger därför närmare skollagens formuleringar.

Utredningen har dock valt att i första hand använda begreppen tillståndsgivande myndighet alternativt tillståndsmyndighet. Uttrycket tillståndsprövning är i utredningens mening ett etablerat begrepp som löpande används av både myndigheter, enskilda huvudmän och allmänhet.<sup>4</sup> Utredningen har därför av klarspråksskäl valt att i första hand använda begreppen tillståndsmyndighet eller tillståndsgivande myndighet. Dessa ska förstås som alternativ till begreppen godkännandemyndighet eller prövande myndighet, och innebär ingen skillnad i betydelse.

## **2.4 Slutbetänkandets disposition**

Utredningens slutbetänkande inleds med författningsförslag i kapitel 1 samt i kapitel 2 med en översikt av hur utredningen tolkat sitt uppdrag. I kapitel 3 redogörs även för utredningens syfte samt utgångspunkter som är av central betydelse för helheten. Efterföljande kapitel 4 – 9 utgör bakgrundskapitel till utredningens överväganden och förslag. Utredningens förslag och bedömningar redovisas i kapitel 10 och 11. Förslag om ikraftträdande samt utredningens konse-

---

<sup>4</sup> Se till exempel användning av begreppen tillstånd och tillståndsprövning på Skolinspektionens informationssida till enskilda huvudmän, <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/> samt Riksrevisionens rapport (RiR 2025:15) om likvärdighet i förskolan, <https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2025/likvardighet-i-forskolan---statens-stod-uppfoljning-och-tillsyn.html#h-2Forskolansrollochstyrning>. Sidorna hämtade 1 december 2025.



kvensanalyser redovisas i kapitel 12 och 13. I bilaga 1–3 finns utredningens direktiv och tilläggsdirektiv.

Av direktiven framgår att utredaren vid genomförandet av samtliga delar av sitt uppdrag ska analysera och redovisa hur eventuella krav och regler förhåller sig till eller påverkas av det EU-rättsliga regelverket. I utredningens slutbetänkande sker redovisningen avseende förenlighet med EU-rätten i anslutning till utredningens förslag i kapitel 10 och 11. För en redovisning av utredningens tidigare överväganden angående EU-rätt hänvisas läsaren till kapitel 3 avsnitt 3.4 samt bilaga 4 i delbetänkandet SOU 2025:37 *Skärpta villkor för friskolesektorn*.

Av direktiven framgår att utredaren vid genomförandet av samtliga delar av sitt uppdrag ska analysera och redovisa förslagens förenlighet med regeringsformen. I utredningens slutbetänkande sker redovisningen avseende näringsfrihet och äganderätt i anslutning till utredningens förslag i kapitel 10 och 11. För en redovisning av utredningens tidigare överväganden hänvisas läsaren till kapitel 3 avsnitt 3.4 i delbetänkandet SOU 2025:37 *Skärpta villkor för friskolesektorn*.



### 3 Utredningens syfte och utgångspunkter

En likvärdig skola av hög kvalitet är av avgörande betydelse såväl för enskilda barn och elever som för Sverige som kunskapsnation. Alla skolhuvudmän, offentliga och enskilda, har därför ett uttalat ansvar för att tillhandahålla utbildning av sådan kvalitet att eleverna får likvärdiga förutsättningar att nå utbildningens mål.<sup>1</sup> Statens ansvar, både ur ett samhällsperspektiv och i relation till den enskilda eleven, är att se till att skolan fullgör sitt uppdrag.

För kommunala huvudmän är förskola och skola en obligatorisk verksamhet som kommunerna är skyldiga att erbjuda barn och elever bosatta i kommunen. Utbildning är både den volymmässigt största verksamheten och den största kostnadsposten för kommunerna. För enskilda huvudmän är förskola och skola ett frivilligt uppdrag, där huvudmannen efter godkännande får ett förtroende av det allmänna att mot ersättning bedriva en samhällsviktig verksamhet vars huvudsyfte är barnens och elevernas samt samhällets bästa.

Det är i denna kontext som utredningen utarbetat sitt delbetänkande och slutbetänkande. För båda betänkanden är en självklar utgångspunkt att utredningsarbetet styrs av regeringens direktiv och tilläggsdirektiv.<sup>2</sup> Utredningens förslag har utformats så att de är förenliga med regeringsformen, europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och EU-rätten.

För att få en så heltäckande bild som möjligt av nuläget har utredningen inhämtat synpunkter och erfarenheter från experter, bransch- och arbetsgivarorganisationer, företrädare för både stora och små enskilda huvudmän, skolledare, kommunala förvaltningar och nämnder, företrädare för fackförbund samt referenspersoner

---

<sup>1</sup> Se bland annat 1 kap. 4 och 5 §§, 10 kap. 2 § och 15 kap. 2–4 §§ skollagen.

<sup>2</sup> Se kommittédirektiv 2022:102 samt tilläggsdirektiv 2023:109 och 2024:85.

inom ekonomi, revision och juridik. Sammantaget visar den insamlade informationen att den fristående förskole- och skolektorn spelar en viktig roll i det svenska utbildningssystemet.

Men samtidigt visar både utredningens uppdrag och analys av sektorn i dag präglas av bristande reglering. Enligt utredningens bedömning har denna bristande reglering påverkat barns och elevers rätt till en god utbildning negativt, i vissa fall på ett oförsvarligt sätt. Utredningen har därför med stöd i direktiven sett som sitt uppdrag att belysa och i förekommande fall åtgärda dessa brister.

Denna tolkning ska inte ses som en generell kritik mot fristående förskolor och skolor. Utredningen har strävat efter att förslagen ska vara organisationsneutrala, alltså oberoende av den enskilda huvudmannens associationsform och hur den enskilde huvudmannen valt att organisera företagets verksamhet. Där det är möjligt har utredningen tagit hänsyn till idéburna aktörer samt till små aktörer, oavsett driftsform. Utredningens delbetänkande och slutbetänkande ska sammantaget förstås som inriktat på de svagheter i nuvarande system som underminerar såväl god förvaltning av offentliga medel som barns och elevers rätt till utbildning av bra kvalitet.

## Kapitlets disposition

Utredningen redovisar inledningsvis hur utredningens delbetänkande och slutbetänkande samlat ska förstås. Kapitlet beskriver därefter några viktiga utgångspunkter som stöd för en helhetsförståelse av slutbetänkandets överväganden. Utgångspunkterna i detta kapitel ska läsas tillsammans med de utgångspunkter som anges i delbetänkandet SOU 2025:37 *Skärpta villkor för friskolesektorn*, se kapitel 3 avsnitt 3.2.

### 3.1 Delbetänkandet och slutbetänkandet

Där det är möjligt har utredningen strävat efter en helhetssyn i sina överväganden. Inte bara eftersom direktivens bredd och komplexitet kräver det, utan också på grund av bredden och komplexiteten i den fristående förskole- och skolektorn. Utredningens betänkanden ska därför ses som en sammanvägd helhet, även om de i vissa delar behandlar skilda sakområden. Förslagens övergripande syfte är att

säkerställa att de som äger och driver företag inom förskole- och skolektorn har ett långsiktigt och seriöst engagemang som lever upp till samhällets krav och förväntningar.

I utredningens delbetänkande låg fokus i första hand på de enskilda huvudmännens styrning och ekonomi. Förslagen i delbetänkandet begränsar till exempel möjligheten för enskilda huvudmän att trots brister i utbildningens kvalitet använda offentliga medel för att finansiera annan näringsverksamhet, fritidsintressen eller privat konsumtion. Förslagen stärker även ansvariga myndigheters förutsättningar att följa de offentliga medlens användning, samt möjliggör återkrav av kommunala bidrag (skolpeng) om den enskilde huvudmannen använt dessa vid brott.

Slutbetänkandet fullföljer utredningens intention att tydliggöra det allmännas förväntningar på enskilda huvudmän och deras verksamhet. Utredningens förslag i kapitel 10 innebär att enskilda huvudmän och koncerner som återkommande har allvarliga brister i sin verksamhet inte får starta eller förvärva nya skolor. Expansion blir nu bara möjligt när brister åtgärdats och verksamheten i vissa fall under en längre tid uppvisat god kvalitet. Detta förändrar nuvarande situation där bristfälligt huvudmannaskap och återkommande missförhållanden drabbar barn och elever samt i vissa fall även kommuner. I dag saknas möjlighet att trots sådana missförhållanden begränsa expansion, exempelvis genom nyetablering eller förvärv av bestämmande inflytande i andra enskilda huvudmän.<sup>3</sup>

Förslagen i kapitel 11 stärker i sin tur tillståndsmyndigheternas förutsättningar att bedöma och agera på negativa konsekvenser för barn, elever och det allmänna vid väsentliga ändringar i huvudmannens befintliga verksamhet. En sådan möjlighet saknas i praktiken i dag. Enligt dagens reglering krävs till exempel ingen ny ansökan om enskild huvudman väljer att flytta sin verksamhet till en annan del av kommunen, väljer att väsentligt utöka antalet utbildningsplatser eller väljer att redan från början etablera verksamheten i en annan del av kommunen än det som angavs i ansökan om godkännande. Utredningens förslag säkerställer att tillståndsmyndighetens bedömning av påtagliga negativa följder inte riskerar att snabbt, och ibland direkt efter godkännandet, bli inaktuellt.

---

<sup>3</sup> För utredningens analys av och överväganden om kvalitetsmått, se delbetänkande SOU 2025:37 *Skärpta villkor för friskolesektorn*, kapitel 3 avsnitt 3.3. Begreppet kvalitetsbrist avser i utredningens mening till exempel alltid tillsynsmyndigheternas beslut inom ramen för tillsyn.

Förslagen ökar därutöver förutsägbarheten och rättssäkerheten för enskilda huvudmän och ansvariga myndigheter. Utredningens genomgång av nuläget pekar till exempel på att tolkning och tillämpning av bestämmelserna vid tillståndsprövning varierar, både mellan statlig och kommunal tillståndsprövning och mellan kommuner.<sup>4</sup> De bestämmelser som utredningen föreslår underlättar en mer enhetlig tillämpning. Utredningens förslag om att lägeskommuner alltid ska lämna en väl genomarbetad konsekvensutredning till Skolinspektionen när en enskild huvudman ansöker om tillstånd att starta en fristående skola är också ett led i ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet.

Förslagen innebär en omställning för sektorn, och för vissa fristående aktörer också betydande inledande kostnader. Även återkommande kostnader kan enligt utredningens bedömning öka något, bland annat vid nyetablering, förvärv samt då enskild ansöker om ändring i befintligt godkännande. Men utredningen anser att förslagen i förlängningen gynnar hela den fristående förskole- och skolsektorn. På längre sikt bidrar förslagen till ökad stabilitet och tydlighet både vid tillståndsprövning och i ägarledet. Genom att aktörer med bristfälligt huvudmannaskap stängs ute från möjligheter att starta nya skolor eller ta över andra verksamheter skapas till exempel mer förutsägbara villkor både för barn och elever och för huvudmän med god kvalitetshistorik. Dessa kan få ett förstärkt förtroende i samband med ägarförändringar och upplevas som mer attraktiva samarbetspartners för andra aktörer i sektorn. Totalt sett kommer detta att påtagligt gynna aktörer med gott huvudmannaskap framför aktörer med bristfälligt huvudmannaskap, något som i sin tur kommer att stärka skolväsendets förmåga att fullgöra sitt uppdrag.

---

<sup>4</sup> Informationsinhämtning under augusti–november 2025 genom bland annat enkät om kommunal tillståndsprövning till samtliga 290 kommuner i oktober 2025, möten med referensgrupp branschorganisationer, möten med Skolinspektionen och möten med kommunala förvaltningschefer inom förskola och skola. För närmare uppgifter och referenser se redovisning av utredningens arbete i kapitel 2.

## 3.2 Skolväsendet och dess huvudmän påverkas av den demografiska utvecklingen.

När detta slutbetänkande överlämnas står Sverige i början av en stor nedgång av barn- och elevkullar. Utredningen har konstaterat att det påverkar hela förskole- och skolektorn, oavsett huvudman och associationsform. Att anpassa förslagen utifrån nedgången i antalet barn och elever har inte rymts inom ramen för utredningens uppdrag. Utredningen har dock strävat efter långsiktigt hållbara förslag. I sina överväganden har utredningen till exempel vägt in om förslag kan få oproportionerliga konsekvenser vid olika typer av demografiska förändringar.

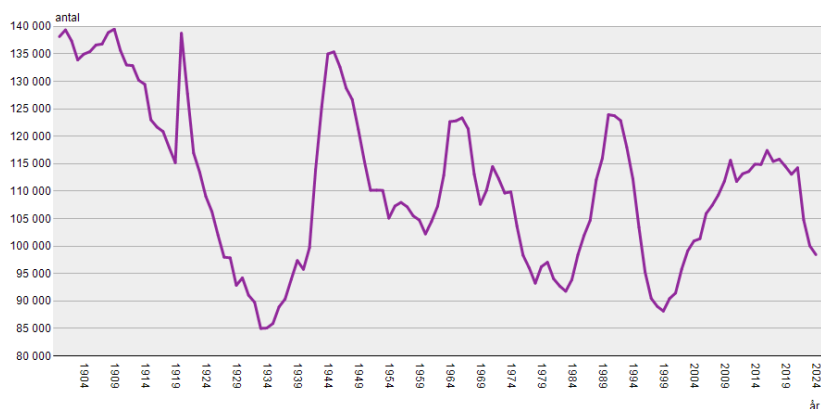
Variationer mellan olika elevkullar skapar utmaningar på olika sätt. Ökade barn- och elevkullar ställer krav på huvudmännen att tillhandahålla fler enheter och större resurser. Minskade barn- och elevkullar kan i stället skapa ett behov av att minska resurserna och stänga enheter.

### 3.2.1 Den demografiska utvecklingen över tid

Ett sätt att skildra den demografiska utvecklingen är att fokusera på antalet födda barn i Sverige. Under modern tid kan man se regelbundet återkommande kraftiga svängningar i antalet födda barn.

**Figur 3.1 Födelsetal mellan år 1900–2024**

Levande födda efter år, båda könen.



Källa: SCB.

De vågdalar och -toppar som inträffar vid olika tillfällen får sedan en efterföljande påverkan som förflyttar sig över olika åldersgrupper. Ett högt antal födda ett visst år blir till exempel ett stort antal tioåringar tio år senare. Detta gör också att snabbare förändringar över kort tid kraftigt påverkar en mindre bred åldersgrupp under en viss tidsperiod, medan toppar eller dalar som är mer utdragna får en påverkan över en bredare åldersgrupp.

### 3.2.2 Antalet barn och elever under åren 2025–2033<sup>5</sup>

De demografiska förändringar som direkt påverkar skolväsendet är de förändringar som berör ålderskategorierna i spannet 1–16 år. Att beskriva demografiska förändringar för skolväsendet, baserat på tillgänglig statistik, innebär dock en viss utmaning. Den framräkning av befolkningsutvecklingen som görs av Statistiska Centralbyrån (SCB) är fördelad på ålder i kalenderår, medan delar av skolväsendets skolformer är indelade i läsår. Det innebär till exempel att en sextonåring under samma kalenderår både kan gå i grundskolans nionde år och gymnasieskolans första år. För att förenkla beskrivningen har därför utredningen använt framräkningar för åldrarna 1–5 för att beskriva utvecklingen för förskolan, 6–15 för grundskolan och 16–19 för gymnasieskolan. Utredningen har valt att beskriva utvecklingen mellan åren 2025–2033 för att täcka in en hel grundskoleperiod.

Den övergripande utvecklingen för skolväsendet mellan åren 2025–2033 är en tydlig minskning av barn- och elevunderlaget. Mellan åren 2025 och 2033 minskar antalet individer mellan 1–16 år med strax under 200 000 individer, vilket motsvarar en minskning på 8 procent.

Minskningen under perioden är dock inte jämnt fördelad över de olika skolformerna och åren. Underlaget för barn i förskola minskar mellan år 2025–2030 för att sedan försiktigt börja stiga från år 2031. Antalet individer i åldrarna 1–6 år sjunker mellan år 2025 och 2033 med cirka 34 000, vilket motsvarar en minskning på strax över 6 procent. Elevunderlaget för grundskolan uppvisar däremot en stadig minskning över hela perioden. Antalet individer i grundskoleålder sjunker under perioden 2025–2033 med cirka 160 000, vilket motsvarar en minskning på 12 procent. Gymnasieskolan uppvisar en

---

<sup>5</sup> Källa: SCB:s befolkningsframskrivningar år 2025–2120, SCB 2025.



annan utveckling. Där ökar antalet individer mellan åren 2025–2028, för att sedan långsamt börja minska från år 2029. Minskningen från år 2025 till år 2033 är endast cirka 1 300 individer, vilket motsvarar en på 0,2 procent.

### **3.2.3 Den demografiska utvecklingens påverkan på utredningens förslag**

Det är tydligt att den demografiska utvecklingen under den redovisade perioden kommer att ha en stor påverkan på skolväsendet och dess huvudmän, både kommunala och enskilda. Utredningen har därför vid utformning och inriktning av sina överväganden strävat efter att lämna förslag som är oberoende av den aktuella demografiska utvecklingen. Ambitionen är att förslagen ska vara både rättsligt och praktiskt väl avvägda oavsett om de tillämpas i en tid av minskade eller ökande elevkullar.

## **3.3 Utredningens överväganden och förslag gäller både fristående förskolor och skolor**

Som tidigare nämnts i kapitel 2 omfattar slutbetänkandets förslag förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem, om inte annat anges.<sup>6</sup> Utredningens förslag berör därmed både den statliga tillsynsmyndigheten Skolinspektionen och de kommunala tillsynsmyndigheterna.<sup>7</sup> Med några få undantag använder sig också utredningens tilläggsdirektiv av begreppen ”enskilda huvudmän” och ”tillsynsmyndigheter”. Utredningen tolkar sammantaget detta som att utredningens förslag som huvudregel ska gälla alla skolformer.

Utredningens har även som utgångspunkt att bestämmelsen om prövning av påtagliga negativa följder är tillämplig oavsett om en-

---

<sup>6</sup> Riksdagen har beslutat om att förskoleklassen från och med hösten 2028 ska ersättas med en ny årskurs 1. Det innebär att grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan utökas med en ny första årskurs. Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2026 och ska tillämpas första gången på utbildning och annan verksamhet som bedrivs efter den 31 december 2027. Se lag (2025:729) om ändring i skollagen (2010:800).

<sup>7</sup> Direktivens motivtexter hänvisar till skillnad från utredningspunkterna i vissa fall enbart till uttrycket ”skola” eller ”fristående skola”. Fristående förskolor omnämns mer sällan. Utredningen anser att begreppen i direktivens motivtexter ska ses som ett samlingsnamn för alla de skolformer som omfattas av uppdraget, inklusive fristående förskolor.

skilds ansökan gäller förskola eller skola. Enligt 2 kap. 5 § femte stycket skollagen (2010:800) ska ansvarig myndighet i tillståndsprövningen bedöma om ett godkännande kan leda till påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där den fristående utbildningen ska bedrivas. Utredningen noterar i sina kontakter med både kommunala tillståndsmyndigheter och enskilda huvudmän inom förskolan att det finns en osäkerhet om denna bestämelse kan tillämpas vid prövning av ansökan om att starta en fristående förskola. Osäkerheten beror bland annat på att begreppet *elever*, men inte *barn*, finns i bestämmelsen. Det finns också enskilda huvudmän och kommunala tillståndsmyndigheter som ifrågasätter det lämpliga i att samma myndighet som genomför tillståndsprövning av den enskilde huvudmannens ansökan samtidigt bedömer risken för påtagliga negativa följder för den egna verksamheten om en sådan ansökan skulle beviljas.

Efter genomgång av nuvarande reglering bedömer utredningen att bestämmelsen är tillämplig inom förskolan i den del som avser bedömning av påtagliga negativa följder för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. En majoritet av de tillfrågade kommunala tillståndsmyndigheterna använder sig också enligt utredningens kartläggning regelmässigt av bestämmelsen vid prövningen av enskild huvudmans ansökan om godkännande, och frågan har prövats rättsligt.<sup>8</sup>

För en mer ingående översikt av tillståndsprövning inom förskolan, den fristående förskolesektorns förutsättningar samt statistik över de fristående förskolorna, se utredningens delbetänkande SOU 2025:37 *Skärpta villkor för friskolesektorn*, kapitel 3 och 4.

### 3.4 Förslagets förenlighet med EU-rätten, regeringsformen och europakonventionen

Av direktiven framgår att utredaren vid genomförandet av samtliga delar av sitt uppdrag ska analysera och redovisa hur eventuella krav och regler förhåller sig till eller påverkas av det EU-rättsliga regel-

---

<sup>8</sup> Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Enkäten om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter. Av dessa svarade mer än 90 stycken att de vid prövning av ansökan tillämpar bestämmelsen om påtagliga negativa följder.

verket. Slutbetänkandet har samma utgångspunkt som delbetänkandet, det vill säga att enskilda huvudmännen i den absoluta majoriteten av alla fall bedriver ekonomisk verksamhet och därför är att anses som tjänsteutövare enligt EU-rätten. För en redovisning av utredningens övergripande överväganden angående EU-rätten hänvisas läsaren till kap. 3 avsnitt 3.4 i delbetänkandet SOU 2025:37 *Skärpta villkor för friskolesektorn*. Av intresse är också bilaga 4 till delbetänkandet.

I slutbetänkandet redovisas utredningens bedömning av förslagens förenlighet med EU-rätten i direkt anslutning till förslagen i kapitel 10 respektive 11.

Av direktiven framgår att utredaren vid genomförandet av samtliga delar av sitt uppdrag ska analysera och redovisa förslagens förenlighet med regeringsformen. I slutbetänkandet redovisas utredningens bedömning av förslagens förenlighet med egendomsskyddet och näringsfriheten i direkt anslutning till förslagen i kapitel 10 respektive 11. För en bakgrund om regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet, samt egendomsskyddet i det första tilläggsprotokollet till europakonventionen hänvisas läsaren till kap. 3 avsnitt 3.4 i delbetänkandet SOU 2025:37.



## 4 Ägare av enskilda huvudmän

### 4.1 Ägare av de enskilda huvudmännen<sup>1</sup>

Det här avsnittet beskriver enskilda huvudmän, det vill säga alla de företag som har godkännande att bedriva förskola eller skola, eller båda.<sup>2</sup> Totalt finns cirka 2 400 enskilda huvudmän som ansvarar för sammanlagt 423 000 barn och elever. 70 procent av dem var verksamma endast inom förskolan, och av dessa utgjorde ekonomiska föreningar med godkännande för enbart en förskola knappt 50 procent. Om man ser till samtliga enskilda huvudmän inom fristående förskola och skola så dominerar alltså mindre huvudmän som driver enstaka förskolor och skolor med ett lägre genomsnittligt elevantal.

Ett annat sätt att analysera sektorn är att utgå från antalet barn och elever. Här blir bilden en annan. Inom alla skolformer och oavsett om huvudmannen bedriver verksamhet inom flera skolformer dominerar då aktiebolagsformen. 74 procent av alla barn och elever som går i en fristående förskola eller skola går i en skola som drivs av ett aktiebolag. Aktiebolag har också i genomsnitt fler enheter.

I följande avsnitt fördjupas informationen om de olika skolformerna förskola, grundskola och gymnasieskola.

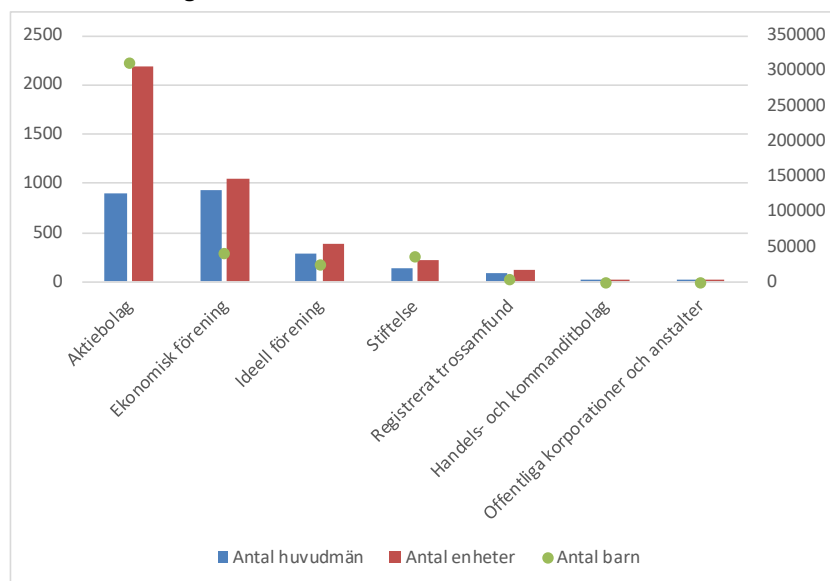
---

<sup>1</sup> Detta avsnitt är till huvuddelen hämtat från kapitel 4 i utredningens delbetänkande SOU 2025:37.

<sup>2</sup> Fristående fritidshem omfattas inte eftersom det inte finns något nationellt register över dessa.

**Figur 4.1**      **Antal huvudmän, enheter respektive barn och elever efter företagsform, hösten 2023**

Vänster axel visar antal enheter och antal enskilda huvudmän, höger axel visar antal barn och elever



Källa: Sweco (2024), egen bearbetning.

#### 4.1.1 Enskilda huvudmän för fristående förskolor

Av samtliga barn som gick i förskola var år 2023 ungefär 22 procent inskrivna på en fristående förskola hos en enskild huvudman. Hösten det året fanns 1 900 enskilda huvudmän som sammanlagt drev 2 700 fristående förskolor. Det motsvarar 30 procent av landets förskoleenheter. De enskilda huvudmännen inom förskola är alltså många till antalet, men har färre enheter och en mindre andel barn än de 290 kommunala huvudmännen.

Som en jämförelse fanns det år 2013 2 035 enskilda huvudmän som tillsammans drev 2 576 förskolor.<sup>3</sup> Antalet enskilda huvudmän har alltså minskat men inte antalet fristående förskolor som har ökat. Andelen barn som går i en fristående förskola har också ökat mot 2013 då andelen var 20 procent. Precis som 2013 är det fortfarande vanligast att en enskild huvudman inom förskolan endast har en enhet. Det gäller för motsvarande 87 procent av dessa huvudmän.

<sup>3</sup> Skolverket (2014), *Privata aktörer inom förskola och skola*. Rapport 410.

**Tabell 4.1**     **Andel av enskilda huvudmän, enheter respektive barn uppdelat på företagsform inom förskola, hösten 2023**

Företagsform	Andel av enskilda huvudmän	Andel av fristående enheter	Andel av barn
Aktiebolag	31 %	47 %	61 %
Ekonomisk förening	47 %	35 %	25 %
Ideell förening	13 %	10 %	8 %
Registrerat trossamfund	4 %	5 %	3 %
Stiftelse	4 %	4 %	4 %
Handels- och kommanditbolag	1 %	1 %	0 %

*Källa:* Sweco (2024), egen bearbetning.

Ekonomiska föreningar utgör med 47 procent den största andelen av de enskilda huvudmän som år 2023 driver förskola. Aktiebolag utgör 31 procent. Men det är ändå vanligast att ett barn går i en fristående förskola som drivs av ett aktiebolag, eftersom aktiebolag i regel har fler enheter och deras förskolor är större. Fördelningen av företagsformer och antalet enheter var ungefär densamma 2013, även om andelen aktiebolag är något högre 2023. Andelen ekonomiska föreningar år 2013 motsvarade 52 procent av huvudmännen och dessa drev 43 procent av antalet enheter.<sup>4</sup>

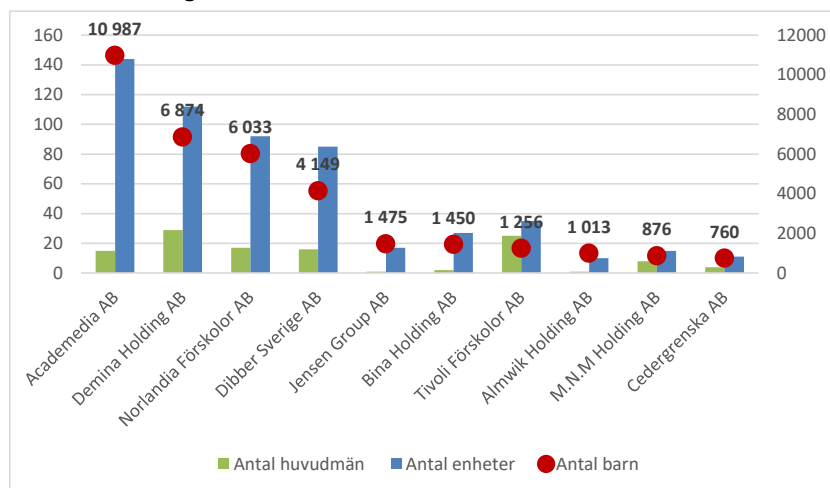
Räknat i antalet enheter är det också bland aktiebolagen som de största enskilda huvudmännen finns. Drygt en tiondel av de enskilda huvudmännen inom förskola har två till fem enheter. 32 enskilda huvudmän har sex eller fler enheter. Sju av dessa ingår i Atvexa-koncernen. Därutöver har Academedia-koncernen 145 förskolor genom olika huvudmän, där Pysslingen förskolor AB, Pysslingen förskolor och skolor AB samt Vittraskolorna AB har ett större antal enheter.

De tio största koncernerna har tillsammans 35 procent av barnen i fristående förskola. Det varierar hur koncernerna är organiserade. Vissa har flera enskilda huvudmän med ett eller ett fåtal godkännanden medan andra har färre enskilda huvudmän men där varje huvudman har flera godkännanden.

<sup>4</sup> Ibid., s. 21.

**Figur 4.2 De tio största koncernerna inom förskola utifrån antal barn och antal enheter, hösten 2023**

Vänster axel visar antal enheter och antal enskilda huvudmän, höger axel visar antal barn



*Källa: Sweco (2024). I Academedi AB ingår bland annat Pysslingen förskolor samt Vittra förskolor. Demina Holding AB äger Atvexa som i sin tur äger flertalet förskolor i olika enskilda huvudmän. Bina Holding AB är moderbolag i en koncern som har förskolor under namnet Tellusbarn. Almwik Holding är moderbolag i en koncern där Raoul Wallenberg förskolor ingår. M.N.M Holding AB är moderbolag i en koncern med förskolor under namnet Hagvidsons förskolor.*

De flesta koncerner inom förskola är även verksamma i andra skolformer. Nordlandia förskolor, Tivoli förskolor och M.N.M Holding AB som är koncernmoderbolag för Hagvidsons förskolor har dock enbart godkännande för förskola i koncernen, de driver alltså inga andra skolformer.

#### 4.1.2 Enskilda huvudmän för fristående grundskolor

Hösten 2023 gick 16 procent av grundskoleeleverna i en skola med enskild huvudman. Andelen är lägre i de lägre årskurserna och högst i högstadiet, där den uppgår till 21 procent. En anledning till det är att ett antal av de större enskilda huvudmännen endast har verksamhet i högstadiet eller först från årskurs fyra.

Höstterminen 2023 fanns 545 enskilda huvudmän med godkännande att bedriva grundskola. Dessa drev sammanlagt 830 enheter. Hösten 2013 fanns som jämförelse 581 enskilda huvudmän som



sammanlagt ansvarade för 792 enheter.<sup>5</sup> Antalet enskilda huvudmän har därmed minskat, men antalet fristående grundskolor har ökat. Även andelen elever i fristående grundskolor har ökat från 2013, då de motsvarade 14 procent mot dagens 16 procent.

**Tabell 4.2 Andel av enskilda huvudmän, enheter respektive elever uppdelat på företagsform inom grundskola, hösten 2023**

Företagsform	Andel av enskilda huvudmän	Andel av fristående enheter	Andel av elever
Aktiebolag	47 %	63 %	73 %
Ekonomisk förening	21 %	14 %	8 %
Ideell förening	16 %	11 %	8 %
Stiftelse	14 %	10 %	11 %
Handels- och kommanditbolag	1 %	0 %	0 %
Registrerat trossamfund	1 %	0 %	0 %

*Källa:* Sweco (2024), egen bearbetning.

47 procent av de enskilda huvudmännen inom grundskolan är aktiebolag. Ungefär en femtedel är ekonomiska föreningar, 16 procent är ideella föreningar och 14 procent är stiftelser. Det vanligaste är att en enskild huvudman endast bedriver en skola (87 procent). Det är en minskning från 2013, då andelen som endast drev en skola var 92 procent.<sup>6</sup>

Trots att det är vanligast att en enskild huvudman endast har en skola blir bilden annorlunda om man ser till hos vilka huvudmän de största andelen elever går. 73 procent av eleverna går i en grundskola som drivs av ett aktiebolag, och de ansvarar för 63 procent av enheterna inom den fristående grundskolesektorn.

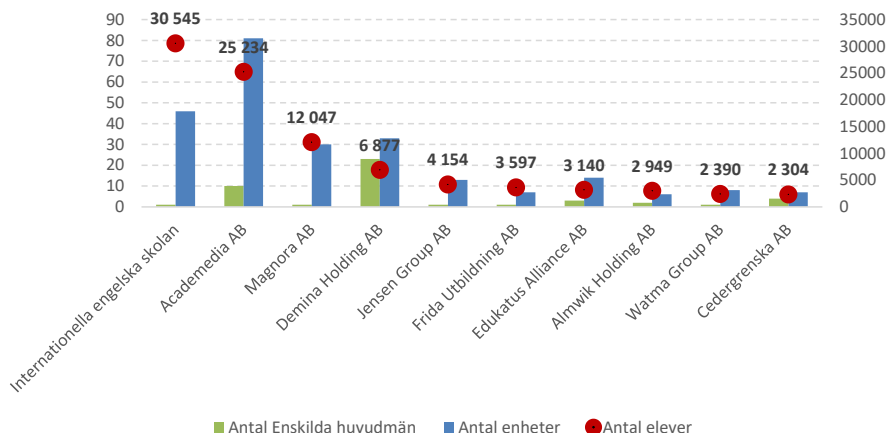
Knappt hälften (47 procent) av eleverna i fristående grundskola går i någon av de tio största koncernernas skolor. Utredningen har inte haft möjlighet att sammanställa hur stor andelen var 2013. Men utredningen kan konstatera att de enskilda huvudmän som hörde till de tio största med ett undantag finns kvar, och samtliga av dem har ökat antalet elever. Till exempel har Internationella engelska skolan AB gått från 14 000 elever 2013 till 30 500 elever 2023.

<sup>5</sup> Ibid., s. 26.

<sup>6</sup> Ibid., s. 27.

**Figur 4.3 De tio största koncernerna inom grundskola utifrån antal barn och antal enheter, hösten 2023**

Vänster axel visar antal enheter och antal enskilda huvudmän, höger axel visar antal barn



*Källa:* Sweco (2024). Magnora AB är moderbolag för Kunskapsskolan. Demina Holding AB äger Atvexa som i sin tur äger flertalet enskilda huvudmän som driver olika grundskolor. Edukatus Alliance AB är moderbolag i en koncern med flera grundskolor, tidigare Thoren framtid. Almwik Holding AB är moderbolag i en koncern där Raoul Wallenbergsskolorna ingår. Watma AB är moderbolag i en koncern där bland annat Nordic international school ingår.

Koncernerna är organiserade på olika sätt. Internationella engelska skolan AB består exempelvis av en huvudman med 46 grundskolor. Academedia AB äger tio enskilda huvudmän som tillsammans har 81 grundskolor (bland annat Innovitaskolorna och Vittraskolorna).

### 4.1.3 Enskilda huvudmän för fristående gymnasieskolor

I likhet med förskola och grundskola har antalet enskilda huvudmän med godkännande att bedriva gymnasieskola minskat det senaste decenniet. År 2013 fanns det 227 enskilda huvudmän inom gymnasieskolan<sup>7</sup>, medan det i dag finns 206. Däremot har andelen elever ökat. 2013 gick 26 procent av eleverna i gymnasieskolan i en skola som drevs av en enskild huvudman. Hösten 2023 gick i stället drygt var tredje gymnasieelev på någon av de 463 fristående gymnasieskolorna.

<sup>7</sup> Ibid., s. 42.

**Tabell 4.3**     **Andel av enskilda huvudmän, enheter respektive elever uppdelat på företagsform inom gymnasieskola, hösten 2023**

Företagsform	Andel av enskilda huvudmän	Andel av fristående enheter	Andel av elever
Aktiebolag	81 %	88 %	87 %
Stiftelse	12 %	8 %	12 %
Ideell förening	6 %	3 %	6 %
Ekonomisk förening	1 %	0 %	1 %
Handels- och kommanditbolag	0 %	0 %	0 %
Offentliga korporationer	0 %	1 %	0 %

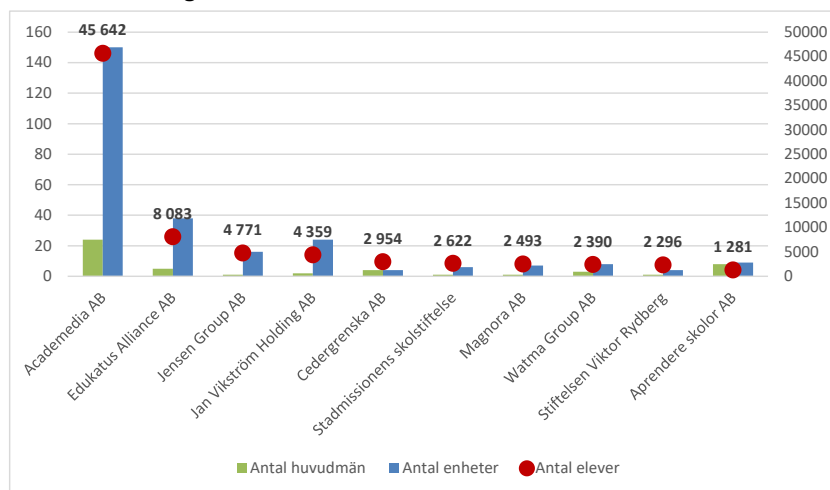
*Källa:* Sweco (2024), egen bearbetning.

De allra flesta enskilda huvudmännen inom gymnasieskolan, 81 procent, är aktiebolag. Det är också aktiebolag som har flest elever. 87 procent av de elever som går i fristående gymnasieskolor går i en skola där huvudmannen är ett aktiebolag. Bland gymnasieskolorna är ekonomiska föreningar inte lika vanligt som i de övriga skolorna, utan de utgör mindre än en procent av de enskilda huvudmännen. Stiftelser och ideella föreningar utgör tolv respektive sex procent.

De tio största aktörerna ansvarar tillsammans för 66 procent av eleverna i fristående gymnasieskola. Till skillnad från övriga skolorformer finns även två stiftelser bland de tio största aktörerna, men i övrigt utgörs dessa av koncerner som består av aktiebolag.

**Figur 4.4 De tio största aktörerna inom grundskola utifrån antal barn och antal enheter, hösten 2023**

Vänster axel visar antal enheter och antal enskilda huvudmän, höger axel visar antal barn



*Källa:* Sweco (2024). I Academedi-koncernen ingår flera olika gymnasieskolor, bland annat Praktiska gymnasiet (Praktiska Sverige AB) och LBS kreativa gymnasiet (Ljud- och bildskolan LBS AB). Edukatus Alliance är moderbolag i en koncern som bland annat har Affärsgymnasiet (tidigare Thoren business school). Jan Vikström Holding AB är moderbolag i en koncern som bland annat driver Realgymnasiet (Lärande i Sverige AB). Magnora AB är moderbolag i en koncern där Kunskapsgymnasiet ingår. Watma Group AB är moderbolag i en koncern där bland annat Fria läroverken ingår.

Bland gymnasieskolor är den största aktören Academedi-koncernen med 150 gymnasieskolor. Därefter har Edukatus Alliance AB (före detta Thorénggruppen) 38 gymnasieskolor, Jan Vikström Holding AB 24 gymnasieskolor och Jensen Group AB 16 gymnasieskolor.

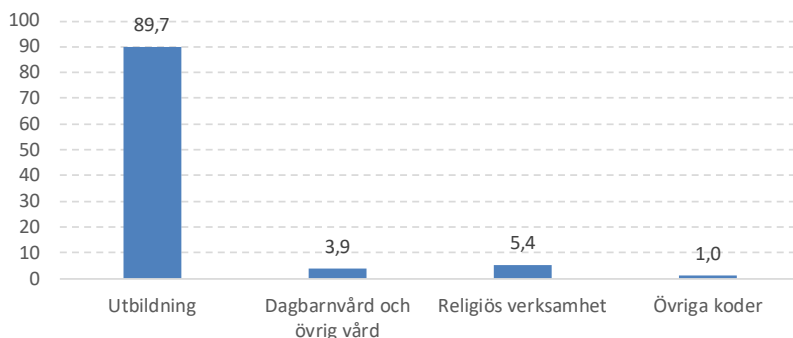
#### 4.1.4 Enskilda huvudmän som har flera enheter eller bedriver annan verksamhet

Merparten av de enskilda huvudmännen, 72 procent, driver endast en enhet. Det betyder att drygt var fjärde enskild huvudman har två eller fler enheter.

Utöver att en enskild huvudman kan driva flera förskolor och skolor kan den även ha annan verksamhet i samma företag. Det finns alltså ingen begränsning av vilken typ av verksamhet en enskild huvudman får bedriva.

För att ta reda på hur vanligt det är att enskilda huvudmän även bedriver annan verksamhet har utredningen analyserat företagens SNI-klassificering. SNI står för Standard för svensk näringsgrensindelning, och klassificeringen används bland annat för att med hjälp av koder för olika verksamheter följa upp och analysera företag efter den verksamhet de bedriver. Analysen visar att en stor majoritet i första hand har angett någon av koderna inom SNI för förskoleutbildning, grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning.<sup>8</sup>

**Figur 4.5 Första SNI-kod bland enskilda huvudmän**



Källa: Sweco (2024).

Utöver utbildning är den vanligaste SNI-klassificeringen religiös verksamhet, som fem procent av företagen angett som första SNI-kod. Knappt fyra procent har dagbarnvård och övrig vård som sin första SNI-kod. I denna ingår även pedagogisk omsorg.

Tre fjärdedelar av företagen har endast en kod, men det är möjligt att ange flera. 14 procent av företagen har en annan kod inom utbildning (exempelvis förskoleutbildning och grundskoleutbildning). Utöver detta förekommer vitt spridda koder där de fem vanligaste (antal inom parentes) är:

- Verksamhet som utövas av huvudkontor (44).
- Restaurangverksamhet (20).

<sup>8</sup> Förskolor och skolor tillhör huvudgrupp P, kod 85, utbildning. Gruppen kan delas upp i 85.1 Förskoleutbildning, 85.2 Grundskoleutbildning och 85.3 Gymnasial utbildning. Det finns undergrupper som till exempel särskiljer anpassad verksamhet, yrkes- eller högskoleförberedande program.

- Verksamhet i religiösa samfund (14).
- Personaluthyrning (7).
- Blandat jordbruk, Konsultverksamhet avseende företags organisation respektive Övrig fritids- och nöjesverksamhet (5 unika företag vardera).

Analysen visar att de flesta enskilda huvudmännen enbart bedriver utbildningsverksamhet i det företag som är huvudman för en skola eller förskola. Med en snävare gränsdragning som enbart omfattar förskola, grundskola, gymnasieskola och anpassad grund- respektive gymnasieskola, är det cirka 15 procent av de enskilda huvudmännen som har någon annan verksamhet registrerad.<sup>9</sup> Samtidigt är det förhållandevis vanligt att de enskilda huvudmän som är aktiebolag ingår i en koncern. En sådan kan bedriva annan verksamhet än utbildning i andra företag.

### Närmare om enskilda huvudmän som ingår i en koncern

En koncern definieras vanligtvis som en ekonomisk enhet bestående av företag där minst ett moderbolag har ett bestämmande inflytande genom att äga mer än 50 procent av aktierna i ett dotterbolag. Bland de fristående förskolorna och skolorna finns både enkla och komplexa koncernstrukturer. Vissa koncerner består bara av två företag, där godkännandet att bedriva förskola eller skola ligger i antingen dotter- eller moderföretaget. Andra koncerner består av flera enskilda huvudmän som kan finnas i olika nivåer i koncernstrukturen. Ytterligare andra koncerner har en mycket begränsad verksamhet inom skolväsendet, men en omfattande verksamhet i övrigt.

Sett till antal enheter, och antal barn och elever framgår det av utredningens sammanställningar att det är vanligt att enskilda huvudmän ingår i en koncern, både bland fristående förskolor och skolor:

- 572 av de enskilda huvudmännen som är aktiebolag är del av en koncern (63 procent av aktiebolagen).

---

<sup>9</sup> Ramböll (2024b), *Kostnad av särredovisningskrav*.

- 1 760 av förskole- och skolenheterna ingår i en koncern (80 procent av de aktiebolagsdrivna enheterna).
- 280 575 av barn och elever går på en förskola eller skola som ingår i en koncern (90 procent av barn och elever på fristående enheter som drivs av aktiebolag).

Att vara del av en koncern är vanligare bland större huvudmän, alltså sådana med fler antal barn och enheter. Det är vanligare bland enskilda huvudmän som driver flera skolformer, och även bland enskilda huvudmän med godkännande att bedriva gymnasieskola.

De huvudmän som är del av en koncern har i genomsnitt fler enheter och fler elever. 43 procent av barnen och eleverna går i någon av de 10 största koncernerna. Den största koncernen, Academedia, har ensam 20 procent av alla elever i fristående förskola, grundskola och gymnasieskola.

#### *Kommission är relativt vanligt*

Flera av de större koncernerna bedriver verksamhet i kommission. 112 enskilda huvudmän ingår i ett kommissionärsförhållande. Det motsvarar 12 procent av aktiebolagen, eller 5 procent av samtliga enskilda huvudmän. Sett till andelen barn och elever finns 27 procent hos huvudmän där verksamheten bedrivs i kommission. I kapitel 5 beskrivs kommission närmare.

#### **4.1.5 Enskilda huvudmän med endast en enhet och ingen annan verksamhet**

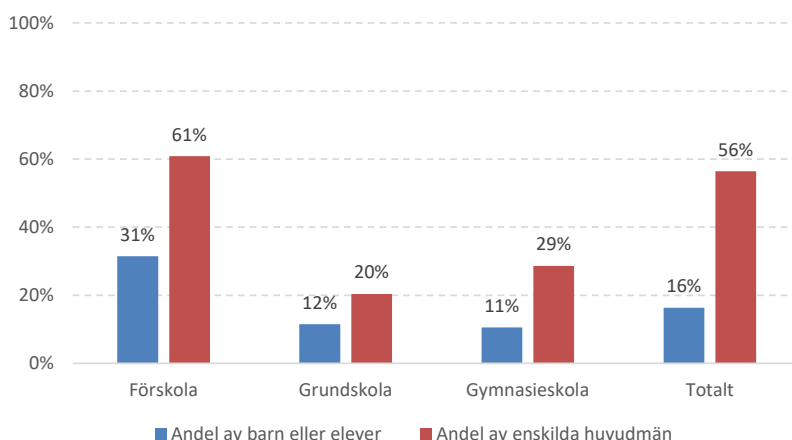
En majoritet av de enskilda huvudmännen, 1 328, har endast en enhet, är inte en del av någon koncern och har bara en SNI-kod. Det motsvarar 56 procent. Här dominerar förskola, där 61 procent av huvudmännen har en enhet och inte ingår i en koncern. För grundskolor är motsvarande andel 20 procent och för gymnasieskolor 29 procent.

Sett till antalet barn och elever blir dock bilden en annan. 31 procent av de barn som går i förskola hos en enskild huvudman gör det

hos en huvudman som bara driver en enda förskola. I grundskolan är andelen 12 procent och på gymnasieskolan 11 procent.

**Figur 4.6** Enskilda huvudmän med endast en enhet och ingen annan verksamhet, hösten 2023

Andel av barn och elever i fristående förskola eller skola respektive andel av enskilda huvudmän



Källa: Sweco (2024).

## 4.2 Utländskt ägande av skolverksamhet<sup>10</sup>

Enligt Skolinspektionen är det relativt ovanligt med utländskt ägande av enskilda huvudmän sett till antalet huvudmän. Omkring en tredjedel av alla elever som går i en fristående skola går emellertid i en skola som ingår i två av de största skolkoncernerna i Sverige. I båda dessa koncerner har det utländska ägandet sammantaget uppgått till mer än 50 procent under 2023.

De två största skolkoncernerna i Sverige är Academedia och Internationella Engelska Skolan (IES).<sup>11</sup> Av Academedia AB:s årsredovisning för 2022/2023 framgår att det utländska ägandet sammantaget uppgår till mer än 50 procent av kapitalet. Internationella Engelska Skolan uppger på sin webbplats ([engelska.se](https://engelska.se)) att majori-

<sup>10</sup> Detta avsnitt bygger till stor del på Skolinspektionens årsrapport 2023. Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023 – Iakttagelser och erfarenheter från året som gått*, dnr. 2024:1192.

<sup>11</sup> Utifrån antal elever hösten 2002.



teten av bolaget ägs av Paradigm Capital, som har sitt säte utanför Sverige.

Utöver dessa två koncerner förekommer utländskt ägande även hos andra aktörer. Exempelvis har den relativt stora skolkoncernen Dibber norskt ägande, och det finns flera exempel på enskilda huvudmän som ingår i koncerner med börsnoterade moderbolag som delvis har utländskt ägande.

Både Academedia och Dibber äger fristående förskolor. Utredningen saknar i övrigt information om utländskt ägande av förskolor.

## 4.3 Rättslig reglering av koncerner

En samverkan mellan företag kan byggas ut till en koncern. En koncern består av en grupp i och för sig juridiskt självständiga företag, där ett av dem som moderföretag behärskar de övriga, dotterföretagen.<sup>12</sup> Aktiebolagslagen (2005:551) (ABL), lag (2018:672) om ekonomiska föreningar (EFL) och stiftelselagen (1994:1220) innehåller samtliga koncerndefinitioner.<sup>13</sup> Definitionerna är dock i princip likalydande förutom när det gäller kravet på vilken företagsform som får vara koncernmoder.<sup>14</sup> I följande avsnitt redogörs för definitionerna i lagarna med tyngdpunkt på den i ABL eftersom de andra utgår från den.

### 4.3.1 Definition av koncern<sup>15</sup>

#### Koncern enligt aktiebolagslagen

Koncerndefinitionen i aktiebolagslagen har central betydelse för aktiebolag som ingår i en koncern. Exempelvis påverkas reglerna om när en värdeöverföring får äga rum, styrelsens upplysningsplikt och låneförbudet av vilka företag som ingår i koncernen. Grundprincipen för reglerna om koncerner i aktiebolagslagen är att om

---

<sup>12</sup> Johansson, Svante (2022) *Svensk associationsrätt i huvuddrag*, JUNO version 3, s. 359.

<sup>13</sup> Det finns även ett regelverk angående hur koncerner ska redovisas, se till exempel ÅRL, samt inom skattelagstiftningen.

<sup>14</sup> [https://www.faronline.se/dokument/rattserien/ratt-bolagsratt/k/rb\\_koncern/](https://www.faronline.se/dokument/rattserien/ratt-bolagsratt/k/rb_koncern/) (Hämtad 2025-06-12).

<sup>15</sup> Se även Skatteverkets vägledning, till exempel Vad är en koncern? | Rättslig vägledning | Skatteverket, sidan hämtad 9 december 2025.

flera företag organiseras i en koncern så ska de behandlas som om de vore ett enda företag.<sup>16</sup>

Enligt aktiebolagslagen är ett moderbolag och alla dess dotterföretag tillsammans en koncern (1 kap. 11 § ABL). Det som kännetecknar en koncern är att moderbolaget har ett bestämmande inflytande över sina dotterföretag. Detta kan moderbolaget ha genom direkt eller indirekt ägande och på olika sätt.

Bestämmelsen i 1 kap. 11 § ABL gäller då det är ett aktiebolag som är moderbolag och en annan juridisk person är dotterföretag. För att det ska vara fråga om ett dotterföretag måste moderbolaget uppfylla någon av punkterna nedan. Moderbolaget

- innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den juridiska personen
- äger aktier eller andelar i den juridiska personen och, på grund av avtal med andra delägare i denna, förfogar över mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar
- äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan
- äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att ensamt utöva ett bestämmande inflytande över denna, på grund av ett avtal med den juridiska personen eller på grund av en föreskrift i dess bolagsordning, bolagsavtal eller andra jämförbara stadgar.

Även juridiska personer som ägs indirekt av moderbolaget räknas som dotterföretag. Av 1 kap. 11 § andra stycket ABL framgår att en juridisk person är dotterföretag till moderbolaget om ett annat dotterföretag, eller moderbolaget tillsammans med ett eller flera andra dotterföretag eller flera andra dotterföretag tillsammans, uppfyller någon av punkterna nedan. Företaget eller företagen

- innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den juridiska personen,

---

<sup>16</sup> SOU 2022:29 s. 117.

- äger aktier eller andelar i den juridiska personen och, på grund av ett avtal med andra delägare i denna, förfogar över mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar,
- äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan.

Om ett dotterföretag äger aktier eller andelar i en juridisk person och har rätt att ensamt utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen – på grund av ett avtal med den juridiska personen eller p.g.a. en föreskrift i dess bolagsordning, bolagsavtal eller andra jämförbara stadgar – så är även den juridiska personen dotterföretag till moderbolaget.

### Koncern enligt lag om ekonomiska föreningar

Även koncerndefinitionen enligt lag om ekonomiska föreningar har stor betydelse för ekonomiska föreningar som ingår i en koncern. Exempelvis påverkas när en värdeöverföring får göras, föreningens upplysningsplikt och styrelsens ansvar för den ekonomiska situationen av vilka föreningar och företag som ingår i en koncern.<sup>17</sup>

Enligt lag om ekonomiska föreningar är en ekonomisk förening som är moderförening och en annan juridisk person som är dotterföretag tillsammans en koncern (1 kap. 12 § EFL). När en ekonomisk förening är moderförening och en annan juridisk person är dotterföretag framgår av 1 kap. 10–11 §§ EFL.

Definitionen infördes som en anpassning till, och motsvarar, koncerndefinitionen i aktiebolagslagen med flera lagar (prop. 1996/97:32 s. 71).

### Koncern enligt stiftelselagen

Enligt stiftelselagen är en stiftelse som är moderstiftelse och en juridisk person som är dotterföretag tillsammans en koncern. När en stiftelse är moderstiftelse och en annan juridisk person är dotterföretag framgår av 1 kap. 5 § stiftelselagen.

---

<sup>17</sup> SOU 2022:29 s. 117.

Definitionen infördes som en anpassning till, och motsvarar, koncerndefinitionen i aktiebolagslagen m.fl. lagar (prop. 1998/99:130 s. 444).

### Oäkta koncerner

Det är vanligt förekommande att en fysisk person kontrollerar två eller flera bolag och då används begreppet oäkta koncern. Begreppet oäkta koncern finns varken i aktiebolagslagen eller inom skatterätten. I skatterätten finns begreppet intressegemenskap och huvudsak gemensam ledning. Dessa begrepp är vidare, då det kan vara en intressegemenskap eller i huvudsak gemensam ledning även om den fysiska personen inte kontrollerar mer än hälften av rösterna. Alla oäkta koncerner faller inom både begreppet intressegemenskap och i huvudsak gemensam ledning.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> [https://www.faronline.se/dokument/rattserien/ratt-skatt/o/rs\\_oaktakoncern/](https://www.faronline.se/dokument/rattserien/ratt-skatt/o/rs_oaktakoncern/) (Hämtad 2025-06-05).

## 5      Prövning av ansökan om att få bli enskild huvudman

### 5.1      Vad krävs för att bli godkänd som enskild huvudman?

Av 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) framgår bland annat att enskilda efter ansökan får godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Beslut om godkännande tas av tillsynsmyndigheterna och ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. En enskild kan ha godkännande för flera olika utbildningar vid samma skolenhet, till exempel fritidshem, förskoleklass och grundskola. Ett godkännande kan också gälla vissa delar av en skolform, exempelvis vissa årskurser i grundskolan eller program i gymnasieskolan. Det kan också avse ett fristående fritidshem.

I skollagen regleras vad som krävs för att en enskild ska godkännas som huvudman. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vissa villkor för ett godkännande. Detta bemyndigande har dock ännu inte använts.

Godkännande ska enligt 2 kap. 5 § andra stycket lämnas om den enskilde

- genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat *insikt* i de föreskrifter som gäller för verksamheten (p. 1),
- har *ekonomiska förutsättningar* att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten (p. 2), och
- *i övrigt har förutsättningar* att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (p. 3).

Vidare krävs enligt 2 kap. 5 § tredje stycket att den enskilde i övrigt bedöms *lämplig*.

Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta *ungdomars efterfrågan*, dels fylla ett *arbetsmarknadsbehov* för att godkännande ska lämnas (2 kap. 5 § fjärde stycket).

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär *påtagliga negativa följder* på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att *elevunderlaget* är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. (2 kap. 5 § femte stycket)

### 5.1.1 Ägar- och ledningskretsen

I fråga om prövningen av kravet på insikt och lämplighet ska den sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

I fråga om en juridisk person ska prövningen avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen (2 kap. 5 a § skollagen).

Med andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten avses personer med en ledande funktion på motsvarande nivå som en vd, exempelvis en förvaltare, eller någon som inte har en sådan formell ställning men i praktiken utövar ett motsvarande inflytande. En anställd med arbets-

ledande funktion som exempelvis en rektor ingår inte i prövningen, om det inte finns andra omständigheter som talar för det.<sup>1</sup>

Som huvudregel anses ägare som representerar mer än 10 procent av det röstberättigade aktiekapitalet ha väsentligt inflytande över aktiebolaget. Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste bedömningen av vem som har ett väsentligt inflytande dock göras samlat utifrån alla omständigheter i det enskilda fallet. Hur ägarförhållandena ser ut i övrigt kan påverka vilket inflytande en delägare har över verksamheten.<sup>2</sup> Om en ägare med väsentligt inflytande är en annan juridisk person, ska prövningen kunna omfatta även ledning och ägare hos denna. Det avgörande är vilket inflytande dessa personer kan anses ha över verksamheten, oavsett om det är direkt eller indirekt genom andra juridiska personer.<sup>3</sup>

### 5.1.2 Insikt

Av förarbetena framgår att kravet på insikt är viktigt för att säkerställa att de enskilde har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet.

Kravet omfattar bland annat krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten, det vill säga aktuella skolförfattningar.<sup>4</sup> Utöver kunskap om de skolförfattningar som avses i andra stycket 3 omfattar kravet på insikt även kunskap om bland annat de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som reglerar verksamheten. Vidare krävs att den enskilde kan visa att denne har kunskap om de ekonomiska regelverk som styr associationsformen, exempelvis reglerna i ÅRL<sup>5</sup> och ABL<sup>6</sup>. Kunskapen kan visas genom en redogörelse för erfarenhet av liknande verksamhet eller utbildning på området.<sup>7</sup>

Bedömningen ska ske samlat för hela den berörda kretsen. Det krävs alltså inte att samtliga personer i den berörda kretsen har kunskapen, utan endast att kunskapen finns representerad inom kretsen.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 2017/18:158 s. 123.

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:158 s. 123.

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:158 s. 48.

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:158 s. 46 f.

<sup>5</sup> Årsredovisningslagen (1995:1554).

<sup>6</sup> Aktiebolagslagen (2005:551).

<sup>7</sup> Prop. 2017/18:158 s. 121.

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:158 s. 121 f.

### 5.1.3 Ekonomiska förutsättningar

I 2 kap. 5 § andra stycket 2 skollagen finns ett krav på att den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Kravet gäller under hela den tid då verksamheten bedrivs. I kravet på ekonomiska förutsättningar ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar. Det kan bli aktuellt att ingripa mot en aktör om ekonomin kraftigt försämras, till exempel genom vikande elevunderlag eller att aktörens tillgångar minskar, på ett sådant sätt att det påverkar förutsättningarna att bedriva en verksamhet av godtagbar kvalitet enligt lagar och andra föreskrifter. Om verksamheten visar ett underskott bör det vägas in om det finns fonderade eller andra medel, exempelvis en bankgaranti, tillgängliga för att hantera underskottet. En prognos som visar att det finns förutsättningar att inom skälig tid nå ett överskott kan också vara en indikation på att kravet är uppfyllt. Om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även beaktas om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar.<sup>9</sup> För mer om prövningen av ekonomiska förutsättningar, se kapitel 6 i delbetänkandet<sup>10</sup>.

### 5.1.4 Förutsättningar i övrigt

Av 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen framgår kravet på att den enskilde i övrigt ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Med föreskrifter som gäller för utbildningen avses enligt förarbeten, samtliga bestämmelser i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som gäller för den aktuella skolformen eller fritidshemmet. I detta krav får i enlighet med praxis på området anses ligga att till exempel budget och elevprognoser ger vid handen att verksamheten i praktiken har förutsättningar att följa föreskrifterna.<sup>11</sup>

Skolinspektionen har avslagit ansökningar om godkännande från huvudmän som har befintliga skolenheter med brister med stöd av bestämmelsen. I samtal med företrädare för Skolinspektionen har

---

<sup>9</sup> Prop. 2017/18:158 s. 122.

<sup>10</sup> SOU 2025:37.

<sup>11</sup> Prop. 2009/10:165 s. 643.



framkommit att myndigheten gör en proportionalitetsbedömning och bland annat tar hänsyn till bristernas karaktär och omfattning i förhållande till verksamheten samt vilken skolform ansökan avser och vilken skolform som bristerna förekommer i.

Av den enkät utredningen genomfört med kommuner så har det i några enstaka fall framkommit att även kommuner beaktar brister i befintlig verksamhet på det sätt som Skolinspektionen gör vid en ansökan om godkännande.<sup>12</sup>

### *Koncernens betydelse för bedömningen av förutsättningar i övrigt*

Kammarrätten i Stockholm prövade i dom den 31 januari 2025 beslut av Skolinspektionen att avslå ansökningar med hänvisning till brister i skolenheter hos andra huvudmän inom samma koncern där företrädarna i all väsentlighet var desamma.<sup>13</sup> Kammarrätten ansåg att det inte finns hinder mot att beakta påtalade brister i verksamheter som bedrivs av andra huvudmän inom samma koncern vid bedömning av om en sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Detta särskilt med hänsyn till att prövningen i fråga om förmågan hos det sökande bolaget att följa relevanta föreskrifter enligt förarbetena ska utgå från företrädarna. Enligt kammarrätten måste dock de brister som görs gällande mot den enskilde till sin art och omfattning vara relevanta för den verksamhet som ansökan gäller, för att kunna kopplas till en bristande förmåga hos företrädarna för sökanden att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Kammarrätten tog också hänsyn till att de brister Skolinspektionen fört fram berörde ett begränsat antal verksamheter sett i förhållande till koncernens storlek. Mot bakgrund av detta ansåg kammarrätten att Skolinspektionen inte haft fog att avslå bolagets ansökan. Skolinspektionens överklagande av förvaltningsrättens dom avslogs därmed.

Kammarrätten i Göteborg har i dom den 10 juni 2025<sup>14</sup> prövat liknande frågor i ett mål som gäller ansökan om godkännande för fristående förskola. Sökandebolaget ingick i en större koncern som

<sup>12</sup> Se Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Enkäten om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter.

<sup>13</sup> Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2025 i mål nr 1000-24.

<sup>14</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2025 i mål nr 4485-24.

bland annat bedriver förskoleverksamhet i ett flertal svenska kommuner. Andra koncernbolag hade vid upprepade tillfällen förelagts av andra kommuner att åtgärda brister som uppstått på vissa förskolor. Kommunala nämnder med tillsynsansvar hade utfärdat förelägganden samma år som nämnden prövat bolagets ansökan, men även under åren närmast dessförinnan. Dessutom hade ett koncernbolag fått ett tillstånd att bedriva förskola i en annan kommun återkallat tidigare samma år som ansökan prövades. Kammarrätten konstaterade att med anledning av det tidsmässigt nära sambandet mellan olika påtalade brister och den ansökan som nu var aktuell skulle bristerna beaktas vid prövningen av om bolaget kan beviljas tillstånd för en ny förskola.

De brister som hade konstaterats gällde bland annat barns säkerhet, utformning av förskolans pedagogiska miljö, personaltäthet, personalens utbildningsnivå, barns rätt till undervisning i sitt modersmål och det systematiska kvalitetsarbetet. Det hade enligt kammarrätten således rört sig om brister inom olika områden där alla, i varierande grad och omfattning, är av betydelse för barns rätt till en trygg och lärorik omsorg i förskolan. Bristerna visade sig vid flera olika förskolor. Vid vissa förskolor uppstod nya brister efter att en tidigare granskning hade avslutats. Det hade även förekommit att nya brister uppstått under en pågående granskning.

Kammarrätten konstaterade att det under de senaste åren ingått i huvudsak samma personer i ägar- och ledningskretsen för koncernbolagen. Beaktat detta ansåg kammarrätten att förekomsten av upprepade förelägganden avseende förskoleverksamhet bedriven av andra koncernbolag visade att huvudmännen och därigenom bolaget inte har tillräcklig vilja eller kapacitet att bedriva en verksamhet som sker enligt gällande krav. Bolaget hade således enligt kammarrätten inte visat att det genom erfarenhet eller på annat sätt hade förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och inte heller att det i övrigt hade förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Kammarrätten fastställde därför nämndens beslut att avslå bolagets ansökan.

### 5.1.5 Lämplighet

Av 2 kap. 5 § tredje stycket skollagen framgår kravet på att den enskilde, eller i fråga om en juridisk person var och en av de som ingår i ägar- och ledningskretsen för denna samt den juridiska personen, även i övrigt ska bedömas vara lämplig. Det räcker att det finns brister hos en av personerna för att kravet på lämplighet inte ska anses uppfyllt.<sup>15</sup> Syftet med regleringen är att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet.<sup>16</sup>

Viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse ska beaktas vid lämplighetsprövningen. Vid bedömningen ska ekonomisk skötsamhet vägas in, dvs. att de uppräknade personerna skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter med mera eller om de exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. Vid bedömningen ska hänsyn också tas till brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär. Även till exempel begångna vålds- och sexualbrott bör kunna vägas in vid en prövning.

Enbart den omständigheten att en person har dömts för ett brott ska dock inte per automatik innebära att lämplighetskravet inte anses uppfyllt, utan prövningen ska göras utifrån den verksamhet som ska bedrivas och omständigheterna i det enskilda fallet. Tillståndsmyndigheten ska göra en samlad bedömning av alla omständigheter, såsom exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur sökanden har uppträtt därefter.<sup>17</sup>

Om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats, om verksamhet bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i samband med sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten kan det också påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:158 s. 49.

<sup>16</sup> Prop. 2017/18:158 s. 44 f.

<sup>17</sup> I två domar den 16 september 2022 prövade Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) frågan hur lämplighetsprövningen ska göras vid en ansökan om tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen (HFD 2022 ref 36 I och II). Bestämmelsen som tillämpades är den samma som i skollagen varför domarna är intressanta vid prövningen av en ansökan om godkännande enligt skollagen.

<sup>18</sup> Prop. 2017/18:158 s. 122.

## Demokrativillkoret

Av 2 kap. 5 b § skollagen framgår att en sökande inte ska anses som lämplig enligt 5 § tredje stycket om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för (p. 1) våld, tvång eller hot, (p. 2) diskriminering eller kränkande behandling, eller (p. 3) påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Paragrafen innehåller ett förtydligande av vad som gäller avseende den lämplighetsprövning som ska göras enligt 5 § tredje stycket.

Uttrycket risk avser en konkret risk, alltså inte en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för att barn eller elever kommer att utsättas för de företeelser som anges i punkterna 1–3. Konkreta omständigheter måste alltså finnas som talar för en risk som inte är ringa. Prövningen ska begränsas till uppgifter av viss dignitet och som kan härledas med säkerhet. Detta är särskilt viktigt om uppgifterna härrör från sociala medier såsom webbplatser och bloggar.<sup>19</sup>

I paragrafens första punkt anges risk för att barn eller elever kommer att utsättas för våld, tvång eller hot. Hot kan avse en brottslig gärning, såsom att ett barn eller en elev ska misshandlas eller utsättas för förtal, men kan även avse något som inte är brottsligt, till exempel hot att personen ska uteslutas från en gemenskap.<sup>20</sup>

I andra punkten anges risk för att barn eller elever kommer att utsättas för diskriminering eller kränkande behandling. Med diskriminering avses agerande i strid med diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering som grundar sig på kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder, inom vissa angivna samhällsområden, till exempel utbildning eller arbetsliv. Vad som är diskriminerande ska också tolkas mot bakgrund av att det i läroplanerna anges att skolans verksamhet ska vila på demokratisk grund och att skolan ska gynna människors lika värde och motverka könsmönster som begränsar elevernas lärande, val och utveckling.<sup>21</sup>

Med kränkande behandling avses kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Kränkande behandling definieras i 6 kap. 3 § som

---

<sup>19</sup> Prop. 2021/22:157 s. 120.

<sup>20</sup> Prop. 2021/22:157 s. 120.

<sup>21</sup> Prop. 2021/22:157 s. 120 f.

ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet. Huvudmannen eller dennes personal får inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling (6 kap. 9 §).<sup>22</sup>

I tredje punkten behandlas situationen när det finns en risk för att barn eller elever i verksamheten kommer att utsättas för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Med det demokratiska styrelseskicket avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Med ett motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter avses till exempel att argumentera mot opinionsfriheter, mot rätt till kroppslig integritet och rörelsefrihet. Ett exempel på motarbetande av det demokratiska styrelseskicket är att uppmuntra till utövande av terrorism.<sup>23</sup>

### 5.1.6 Ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov

Sedan den 1 juli 2023 krävs det, om en ansökan om godkännande avser gymnasieskola, att utbildningen bidrar till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas skollagen (2 kap. 5 § fjärde stycket skollagen). Syftet med bestämmelsen är att stärka matchningen mellan utbildningsutbudet och arbetsmarknadens behov.

Med ungdomars efterfrågan avses ungdomars önskemål om att läsa en viss gymnasieutbildning. För nationella program avses därvid önskemål om program och nationell inriktning på programmet. När det gäller arbetsmarknadsbehov avses det bedömda behovet av kompetens på arbetsmarknaden såväl direkt efter avslutad gymnasieutbildning som efter en följande högskoleutbildning. Eftersom ansökan avser en viss utbildning ska bedömningen endast avse hur just den utbildningen bidrar till att fylla ett arbetsmarknadsbehov.<sup>24</sup>

I samband med de nya bestämmelserna i skollagen fick Skolverket i uppdrag att ta fram regionala planeringsunderlag som kan fungera som stöd för huvudmännen i deras arbete med planering och dimensionering av gymnasial utbildning för att utbildningsutbudet ska möta ungas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

---

<sup>22</sup> Prop. 2021/22:157 s. 121.

<sup>23</sup> Prop. 2021/22:157 s. 121.

<sup>24</sup> Prop. 2021/22:159 s. 127.

Beträffande ungdomars efterfrågan kan till exempel hänvisning göras till uppgifter på motsvarande sätt som görs för att visa ett riktat intresse för en utbildning, det vill säga en elevprognos.<sup>25</sup>

De nya villkoren tillämpades för första gången vid Skolinspektionens prövning av ansökningar som avser gymnasieutbildning med start 2025. Av statistik för utbildning som ska starta läsåret 2025/26 framgår att ”planering och dimensionering” var den vanligaste avslagsgrunden. Av de totalt 33 avslagna ansökningarna om utökning av gymnasieskola avslogs 24 med motiveringen att kravet på ungdomars efterfrågan och/eller arbetsmarknadens behov inte var uppfyllt.<sup>26</sup>

### 5.1.7 Påtagliga negativa följder

Av 2 kap. 5 § femte stycket skollagen framgår att det för att godkännande ska lämnas krävs att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska hänsyn även tas till följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Med begreppet *påtagliga negativa följder* avses enligt förarbetena bland annat att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och att det skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen eller att etableringen av en fristående skola annars skulle leda till större kostnadsökningar för kommunen som kvarstår på sikt. I en del fall kan inrättandet av en fristående skola leda till ökade kostnader på grund av att skolan bedrivs i mindre effektiv omfattning med lågt kapacitetsutnyttjande. Överkapaciteten kan i vissa fall bestå på lång sikt till exempel i det fall en fristående skola bildas av en kommunal skola som ska avvecklas. I sådana fall motverkas kommunens ansträngning att upprätthålla

---

<sup>25</sup> Prop. 2021/22:159 s. 127.

<sup>26</sup> Skolinspektionens rapport 2025:3 *Beslut om att starta eller utöka skola – Statistik för utbildning som ska starta 2025/26*, (dnr 2024:1620).

en effektiv skolorganisation vilket minskar resurserna för övriga elever.<sup>27</sup>

Av förarbetena framgår att effekterna ska antas bestå på längre sikt för att de ska anses vara ”påtagligt negativa”.<sup>28</sup> Regeringen menade att det borde komma till uttryck i skollagen att bedömningen av påtagliga negativa följder inte ska göras i ett alltför snävt tidsperspektiv. Omständigheten att en kommun kan tvingas planera om och göra omfördelningar i sin egen skolverksamhet i ett kortare perspektiv ska inte vara tillräckligt för att ett godkännande inte ska ges. Riktmärket i tid för ”på lång sikt” ska enligt regeringen vara fem år.

Skolinspektionens nuvarande anvisningar till kommunerna inför yttranden rörande bedömningar av påtagliga negativa följder anger en mer flytande gräns om cirka fem sex år.

Prövningen ska utgå från ett elevperspektiv och en helhetsbedömning ska göras. Elevers möjlighet att välja skola och ha tillgång till ett brett utbud av utbildningar är en viktig kvalitetsaspekt i ett skolväsende med både offentliga och enskilda huvudmän.<sup>29</sup>

Enligt dagens bestämmelser ska Skolinspektionen bereda kommunen tillfälle att yttra sig över ansökan om godkännande.<sup>30</sup> Skolinspektionen ska göra en helhetsbedömning av om det föreligger påtagliga negativa följder samt en bedömning utifrån de underlag som finns i ett ärende.<sup>31</sup> Bedömningen förutsätts vara saklig och opartisk och Skolinspektionen ska lämna ett välmotiverat beslut.<sup>32</sup>

## Propositionen 2021/22:158 som inte blev antagen av riksdagen

Frågan om ett förtydligande av bestämmelserna om påtagliga negativa följder, och obligatoriska krav på kommuner att yttra sig vid enskild ansökan, har beretts tidigare. I proposition *Ett mer likvärdigt skolval* (prop. 2021/22:158) föreslog regeringen en utökning

---

<sup>27</sup> Prop. 1995/96:200 s. 53.

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:157 s. 21. Den nya lydelsen av bestämmelsen i 9 kap. 6 § skollagen (1985:1100) som antogs av riksdagen var ”En förklaring ska dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller skolväsendet i den kommun där skolan är belägen...” (SFS 2010:699).

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:157 s. 1.

<sup>30</sup> Se 2 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) och 2 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039). Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska även de närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ges tillfälle att yttra sig.

<sup>31</sup> Prop. 2009/10:157 s. 23.

<sup>32</sup> Se 5, 23 och 32 § förvaltningslagen (2017:900).

av vad som skulle kunna utgöra påtagliga negativa följder samt att kommuner ska lämna ett obligatoriskt yttrande. Riksdagen valde dock att avslå dessa förslag.

Regeringen föreslog att det i skollagen skulle förtydligas att det vid bedömningen av om etableringen av en ny fristående skola eller en ny utbildning vid en fristående skola skulle innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den delen av skolväsendet som anordnas av det allmänna särskilt ska beaktas alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.<sup>33</sup>

Förslagen innefattade bland annat följande tillägg i skollagen:

Vid bedömningen av om utbildningen innebär påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning.

Avser ansökan förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, ska ett yttrande inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i ett sådant fall inkomma med ett yttrande. (...) En kommun som yttrar sig ska bifoga en bedömning av konsekvenserna av om ansökan skulle bifallas. Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som anges i fjärde stycket.

Exempel på när en etablering av en fristående skola skulle kunna äventyra alla elevers rätt till en likvärdig utbildning menade regeringen kan vara att befintliga skolor förlorar elever eller behörig lärar-kompetens i en sådan omfattning att de kvarvarande eleverna inte längre kan tillförsäkras rätten till likvärdig utbildning.

I betänkandet som föregick propositionen föreslogs att det vid bedömningen av om en etablering skulle innebära påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår.<sup>34</sup> I betänkandet anges alltså även ”överetablering” som något som skulle kunna utgöra en grund för påtagliga negativa följder. Det anges dock inte närmare vad som skulle kunna anses vara en överetablering. Regeringen menade dock att det saknas anledning att uttryckligen nämna begreppet ”överetablering” i lagtexten, eftersom den prövningen ligger implicit i prövningen av om en etable-

---

<sup>33</sup> Prop. 2021/22:158 s. 100.

<sup>34</sup> SOU 2016:66 s. 143.



ring innebär att alla elever inte längre kan garanteras rätten till en likvärdig utbildning.

Regeringen föreslog att det uttryckligen skulle anges i lagtexten att den konsekvensbeskrivning som lägeskommunen ska lämna till Skolinspektionen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som Skolinspektionen ska bedöma.<sup>35</sup> Regeringen poängterade dock att det är Skolinspektionen som har att självständigt göra en helhetsbedömning och fatta beslut om godkännande utifrån befintligt underlag. En kommuns yttrande skulle således inte komma att ha något formellt försteg framför annat underlag som Skolinspektionen har för sitt beslut. Det innebär att Skolinspektionens beslut skulle kunna komma att stå i strid med kommunens uppfattning.

### 5.1.8 Elevunderlag

Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 § femte stycket skollagen).

En elevprognos ska visa att sökanden får ett tillräckligt stort elevantal för att verksamheten ska kunna startas upp och bedrivas långsiktigt. Bristande elevprognos är ett vanligt skäl till avslag av ansökningar om att starta eller utöka fristående skola.

Den som ansöker om godkännande ska visa att det finns ett riktat intresse från relevant målgrupp, det vill säga elever i rätt ålder boende i området, till den planerade utbildningen och skolenheten.

Av undersökningen ska det framgå:

- Vem som ställer frågorna.
- Var utbildningen och skolan är tänkt att etableras.
- Vilken utbildning och skola det handlar om (fristående skola samt årskurs/program och inriktning).

---

<sup>35</sup> Prop. 2021/22:158 s. 104.

- Hur och när intresseundersökningen har genomförts.
- Vilka som tillfrågas.
- Svaren på intresseundersökningen exempelvis redovisade per sökt årskurs.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/ansok/starta-eller-utoka-fristaende-skola/forutsattningar-godkannande/> (besökt den 20 oktober 2025).

## 6 Ägar- och ledningsprövning vid tillsyn

I kapitel 5 har utredningen gått igenom förutsättningarna för att en enskild ska bli godkänd som huvudman. Av skollagen framgår att tillsynsmyndigheten fortlöpande ska granska att enskilda huvudmän uppfyller kraven för godkännande. I det ingår bland annat ägar- och ledningsprövningen<sup>1</sup>. Det är dock inte reglerat i lagen med vilket intervall som myndigheten ska utföra ägar- och ledningsprövning vid tillsyn. I princip kan kommunerna själva avgöra hur ofta de ska utföra en ägar- och ledningsprövning vid tillsyn av enskilda huvudmän. Detsamma gäller för Skolinspektionen om regeringen inte styrt myndigheten i detta avseende.

### 6.1 Skolinspektionens tillsyn

Skolinspektionen kan med anledning av en ändringsanmälan, se nedan, starta ett tillsynsärende av en enskild huvudman för att kontrollera den nya ägar- och ledningskretsens insikt och lämplighet.<sup>2</sup> En annan anledning till att ett tillsynsärende inleds är om uppgifter om en befintlig ägare av en enskild huvudman kommer till myndighetens kännedom som gör att den finner skäl att göra en tillsyn. Det kan till exempel handla om uppgifter ifrån andra myndigheter eller media.

En ägar- och ledningsprövning, som genomförs utan verksamhetsbesök, är i sig tillräcklig för att i ett tillsynsbeslut konstatera en brist avseende insikt och lämplighet. Skolinspektionen har också i

---

<sup>1</sup> Se kapitel 4 för en beskrivning av innebörden av begreppet ägar- och ledningsprövning.

<sup>2</sup> Skolinspektionen *Stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprövning*, Stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprövning (Hämtat 2015-06-18). Materialet togs fram av Skolinspektionen efter att myndigheten fått i uppdrag från regeringen att utarbeta ett stödmaterial för kommunernas ägar- och ledningsprövning.

flera tillsynsbeslut förelagt på både bristande insikt och lämplighet utan att besöka verksamheten.<sup>3</sup>

Emellertid kan en kombinerad tillsyn, det vill säga både en ägar- och ledningsprövning och en tillsyn av verksamheten, vid vissa tillfällen både komplettera och stärka varandra. Det är därför upp till tillsynsmyndigheten att bedöma när en ägar- och ledningsprövning är tillräcklig, och när denna behöver kompletteras med ett besök i verksamheten.<sup>4</sup>

## 6.2 Kommunernas tillsyn

Av Skolinspektionen rapport om den tematiska kvalitetsgranskning som genomfördes 2025 framgår att myndigheten bedömer att 26 av de 30 granskade kommunerna behöver utveckla sitt arbete med ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i syfte att kunna identifiera oseriösa aktörer i förskolan.<sup>5</sup> Arbetet med tillsyn bedrivs med en stor variation och med olika kvalitet i de granskade kommunerna. Enligt Skolinspektionen saknar många av de 30 undersökta kommunerna en systematik i tillsynsarbetet trots att nästan samtliga uppger att de har någon form av riktlinjer för när de ska göra ägar- och ledningsprövning. Många av kommunerna gör ägar- och ledningsprövning med ett visst tidsintervall men det finns också flera kommuner som inte gör ägar- och ledningsprövningar regelbundet. De gör inte heller prövningen när de enligt sina egna framtagna rutiner ska göra en sådan. Det finns exempel på kommuner med många enskilda huvudmän där man hittills bara gjort ägar- och ledningsprövning på ett fåtal av de enskilda huvudmännen. Enligt några kommuner beror det på att vissa utredningar kan bli mycket omfattande och kräva stora resurser.<sup>6</sup>

Av kvalitetsgranskningen framgår vidare att Skolinspektionen bedömer att ungefär hälften, 16 av 30 de granskade kommunerna behöver höja kvaliteten i sitt arbete för en aktiv och systematisk

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Skolinspektionen (2024), *Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan – Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar* (Rapport 2025:18, diarienummer 2024:370), s. 5.

<sup>6</sup> Skolinspektionen (2024), *Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan – Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar* (Rapport 2025:18, diarienummer 2024:370), s. 17.

ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän<sup>7</sup>, varav åtta av kommunerna har låg kvalitet i sitt arbete och resterande åtta saknar viktiga aspekter som kännetecknar hög kvalitet i arbetet. Samtidigt bedriver 14 av 30 kommuner ett arbete som motsvarar Skolinspektionens kriterier för hög kvalitet på området. Vanliga utvecklingsområden är att kommunerna behöver

- utarbeta rutiner för att regelbundet och systematiskt genomföra en prövning av den samlade ägar- och ledningskretsens insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar inom ramen för sin tillsyn av fristående förskolor, och
- utveckla systematiken i sitt arbete med att identifiera och hantera risker.<sup>8</sup>

### 6.3 Särskilt om anmälan om ändring av ägar- och ledningskretsen

I syfte att underlätta för myndigheternas tillsyn införde lagstiftaren en anmälningsplikt för enskilda huvudmän. Enligt 2 kap. 6 b § skollagen ska enskilda huvudmän anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 5 a § till den som godkännt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. I den krets som avses i 5 a § ingår bland annat bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Anmälan behöver alltså inte göras om en delägare inte får ett väsentligt inflytande över verksamheten (se kapitel 10 om väsentligt inflytande). En förändring som bara påverkar mindre delägare och som inte leder till att någon delägare får ett väsentligt inflytande över verksamheten behöver alltså inte anmälas. Detta gör att alla som äger aktier i ett börsbolag inte blir föremål för en ägar- och ledningsprövning.<sup>9</sup>

En anmälan ska göras till den som lämnat huvudmannens godkännande, det vill säga till Skolinspektionen eller aktuell kommun.

---

<sup>7</sup> Skolinspektionen har i denna del av sin granskning bedömt om en kommun har fungerande och kända rutiner för när och hur ofta kommunen genomför ägar- och ledningsprövning, samt om det finns ett fungerande arbete med signal- och riskhantering. Arbetet med tillsynsbesluten har också ingått i bedömningen. Ibid. s. 17.

<sup>8</sup> Ibid. s. 17.

<sup>9</sup> Prop. 2017/18:58 s. 48.

Det är den enskilda huvudmannen som ska anmäla förändringen. Anmälan ska ske senast en månad efter förändringen. (2 kap. 6 b § skollagen). Vid tillkomsten av bestämmelsen övervägdes om kravet skulle vara att anmälan ska göras *före* ändringen i kretsen. Valfärdsutredningens förslag var nämligen att ett krav införs på att anmälningar av ändringar i den berörda kretsen sker i skälig tid i förväg och angav bland annat följande i frågan. Det finns en fördel med att anmälan av ändringar sker i förväg. Om tillsynsmyndigheten ser problem med någon i kretsen kan de då informera om detta och ge utrymme för förändringar. Att införa någon form av ”stand-still” regel som innebär att ändringar inte kan ske utan ett formellt godkännande är dock för långtgående. Om exempelvis valberedningens förslag frångås på en bolagstämma ska det vara möjligt att välja ledamoten trots att anmälan inte skett. Tillståndsinnehavaren bär dock i detta fall risken för att tillsynsmyndigheten beslutar om sanktioner om den nye styrelseledamoten inte uppfyller kraven.<sup>10</sup>

Regeringen konstaterade att syftet med kravet på anmälan är att underlätta för myndigheternas tillsyn. Det var därför enligt regeringen inte nödvändigt att ställa ett krav på att anmälningar ska ske i skälig tid i förväg. För att det ska bli tydligt när en anmälan senast ska ske bör i stället ett krav uppställas på att anmälan ska ske senast en månad efter förändringen. Det hindrar inte att en anmälan görs i förväg.<sup>11</sup>

### 6.3.1 Ändringsanmälningar till Skolinspektionen

Ägandet inom friskoleområdet är rörligt och kan förändras snabbt. Under 2023 inkom 250 anmälningar om ändringar i ägar- och ledningskretsen ägande till Skolinspektionen och under 2024 inkom 250 anmälningar.<sup>12</sup> Det finns dock anledning att tro att alla ändringar inte anmälades till myndigheten. Under 2021 startade Skolinspektionen en särskild tillsynsinsats som avslutats under våren 2024. Projektet innebar att alla enskilda huvudmän ska ha genomgått en ägar- och ledningsprövning samt en prövning av ekonomiska för-

---

<sup>10</sup> SOU 2016:78 s. 442 f.

<sup>11</sup> Prop. 2017/18:158 s. 53.

<sup>12</sup> Skolinspektionen (2024), *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning*, Årlig återrapportering av regeringsuppdrag (diarienummer 2023:7240), s. 12.

utsättningar när projektet avslutats. I samband med detta projekt noterade Skolinspektionen att det var många enskilda huvudmän som inte hade anmält förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen.<sup>13</sup>

## Skolinspektionens hantering av ändringsanmälningar

När en ändringsanmälan inkommer till myndigheten görs en lämplighetsprövning av den person som tillkommit i ägar- och ledningskretsen. Om en större förändring skett kan det leda till att hela ägar- och ledningskretsen bedöms utifrån kraven på lämplighet och insikt.<sup>14</sup>

### 6.3.2 Ändringsanmälningar till kommuner

I samband med en tematisk tillsyn som genomfördes av Skolinspektionen under 2024 uppgav flera kommuner till Skolinspektionen<sup>15</sup> att många enskilda huvudmän inte anmäler förändringar inom ägar- och ledningskretsen på det sätt som författningarna kräver. Det finns inte heller resurser för utredarna att löpande kontrollera dessa förändringar utan det förutsätter att huvudmannen kommer in med uppgifterna. Detta har i några fall medfört att kommunen inte haft tillgång till aktuella uppgifter om vilka personer som ingår i ägar- och ledningskretsen för de enskilda huvudmännen och att kommunen därför inte kunnat genomföra en prövning av kravet på insikt och lämplighet av samtliga personer som ska prövas.

Några kommuner uppgav till Skolinspektionen att de rutinmässigt skickar ut en enkät till huvudmannen varje år för att påminna om att de måste anmäla eventuella förändringar. Många kommuner uppgav att detta är ett särskilt problem kopplat till föräldrakooperativ vars ledning ofta förändras löpande. Den höga omsättningen på

---

<sup>13</sup> Skolinspektionen (2024), *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning, Årlig återrapportering av regeringsuppdrag* (diarienummer 2023:7240), s. 12.

<sup>14</sup> Uppgifter lämnade av Skolinspektionen till utredningen vid möte den 21 augusti 2025.

<sup>15</sup> Uppgifter som lämnats av kommuner vid den tematisk tillsyn av Skolinspektionen över det kommunala tillsynsansvaret över enskilda huvudmän som bedriver fristående förskolor (diarienummer 2023:7240), s. 20.

personer i ägar- och ledningskretsen medför även att många föräldra-kooperativ har svårt att leva upp till kraven.<sup>16</sup>

Under våren 2025 genomförde Skolinspektionen en tematisk kvalitetsgranskning av kommuners ägar- och ledningsprövning i tillsynen av enskilda huvudmän i förskolan.<sup>17</sup> Av rapporten framgår att många kommuner uppgett att det kan vara svårt att få information eftersom huvudmannen inte alltid anmäler förändringar. I granskningen framgick också att det förekommer exempel på kommuner som inte har något standardiserat anmälningsförfarande för de enskilda huvudmännen, vilket försvårar för huvudmannen att anmäla förändringar.

Av den enkät<sup>18</sup> som utredningen gjort med landets kommuner framgår att antalet ändringsanmälningar som kommer in till kommunerna varierar stort mellan de olika kommunerna. Enkäten besvarades av 153 kommuner. En övervägande andel av kommunerna svarade att de fick in färre än tio ändringsanmälningar per år och av dem svarade flera att de inte fick in någon anmälan alls eller endast en per år. Cirka 20 kommuner svarade att de fick in fler än tio anmälningar. Av dem uppgav flera att de fick in mellan 10–20 per år. Några kommuner svarade att de får in fler än 25 anmälningar per år. En kommun svarade att den hade fått 71 ändringsanmälningar under 2024.

Utredningens samlade bild, utifrån svaren i enkäten, är att det är det är ganska få ändringsanmälningar som inkommer till kommunerna som avser ägarbyten. Det var 89 kommuner som svarade att de inte fått in någon anmälan om ändring av ägare. Åtta kommuner svarade att de får in färre än en sådan ändringsanmälan per år och fem stycket svarade att de får 0–2 eller endast ett fåtal per år. Åtta kommuner svarade att de fick in mellan 1–4 och tre kommuner svarade att de får in 6–10. Ett antal kommuner känner inte till hur många av deras ändringsanmälningar som avser byte av ägare.

---

<sup>16</sup> Skolinspektionen (2024), *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning, Årlig återrapportering av regeringsuppdrag* (diarienummer 2023:7240), s. 20.

<sup>17</sup> Skolinspektionen (2024), *Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan, Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar* (Rapport 2025:18, diarienummer 2024:370), s. 17.

<sup>18</sup> Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Enkäten om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter. Åtta kommuner angav att de inte har någon fristående förskola i kommunen och de ingår därför inte i de redovisade uppgifterna.



Av de kommuner som besvarade enkäten angav 86 att alla enskilda huvudmän som är skyldiga att anmäla ändringar av ägar- och ledningskretsen också gör det. Det var 38 kommuner som svarade att de inte upplever att huvudmännen anmäler förändringar och 21 svarade att de inte vet.

## Kommunernas hantering av ändringsanmälningar

Av Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning av kommunernas ägar- och ledningsprövning i tillsynen av enskilda huvudmän i förskolan<sup>19</sup> framgår att tjänstemän i flera kommuner angett att de ska göra en ägar- och ledningsprövning när det sker förändringar i ägar- och ledningskretsen. Det framgår dock även att kommuner i praktiken inte gör någon ägar- och ledningsövning, trots att de ska göra det enligt sina egna rutiner, på grund av att huvudmännen inte anmäler förändringar av ägar- och ledningskretsen.<sup>20</sup>

Av Skolinspektionens granskning framgår vidare att det är vanligt att den eller de som är ansvariga för ägar- och ledningsprövningen gör en bedömning av hur omfattande ägar- och ledningsprövningen ska vara, vilka delar som ska prövas och hur den ska genomföras. Det är till exempel vanligt att kommunen vid en förändring av ägar- och ledningskretsen avgränsar utredningen till att pröva den nya personens lämplighet, förutsatt att kretsens insikt inte påverkas av förändringen.<sup>21</sup>

Av den enkät som utredningen gjort med landets kommuner framgår att 60 av de 153 kommuner som besvarat enkäten alltid gör en fullständig ägar- och ledningsprövning när en ändringsanmälan inkommit om inte en ägar- och ledningsprövningen förhållandevis nyligen gjorts. Det var 54 kommuner som svarade att de begränsar prövningen till de nya personernas lämplighet. Tolv kommuner gör den prövning de bedömer nödvändig utifrån de risker och signaler som finns. Sju kommuner uppger att endast en ändringsanmälan inte föranleder någon prövning. Cirka tio kommuner svarade att

---

<sup>19</sup> Skolinspektionen (2024), *Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan – Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar* (Rapport 2025:18, diarienummer 2024:370), s. 17.

<sup>20</sup> Ibid. s. 19.

<sup>21</sup> Ibid. s. 18.

det inte varit aktuellt med någon prövning eftersom någon ändringsanmälan inte inkommit.

## 6.4 Ingripanden som tillsynsmyndigheten kan vidta

Om en tillsynsmyndighet i en tillsyn konstaterar att det finns brister vid en ägar- och ledningsprövning kan myndigheten besluta att fatta beslut om ingripanden.

De olika ingripanden som en tillsynsmyndighet kan besluta om anges i 26 kap. skollagen. En myndighet kan exempelvis besluta om avstående från ingripande, anmärkning, föreläggande, föreläggande vid vite och återkallelse av godkännande. Ingripandena brukar kallas för myndighetens verktyg. Proportionalitetsprincipen ska beaktas, vilket innebär att tillsynsmyndigheten inte får använda mer ingripande åtgärder än vad som krävs med hänsyn till ändamålet.

Utredningen erfar att de vanligaste ingripandena vid bristande lämplighet är föreläggande<sup>22</sup> och återkallelse av godkännande<sup>23</sup>.

Det förekommer även att personer som skulle kunna bedömas som olämpliga lämnar ägar- och ledningskretsen redan innan myndigheten ingriper. Det kan vara fallet när myndigheten inför sitt ingripande kommunicerar det underlag som ska läggas till grund för beslutet med den enskilde huvudmannen. Det kan till exempel vara ett utdrag ifrån belastningsregistret av vilket det framgår att personen i fråga är dömd för brott.

När det är fråga om enskilda huvudmän som är börsnoterade, kan vidare en prövning som påbörjats avslutas för att en ägare gått från ett innehav om mer än tio procent till mindre än tio procent under prövningen. Då anses normalt ägaren inte längre ha ett väsentligt inflytande och ingår därför inte i kretsen som ägar- och ledningsprövning avser. Det händer också att ägare till enskilda huvudmän säljer företaget om det är föremål för en ägar- och ledningsprövning.

---

<sup>22</sup> Se till exempel Skolinspektionens beslut den 13 maj 2022, dnr 2021:4316.

<sup>23</sup> Se till exempel Kammarrätten i Stockholms dom den 2 december 2024 i mål nr 4534-24, Kammarrätten i Stockholms dom den 27 oktober 2022 i mål nr 927-22 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 18 september 2024 i mål nr 9503-24.

## 7 Myndigheternas praktiska handläggning

### 7.1 Om utredningsskyldighet och bevisbörda

#### 7.1.1 Myndigheternas utredningsskyldighet och huvudmännens uppgiftsskyldighet

Vid tillståndsprövning och tillsyn har myndigheten en utredningsskyldighet. Enligt 23 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut.<sup>1</sup> Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Den som ansöker om ett godkännande att bedriva en fristående skola, förskola eller fritidshem ska enligt förvaltningslagen medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.<sup>2</sup> Det innebär att den som ansöker om godkännande ska lämna tillräcklig information för att myndigheten ska kunna behandla ansökan.

Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär.<sup>3</sup> Allmänt brukar sägas att myndighetens utredningsplikt sträcker sig längre när det är myndigheten som tar initiativet till ett ingripande mot en enskild än när det är en enskild som inleder ett ärende.<sup>4</sup> Det framstår också som naturligt att myndigheten har huvudansvaret för utredningen när den vidtar åtgärder i allmänt intresse, till exempel ingriper mot

---

<sup>1</sup> Prop. 2016/17:180 s. 308.

<sup>2</sup> Se 23 § andra stycket förvaltningslagen.

<sup>3</sup> Prop. 2016/17:180 s. 308.

<sup>4</sup> Se till exempel Ragnemalm (2014), *Förvaltningsprocessens grunder*, s. 81f.

olämpliga eller olagliga förfaranden från enskildas sida. I andra kategorier av ärenden, till exempel när någon ansöker om statligt stöd eller om ett tillstånd att bedriva en verksamhet, har den sökande parten som regel bevisbördan och därmed också ett större ansvar för att skaffa in den utredning som behövs (jfr kommentaren till andra stycket). Myndigheten kan i dessa fall oftast nöja sig med att ange vilken komplettering som behöver ske.<sup>5</sup>

Den som står under tillsyn har enligt 26 kap. 7 § skollagen uppgiftsskyldighet. Uppgiftsskyldigheten innebär att huvudmannen ska lämna de upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna göra sin utredning. Det är tillsynsmyndigheten som avgör vilka uppgifter som behövs. Om huvudmannen inte lämnar de uppgifter som tillsynsmyndigheten anser sig behöva kan huvudmannen föreläggas att vid vite fullfölja sin uppgiftsskyldighet (26 kap. 8 §).

### 7.1.2 Bevisbörda

I tillståndsärenden är det den sökande som har bevisbördan och ska styrka de omständigheter som görs gällande i ansökan. I tillståndsprövningen innebär det bland annat att det är den sökande som ska visa att ägar- och ledningskretsen har den insikt i de författningar som krävs och är lämplig att bedriva skolverksamhet. Om den sökande inte lämnar in det underlag som krävs för att myndigheten ska kunna pröva ansökan kan den avvisas. Om sökanden inte kan visa att den är lämplig eller har den insikt som krävs beviljas inte godkännandet.

I tillsynen är förhållandet det omvända. Det är tillsynsmyndigheten som genom sin utredning ska göra sannolikt att omständigheterna som den lägger till grund för sitt ingripande föreligger. Vid en ägar- och ledningsprövning i tillsynen måste alltså tillsynsmyndigheten göra sannolikt att ägar- och ledningskretsen inte är lämplig, om det är det som görs gällande, om den ska kunna ingripa mot huvudmannen. Enligt utredningens uppfattning har dock myndigheten alltid bevisbördan för *vilka som ingår* i ägar- och ledningskretsen om den påstår att andra företrädare än de som normalt sett

---

<sup>5</sup> Se Lundmark och Säfsen, *Förvaltningslagen* (26 augusti 2024, JUNO), kommentaren till 23 §.

omfattas av prövningen också ska bli föremål för den, oavsett om det är fråga om prövning av en ansökan om godkännande eller en bedömning inom tillsynen.<sup>6</sup>

## 7.2 Uppgifter från andra myndigheter vid ägar- och ledningsprövning

En viktig del av underlaget för tillstånds- och tillsynsmyndigheternas utredningar vid ägar- och ledningsprövningar utgörs av uppgifter från den enskilde. Men för att göra en utredning kan myndigheterna också behöva inhämta underlag ifrån andra myndigheter. Följande är exempel på sådant som kan hämtas in vid lämplighetsprövningen.

- utdrag från belastningsregistret enligt 16 b § första stycket 1 förordning (1999:1134) om belastningsregister (och 18 § om det är fråga om tillsyn). Utdraget omfattar vissa i förordningen angivna brott som har lett till annan påföljd än böter. Det är fråga om ett relativt stort antal brott, bland annat brott mot person, förmögenhetsbrott och brott mot borgenärer.<sup>7</sup> Tillsynsmyndigheten begär in utdraget från Polismyndigheten.
- utdrag från Bolagsverket som visar fysiska personers historiska och nuvarande engagemang i andra juridiska personer som är registrerade i näringslivsregistret. Bolagsverket kan också lämna information om verklig huvudman<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Jämför IVO, *IVOs bedömningsstöd för lämplighetsprövning*, s. 10 ([https://assistanskoll.se/\\_up/ivo-bedomningsstod-lamplighetsprovning.pdf](https://assistanskoll.se/_up/ivo-bedomningsstod-lamplighetsprovning.pdf)) (Hämtad 25-12-01).

<sup>7</sup> Det gäller uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 13–17 eller 20 kap. brottsbalken, 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2014:307) om straff för penningtvätsbrott, 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138) eller terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

<sup>8</sup> Lagen om (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän syftar till att förhindra att juridiska personer eller truster utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det krävs därför registrering av verkliga huvudmän i juridiska personer och truster. En juridisk person ska anmäla uppgifterna om verklig huvudman till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän. Vad som avses med verklig huvudman framgår av 1 kap. 1–7 §§ i lagen.

- kreditupplysning för juridiska personer och fysiska personer i ägar- och ledningskretsen. Kreditupplysningen visar eventuella betalningsanmärkningar och skulder.
- uppgifter om anmärkningar och vissa beslut av Skatteverket avseende de senaste åren för de fysiska och juridiska personer som ingår i ägar- och ledningskretsen samt för närstående bolag inom samma koncern med liknande verksamhet.
- skuldutdrag avseende juridisk person från Kronofogdemyndigheten.
- beslut från Inspektionen för vård- och omsorg (IVO), Arbetsmiljöverket, tidigare beslut från Skolinspektionen och kommuner.<sup>9</sup> Just beslut från Skolinspektionen, kommuner och IVO kan ha en särskild betydelse vid prövning av huvudmän som utöver förskola eller fritidshem redan driver skolverksamhet eller annan verksamhet inom välfärdssektorn, till exempel HVB-hem.<sup>10</sup>
- yttranden från Säkerhetspolisen. Skolinspektionen har inhämtat yttranden från Säkerhetspolisen i vissa ärenden.

---

Med verklig huvudman avses en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar (3 §). En fysisk person ska antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person, om han eller hon 1) på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap kontrollerar mer än 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen, 2) har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av den juridiska personens styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare, eller 3) på grund av avtal med ägare, medlem eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar, kan utöva kontroll på grund av 1 eller 2 (4 §).

Om en fysisk person ska antas utöva den yttersta kontrollen över en eller flera juridiska personer som utövar kontroll över en annan juridisk person på ett sätt som anges i första stycket, ska han eller hon antas utöva den yttersta kontrollen också över den senare juridiska personen. En fysisk person ska antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person, om han eller hon tillsammans med en eller flera närstående kan kontrollera en juridisk person enligt 4 § (5 §). En fysisk person ska, utöver vad som följer av 4 och 5 §§, antas utöva den yttersta kontrollen över en stiftelse, om han eller hon 1) är styrelseledamot eller motsvarande befattningshavare, eller 2) företräder en annan juridisk person som är förvaltare för stiftelsen. En fysisk person ska antas vara den till vars förmån stiftelsen handlar, om han eller hon enligt stiftelseförförordnandet kan få del av en väsentlig andel av stiftelsens utdelade medel. (6 §).

<sup>9</sup> Se <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/agar--och-ledningsprovning/stodmaterial-till-kommuner-agar-och-ledningsprovning/bedoma-lamplighet/#rubrik05>. (Besökt 25-04 23).

<sup>10</sup> Jämför <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/agar--och-ledningsprovning/stodmaterial-till-kommuner-agar-och-ledningsprovning/bedoma-lamplighet/#rubrik05> (Besökt 25-04-23).

Enligt Skolinspektionen finns det svårigheter med att säkerställa vilka utländska fysiska eller juridiska personer som ingår i en enskild huvudmans ägar- och ledningskrets och att bedöma lämpligheten hos dessa. Skolinspektionen kontrollerar visserligen de uppgifter huvudmannen själv uppger mot Bolagsverkets uppgifter, men dessa bygger på självrapportering och Bolagsverket har inget uppdrag att kontrollera uppgifternas korrekthet.<sup>11</sup>

### Särskilt om uppgifter om utländska ägare

När det i ägar- och ledningsprövningen framkommer att det finns utländska fysiska eller juridiska personer i ägar- och ledningskretsen begärs huvudmannen inkomma med uppgifter från de länder där de fysiska personerna är bosatta alternativt de länder de juridiska personerna har sitt säte. Skolinspektionen har inte någon egen befogenhet att kräva sådan information från andra länders myndigheter. Det är de uppgifter som den enskilda huvudmannen själv förser Skolinspektionen med som ligger till grund för bedömningen. Uppgifterna kan vara svåra att tolka och många gånger är det svårt och inte alltid ens möjligt att säkerställa tillförlitligheten i dokumentationen.<sup>12</sup>

### Center mot våldsbejakande extremism

Sedan den 1 mars 2025 ska Center mot våldsbejakande extremism (CVE) vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter.<sup>13</sup> Inom ramen för uppgiften som kontaktpunkt ska centrumet, i fall som regleras särskilt, bistå med fördjupade gransk-

---

<sup>11</sup> Skolinspektionen (2024), *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning. Årlig återrapportering av regeringsuppdrag*. (diarienummer 2023:7240), s. 26.

<sup>12</sup> Skolinspektionen (2024), *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning. Årlig återrapportering av regeringsuppdrag*. (diarienummer 2023:7240), s. 26f.

<sup>13</sup> Se 7 c § förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet. Centret inrättades 1 januari 2018 vid Brottsförebyggande rådet (Brå) och leds av en chef som är utsedd av regeringen.

ningar av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Att aktörer som har i uppdrag att på annat sätt än för fördelning av offentliga medel granska offentligt finansierade verksamheter anges, innebär att även myndigheter som till exempel ger tillstånd eller godkännanden till enskilda att bedriva viss verksamhet som berättigar till offentlig finansiering, eller bedriver tillsyn över sådan verksamhet, kan vända sig till CVE. Det gäller exempelvis Skolinspektionen som handlägger ärenden om godkännande av enskild som skolhuvudman och också bedriver tillsyn över dessa.<sup>14</sup>

CVE ska på begäran göra en fördjupad granskning av en verksamhet som ansöker om, tar del av eller kan komma att ta del av offentliga medel, om det i ett ärende finns anledning att anta att den aktuella verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta åtgärder. En begäran om bistånd med en fördjupad granskning ska vara motiverad och innehålla de konkreta omständigheter som medför att myndigheten eller beslutsorganet begär centrumets bistånd.<sup>15</sup> En fördjupad granskning ska avse de omständigheter som är relevanta för bedömningen av ärendet. CVE ska lämna ett yttrande över utförd granskning.<sup>16</sup>

## Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

Riksdagen biföll i oktober 2025 regeringens proposition *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse* (prop. 2024/25:180). Det införs därför en ny bestämmelse i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen innebär att uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda ska kunna lämnas mellan myndigheter om det behövs för följande syften:

- förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
- utreda brott,

---

<sup>14</sup> Prop. 2024/25:46 s. 12.

<sup>15</sup> 2 § förordning (2024:699) om vissa fördjupade granskningar som utförs av Brottsförebyggande rådet.

<sup>16</sup> 3 § förordning om vissa fördjupade granskningar som utförs av Brottsförebyggande rådet.



- förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar,
- förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och olika typer av överträdelser.

En intresseavvägning ska göras innan en uppgift lämnas. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Viss sekretess undantas helt från bestämmelsens tillämpningsområde. Lagändringen trädde i kraft den 1 december 2025.

Regeringens förslag byggde på ett förslag av Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter i delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63). Skolinspektionen tillstyrkte i ett remissyttrande utredningens förslag om att införa en ny generell sekretessbrytande bestämmelse eftersom det kan förstärka möjligheterna att utbyta information med andra myndigheter. Det kan därigenom förstärka Skolinspektionens arbete med att motverka oseriösa aktörer inom skolväsendet. Skolinspektionen ville samtidigt uppmärksamma regeringen på att myndighetens tillståndsprövning och tillsyn saknar eller har begränsad sekretess vilket kan påverka utlämnande myndighets vilja att lämna uppgifter.<sup>17</sup>

### 7.3 Förslag som rör uppgiftsinhämtning från andra myndigheter

#### Förslag om utdrag från misstankeregistret

Regeringskansliet beslutade den 2 april 2024 att uppdra åt en utredare att biträda Utbildningsdepartementet med att bland annat analysera om det finns behov för Skolinspektionen och kommunerna att vid sina ägar- och ledningsprövningar ta del av vissa upp-

---

<sup>17</sup> Skolinspektionen (2024) *Yttrande över SOU 2024:63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar* (diarienummer SI 2024:6597).

gifter i misstankeregistret<sup>18</sup> och i så fall föreslå vilka uppgifter som de ska få ta del av.

Utredaren föreslår i promemorian *Utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter*<sup>19</sup> att Skolinspektionen och kommunerna ska få möjlighet att ta del av vissa uppgifter ur misstankeregistret vid den ägar- och ledningsprövning som sker i ärenden om godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän inom skolväsendet och pedagogisk omsorg. En kontroll i misstankeregistret ska avse uppgifter om misstanke om brott för vilka åtal har väckts. Kontrollen ska omfatta uppgifter om sådana brott som ingår i den belastningsregisterkontroll som Skolinspektionen och kommunerna i dag har möjlighet att göra vid ägar- och ledningsprövningar.

Förslaget har remitterats.

## Förslag om att utreda ett införande av en kommunal upplysningsskyldighet

I Skolinspektionens Årsrapport 2024<sup>20</sup> anför myndigheten att uppgifter om olämplighet som uppmärksammas av kommuner sällan når myndigheten. Kommuner kan ha uppgifter som skulle kunna stärka myndighetens riskbedömning och granskning. Det är dock ovanligt att uppgifter som skulle kunna leda till en insats inkommer till Skolinspektionen från kommuner, trots den omfattande verksamhet som kommunerna bedriver.

Inom vård- och omsorgsområdet finns en reglering om kommunal uppgiftsskyldighet. Denna reglering handlar i korthet om att kommuner enligt lag har skyldigheter att underrätta IVO om vissa typer av uppgifter. Denna skyldighet syftar bland annat till att öka möjligheten för IVO att genomföra sitt uppdrag. På motsvarande sätt går att argumentera för vikten av att skydda elevernas rätt till en god utbildning i en trygg miljö och att öka möjligheten för tillsynsmyndigheten att agera.

---

<sup>18</sup> Misstankeregistret innehåller uppgifter om personer som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkta för brott eller har begärts överlämnad eller utlämnad för brott. Bestämmelser om misstankeregistret finns i lagen (1998:621) om misstankeregister med tillhörande förordning (1999:1135). Misstankeregistret förs av Polismyndigheten.

<sup>19</sup> Diarienummer U2025/01126.

<sup>20</sup> Skolinspektionen (2025), *Skolinspektionens årsrapport 2024. Iakttagelser och erfarenheter under år 2024* (diarienummer 2024:5009), s. 37f.

Enligt Skolinspektionen kan det finnas vissa uppgifter hos kommunerna som skulle kunna stärka myndighetens arbete. Det kan till exempel handla om uppgifter som framkommer i kommunens ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan. Aktörer verkar ofta inom flera områden. Det kan även stärka skyddet för elever om till exempel uppgifter om ett återkallat tillstånd att driva förskola kommer till Skolinspektionens kännedom då samma aktör även kan driva skolverksamhet.

Frågan om uppgiftsskyldighet behöver enligt Skolinspektionen utredas vidare. Det är enligt myndigheten svårt att på förhand säga exakt hur en uppgiftsskyldighet inom skolväsendet skulle kunna eller bör utformas. En sådan skyldighet kräver noggranna överväganden kring dess omfattning, praktiska tillämpning och hur en balans kan skapas mellan det skydd och den insyn den syftar till och det administrativa arbete det skulle kunna innebära för skolor och kommuner.

## 7.4 Skolinspektionens remiss till lägeskommuner

I samband med Skolinspektionens handläggning av tillståndsansökningar skickas en remissförfrågan till lägeskommunen, och vid ansökningar som gäller etablering av fristående gymnasieskola även angränsande kommuner. I detta avsnitt redogör utredningen närmare för innehållet i en remissförfrågan.

Remissförfrågan inleds med en beskrivning av relevanta bestämmelser samt en hänvisning till förarbeten och rättsfall. Vidare följer en uppräkningslista av de uppgifter som Skolinspektionen önskar få från kommunerna. Uppgifterna är olika beroende på om ansökan rör etableringen av en grundskola eller en gymnasieskola. I sin bedömning tar Skolinspektionen hänsyn till de konsekvenser en eventuell etablering av en ny fristående skola kan ha på det befintliga skolväsendet i kommunen.

Vid ansökan om tillstånd för grundskola/förskoleklass efterfrågas först och främst en konsekvensbeskrivning. Av konsekvensbeskrivningen bör det framgå vilka ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska samt eventuella övriga konsekvenser som kan uppstå på lång sikt vid en etablering av den sökta utbildningen. Om kommunen anser att en etablering av en fristående skola skulle med-

föra påtagligt negativa följder behöver kommunen redogöra för konkreta exempel på hur det påverkar kommunen. Vidare efterfrågas:

- En befolkningsprognos över aktuell åldersgrupp (6–15 år) av elever i kommunen de kommande fem åren.
- En sammanställning över samtliga kommunala och fristående förskoleklasser, grundskolor och fritidshem i kommunen.
- Uppgift om kommunen avser att göra förändringar av kommunens förskoleklasser, grundskolor och fritidshem under det kommande, samt om möjligt påföljande, läsåret.
- En karta som tydligt visar placeringen av de kommunala och fristående förskoleklasserna, grundskolorna och fritidshemmen i kommunen.

Vid ansökan om etablering av gymnasieskola efterfrågas, utöver konsekvensbeskrivningen:

- Uppgift om vilka kommuner/förbund lägeskommunen har samverkansavtal med.
- En befolkningsprognos över kommunens 16-åringar de kommande fem åren.
- En sammanställning över antalet kommunala och fristående gymnasieskolor i kommunen som i dag erbjuder samma program och inriktningar som tillståndsansökan rör.
- Uppgift om antalet befintliga utbildningsplatser på respektive sökt program och inriktning vid kommunala respektive fristående gymnasieskolor i kommunen.
- Uppgift om kommunen avser att erbjuda sökt/a program och inriktning/ar kommande samt om möjligt nästföljande läsår.
- Om kommunen inte erbjuder sökt/a program och inriktning/ar kommande läsår behöver kommunen redogöra för vilka närliggande kommuner som erbjuder sökt/a program och inriktning/ar.

Skolinspektionen begär också in den slutliga antagningsstatistiken där det framgår behöriga förstahandssökande, och vilka kommuner som antagit elever om kommunen inte erbjuder utbildningen.



## 8 Riskbilder kring ägarförhållanden

### 8.1 Olämpliga och oseriösa aktörer

Under de senaste åren har det kommit rapporter, i media och via myndigheter, om oseriösa och olämpliga aktörer inom skolväsendet. Det handlar om aktörer vars godkännande i vissa fall återkallats på grund av kopplingar till våldsbejakande extremism eller brottslighet och i andra fall har det handlat om aktörer som har haft återkommande allvarliga brister i sin verksamhet såsom att elever inte fått tillräckligt med undervisningstid – trots myndigheternas tillsyn. Myndigheterna har getts nya verktyg för att komma åt dessa aktörer så att brister inte ska påverka barn och elevers skolgång. Bland annat infördes ägar- och ledningsprövningen 2019 och den så kallade tvåårsregeln 2022. I vissa fall har aktörer kunnat få avslag på ansökan om godkännande på grund av att den enskilda huvudmannen bedömts olämplig eller för att den har brister i befintlig verksamhet.

Nedan redogörs för vissa av riskbilderna som finns inom skolväsendet med kopplingar till de enskilda huvudmännen.

#### 8.1.1 Skolinspektionen om olämpliga ägare

Skolinspektionen anför i sin årsrapport 2024 att det av flera skäl är anmärkningsvärt och allvarligt att oseriösa aktörer verkar inom välfärden.<sup>1</sup> Skolinspektionen har under perioden 2019–2024 fattat återkallelsebeslut som berört 39 skolor. Myndigheten har i vissa fall bedömt att dessa skolors ägar- och ledningskrets varit olämpliga på grund av ekonomisk misskötsamhet eller annan bristande lämplighet.

---

<sup>1</sup> Skolinspektionen (2025), *Skolinspektionens årsrapport 2024 – Iakttagelser och erfarenheter under år 2024*, diarienummer 2024:5009, s. 33.

Skolinspektionen konstaterar att orsakerna till att huvudmän inte åtgärdar brister i verksamheten kan variera. Det kan handla om olika typer av bristande förmåga hos ägare och ledning, vilket i slutändan kan leda till att bristerna blir så omfattande att myndigheten bedömer att huvudmannen varken har viljan eller förutsättningarna att rätta till problemen. I andra fall kan det handla om upprepade brister i ekonomisk redovisning och förvaltning, eller att huvudmannen avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter vid tillsyn för att försvåra myndighetens arbete. Det har funnits fall där myndigheten med stöd av underlag från Skatteverket bedömt att det föreligger ekonomisk misskötsamhet då det som exempel visat sig att företrädare för en huvudman bokfört privata resor som konferensresor.

Under året har Skolinspektionen hos vissa huvudmän konstaterat allvarliga brister i insikt och lämplighet inom ägar- och ledningskretsen. I ett fall har myndigheten som exempel noterat att huvudmannen under flera år erhållit skolpeng för elever som inte varit behöriga för den utbildning som huvudmannen antagit dem till. Huvudmannen har i det aktuella fallet mottagit bidrag från elevers hemkommun samtidigt som eleverna saknat de betyg från grundskolan som krävs för att bli antagen (och därmed saknar huvudmannen rätt till bidrag från elevens hemkommun) till programmen. I fallet med en annan återkallelse av godkännande har Skolinspektionen bedömt att det föreligger omfattande och allvarliga brister i verksamheten. Dessa beror till stor del på att resurserna för undervisningen vid skolan inte var tillräckliga för att kunna driva verksamheten i enlighet med de krav som ställs. Samtidigt konstateras i beslutet att huvudmannen hade en hög lönsamhet och att en stor del av skolpengen inte användes i skolverksamheten.

### 8.1.2 Välfärdsbrottslighet

I Skolinspektionens regleringsbrev för 2024 gav regeringen myndigheten i uppdrag att motverka välfärdsbrottslighet. Skolinspektionen skulle enligt regeringsuppdraget stärka sin tillsyn och tillståndsprövning för att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet. Syftet var att inom ramen för Skolin-



spektionens uppdrag bidra till att skydda Sverige mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet.<sup>2</sup>

Skolinspektionen lämnade i oktober 2024 rapporten *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet* till regeringen. I rapporten redogörs för myndighetens arbete kopplat till frågorna samt de möjligheter och försvårande omständigheter som myndigheten erfar. Det redovisas även vilka typer av verksamheter myndigheten bedömer att det finns en förhöjd risk för att skolverksamheten ska användas som ett brottsverktyg.<sup>3</sup>

I rapporten framhåller Skolinspektionen att den inte är en brottsutredande myndighet, men att myndigheten vidtar åtgärder för att motverka att kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer kan verka som skolhuvudmän och därmed ges möjlighet att ta emot offentliga medel eller använda skolverksamheter som brottsverktyg. I detta arbete är ägar- och ledningsprövning centralt. Skolinspektionen har befogenheter att agera om aktörer är olämpliga och har vid flera tillfällen använt sina mest ingripande verktyg. Vidare motverkar myndigheten att huvudmän bedriver utbildning med många eller omfattande brister där eleverna inte får vad de har rätt till.

Skolinspektionen framhåller att ägar- och ledningsprövningen i tillståndsprövningen är en möjlighet att förhindra olämpliga aktörer innan de kommer in på skolmarknaden eller utökar en befintlig verksamhet. Myndigheten har vidare möjlighet att förelägga huvudmannen att vidta rättelse, och ytterst att återkalla huvudmannens tillstånd, om myndigheten bedömer att det till exempel inte finns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten eller att huvudmannen är olämplig på grund av exempelvis ekonomisk misskötsamhet. När Skolinspektionen utreder ett ärende finns ett tydligt system för utredningens gång och vilka uppgifter som hämtas in. Vidare finns ett system för att utvidga ägar- och ledningsprövningen i de fall det finns signaler om oegentligheter. Detta gäller exempelvis bulvanförhållanden, som indikerar oegentlighet men som är svåra att upptäcka och bevisa. Tillsyn och tillståndsprövning står emellertid enligt Skolinspektionen inför ett antal hinder.

<sup>2</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion (diarienummer U2024/01818).

<sup>3</sup> Skolinspektionen (2024) *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet, Återrapportering av regeringsuppdrag om stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet, redovisning av regeringsuppdrag* (diarienummer 2024:2408).

Ett hinder är den låga anmälningsbenägenhet vid förändringar i ägar- och ledningskretsen. Ägandet inom friskoleområdet är rörligt och inte minst bland de börsnoterade bolagen kan det ske snabba förändringar. Om det framkommer uppgifter som talar för brister i lämplighet eller om stora delar av ägar- och ledningskretsen bytts ut så kan det finnas anledning för Skolinspektionen att initiera en tillsyn. Enligt skollagen ska huvudmännen anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen. Som myndigheten tidigare rapporterat är det dock relativt vanligt att enskilda huvudmän, trots skyldigheten, inte anmäler förändringarna. När en anmälan om förändring kommer in till Skolinspektionen görs alltid en granskning av lämpligheten hos de nytillkomna fysiska och juridiska personerna. I de fall förändringar inte anmäls har myndigheten begränsade möjligheter att få kännedom om att förändringarna ägt rum. Detta särskilt när det kommer till ideella föreningar eller ekonomiska föreningar som drivs av föräldrakooperativ och som ofta byter företrädare.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att den i delbetänkandet föreslagit en sanktionsavgift när en anmälan om ändring av ägar- och ledningskretsen inte inkommit i rätt tid.<sup>4</sup>

Ett annat hinder är möjligheten att utöka verksamhet genom förvärv. Nuvarande reglering innebär att skolhuvudmän kan genomföra väsentliga förändringar i såväl ägarförhållanden som verksamheter utan att en ny ansökan om tillstånd krävs. Aktörer i skolväsendet kan utöka verksamheten genom att förvärva aktier i bolag som bedriver skolverksamhet, trots tidigare avslag vid tillståndsansökan med anledning av allvarliga eller återkommande brister i redan befintlig skolverksamhet. Det är, på grund av bevisbördans placering, svårare för Skolinspektionen att återkalla en huvudmans tillstånd i tillsynen än att avslå en ansökan i tillståndsprövningen.

Skolinspektionen menar också att svårigheter att kontrollera utländska ägare är ett hinder. Utländskt ägande förekommer inom friskolesektorn och begränsas inte i skollagen. Det är svårt för Skolinspektionen att överblicka det utländska ägandet vid en given tidpunkt, mot bakgrund av att ägandeförhållandena tenderar att förändras utan att enskilda huvudmän anmäler förändringarna trots skyldighet.

---

<sup>4</sup> SOU 2025:37 s. 330.

Det finns svårigheter med att säkerställa vilka utländska fysiska eller juridiska personer som ingår i ägar- och ledningskretsen och att bedöma lämpligheten hos dessa. Lämplighetsprövningen är beroende av uppgifter som den sökande själv skaffar fram och lämnar in, från myndigheter i länder där de fysiska personerna är bosatta eller där de juridiska personerna har sitt säte. Uppgifterna kan vara svåra att tolka och Skolinspektionen kan inte alltid på ett tillfredsställande sätt verifiera uppgifternas relevans och tillförlitlighet eller kontrollera deras korrekthet.

### *Åtterrapportering*

I regleringsbrevet för 2025 gav regeringen Skolinspektionen i uppdrag att redovisa vilka insatser som gjorts för att motverka att kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer verkar inom skolväsendet. Skolinspektionen ska också utvidga det stödmaterial som myndigheten tog fram för kommunernas ägar- och ledningsprövning utifrån ett uppdrag i 2022 års regleringsbrev så att stödmaterialet även omfattar ekonomisk prövning.<sup>5</sup>

## **8.2 Våldsbejakande extremism**

I april 2023 överlämnade FOI (Totalförsvarets forskningsinstitut) rapporten *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola till regeringen* (U2023/01480). I rapporten fokuserar FOI på sårbarheter och risker kopplade till demokratiuppdraget inom grundskolan och gymnasieskolan.

FOI menar att utbildningsväsendet på många sätt är avgörande för utvecklingen av Sverige. Det spelar en viktig roll för att fostra medborgare som är stadigt förankrade i demokratiska värderingar, icke-diskriminering, mänskliga fri och rättigheter och rättsstatens principer. FOI konstaterar dock att det finns ett antal internationella exempel där olika icke-demokratiska krafter har utnyttjat utbildningsväsendet för sina egna syften. Även i Sverige har det funnits privata aktörer inom utbildningsväsendet med kopplingar till utländska auktoritära stater.

---

<sup>5</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolinspektion* (diarienummer U2025/00948).

FOI anser att det inte är osannolikt att en utländsk antagonistisk aktör investerar i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället. Säkerhetspolisen har också framhåvt att många antagonistiska utländska aktörer har förmåga att dölja sitt eventuella ägande i företag och undgå upptäckt.

FOI konstaterar samtidigt att utländska antagonistiska aktörers investeringar i det svenska utbildningsväsendet vid en påverkansoperation medför avsevärda kostnader och har ett osäkert resultat. Aktören skulle dessutom sannolikt behöva ha ett långsiktigt perspektiv för att nå önskad effekt. Detta är dock inte omöjligt för en stat eller ideologisk aktör med planer som sträcker sig långt in i framtiden. Det finns flera aktörer med maktanspråk som har mycket långsiktiga planer för hur de ska utöka sitt globala inflytande, bland annat med hjälp av utbildningsväsendet.

FOI menar att verksamheten inte nödvändigtvis behöver vara uppenbart olaglig för att leda till oönskade följd effekter för det svenska samhället. Målsättningen för en antagonistisk aktör kan exempelvis vara att i det fördolda eller på ett diskret sätt minska det svenska samhällets förmåga att upprätthålla funktionalitet och minska demokratin. Detta behöver inte nödvändigtvis vara olagligt, men är givetvis oönskat.<sup>6</sup>

För en statlig antagonist kan skolan också tjäna som en bas för kontroll och påverkan på en diaspora, särskilt om det finns en sammanflätning med en religiös institution. FOI pekar på att Säkerhetspolisen i sin årliga lägesbild uppmärksammar sådana fenomen, till exempel flyktingspionage och informationsskyldighet till en antagonistisk aktör för vissa grupper.<sup>7</sup>

FOI menar att Skolinspektionens förmåga att avslöja och förhindra internationella antagonister med målsättningen att påverka svenskers uppfattning om den egna demokratin och mänskliga rättigheter torde vara osäker och dessutom starkt beroende av en väl fungerande samverkan med andra myndigheter.<sup>8</sup> En anledning till att Skolinspektionen har svårt att upptäcka och motverka antagonistiska aktörer på den svenska skolmarknaden är att den kompetens som behövs för att identifiera antagonistiska aktörer i första hand finns hos andra svenska myndigheter, bland annat hos Säker-

---

<sup>6</sup> Ibid., s. 42.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> FOI, *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker*, s. 32.

hetspolisen, Polisen och Finansinspektionen. Dessa tillsynsmyndigheter har dock sina egna tillsynsområden och prioriteringar och det finns inga garantier för en problemfri samverkan.<sup>9</sup>

Enligt FOI förefaller det dock osannolikt att en större koncern med verksamhet i hela landet förvärvas i syfte att användas för påverkansoperationer. Att konstruera ett lockande erbjudande till en större och mer diversifierad målgrupp elever blir svårare för aktören. FOI konstaterar att det då handlar om flera kommuner och andra ekonomiska aktörer med sammantaget större resurser, och det kan därmed bli svårare att åstadkomma tillräcklig förhandlingsstyrka gentemot dem. En verksamhet i större skala riskerar också att dra till sig uppmärksamhet både från myndigheter och medier, vilket kan äventyra påverkansoperationen.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid., s. 43.

<sup>10</sup> Ibid., s. 40.



## 9 Andra rättsområden

Det finns ett flertal olika typer av tillståndspliktiga verksamheter där det finns regleringar med krav på ägare av verksamheten och hur ägarbyte ska hanteras. Exempel finns till exempel i regelverken om serveringstillstånd, privata vård- och omsorgsaktörer, och bank- och finansieringsinstitut.

### 9.1 Serveringstillstånd m.m.

Ett krav för att serveringstillstånd ska kunna beviljas är att den sökande uppfyller alkohollagens (2010:1622) krav på personlig och ekonomisk lämplighet.<sup>1</sup> Det är som huvudregel kommunen där serveringsstället är beläget som utfärdar serveringstillstånd (8 kap. 1 § alkohollagen). Den sökande ska visa att han eller hon med hänsyn till sina personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att bedriva verksamheten. Den sökande ska även avlägga ett prov som visar att han eller hon har tillräckliga kunskaper om alkohollagen och aktuella föreskrifter. Provresultatet är giltigt i tre år. Den sökande ska också visa att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs i alkohollagen. (8 kap. 12 §).

Ett stadigvarande serveringstillstånd gäller som regel tills vidare, men kommunen får begränsa tillståndets giltighet till viss tid om det finns särskilda skäl. (8 kap. 2 § andra stycket) Ett tillstånd kan också meddelas med villkor. Det finns ingen särskild bestämmelse i alkohollagen som ger tillståndsmyndigheterna rätt att förena ett tillstånd med villkor i ett beslut om serveringstillstånd. Rätten att förena sådant beslut med villkor anses följa av allmänna förvaltnings-

---

<sup>1</sup> Vissa bestämmelser om handläggningen av ärenden om tillstånd m.m. finns i alkoholförordningen (2010:1636).

rättsliga principer.<sup>2</sup> Villkor kan till exempel gälla krav på utbildning av personal.

Anmälan till kommunen ska göras om verksamheten förändras till sin omfattning eller i något annat hänseende av betydelse för tillsynen, liksom betydande förändringar av ägarförhållandena. Anmälan ska göras i förväg, eller om det förhållande som föranlett anmälnings-skyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål. (9 kap. 11 § andra och tredje styckena)

Underlåtenhet att göra en anmälan kan leda till att en tillståndshavare meddelas en erinran eller varning, eller att tillståndet återkallas (9 kap. 17 och 18 §§ alkohollagen).

## 9.2 Verksamhet inom vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är nationell tillsynsmyndighet av privata aktörer som bedriver verksamhet inom vård och omsorg. Tillståndsprövningen av dessa aktörer är en del av IVO:s uppdrag.

I IVO:s riskbaserade tillsyn granskas att privata omsorgsaktörer fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet i övrigt och ekonomiska förutsättningar. Detta regleras i socialtjänstlagen (2025:400) (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Enligt 26 kap. 1 § SoL får bolag, föreningar med flera inte utan tillstånd yrkesmässigt bedriva till exempel olika typer av boenden och hemtjänst. Tillstånd att bedriva sådan verksamhet får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Därutöver är kraven för tillstånd i princip desamma som vid godkännande för att få bedriva fristående skola, förskola och fritidshem. Tillstånd får endast beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse samma krets som provas enligt skollagen. Vidare krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga i kretsen bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omstän-

---

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:125 s. 166.



digheter av betydelse beaktas. Sökanden ska även ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. (26 kap. 3 och 4 §§ SoL).

Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten. (26 kap. 5 §). Som exempel kan nämnas krav på att det finns personal nattetid i heldygnsverksamhet och att det finns viss säkerhetsutrustning där funktionshindrade får vård, omvårdnad och tillsyn.<sup>3</sup>

Den som har beviljats tillstånd ska anmäla förändringar av bland annat personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten till IVO senast en månad efter förändringen (26 kap. 7 §).

Nytt tillstånd ska sökas om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas. (26 kap. 6 §) Mindre förändringar som inte innebär att förutsättningarna för det tidigare meddelade tillståndet ändras föranleder inte att nytt tillstånd krävs. Vad som utgör en väsentlig del av verksamheten beror på många faktorer och kan inte anges generellt. Det som i verksamhet i liten skala utgör en väsentlig ändring, till exempel en utökning av antalet vårdplatser, kan för en verksamhet i stor skala kanske anses vara en mindre ändring. Att till exempel flytta en del av verksamheten inom området för ett större hem för vård eller boende kan i regel inte anses kräva nytt tillstånd medan byte av adress för ett mindre hem utgör en sådan omständighet som förutsätter nytt tillstånd.<sup>4</sup>

### **9.2.1 Hem för barn och unga – För en trygg, säker och meningsfull vård (SOU 2025:84)**

Utredningen om HVB för barn och unga lämnade i juni 2025 sitt betänkande Hem för barn och unga – För en trygg, säker och meningsfull vård (SOU 2025:84). Utredningen ansåg att det faller det sig naturligt att ensanmälan om förändringar i personkretsen bör följas upp av IVO. Utredningen föreslog därför att vid en anmälan om förändringar i den personkrets som omfattas av tillståndspröv-

---

<sup>3</sup> Se Lars Lundgren & Per-Anders Sunesson, Nya sociallagarna Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2025 (18 januari 2025, Version 38, JUNO), kommentaren till 7 kap. 2 §.

<sup>4</sup> Se Lars Lundgren & Per-Anders Sunesson, Nya sociallagarna Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2025 (18 januari 2025, Version 38, JUNO), kommentaren till 7 kap. 2 §.

ningen avseende hem för barn och unga ska IVO ha en skyldighet att göra en lämplighetsprövning av ägar- och ledningskretsen.

### 9.3 Ägarprövning av kreditinstitut

Det finansiella systemet har en central ställning inom samhällsekonomin vilket har medfört att samhället ställer extra höga krav på verksamheter och aktörer inom finanssektorn. Finansinspektionen (FI) ansvarar för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning för finansiella marknader och finansiella företag. Inom ramen för tillståndsgivning och tillsyn gör FI lämplighets- och ägarprövningar enligt flera olika regelverk<sup>5</sup>. Ett exempel är lämplighets- och ägarprövningen enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF).

Bank- eller finansieringsrörelse får som huvudregel endast drivas efter tillstånd från Finansinspektionen (FI) som även har tillsyn över företag som fått FI:s tillstånd att verka på den finansiella marknaden.

Förutsättningarna för att driva bank- eller finansieringsrörelse framgår av LBF och förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse. I 14 kap. LBF finns bestämmelser om prövning av lämpligheten av ägare till kreditinstitut<sup>6</sup>.

Innan ett kvalificerat innehav av aktier förvärfas i ett kreditinstitut, eller ett företag börjar bedriva tillståndspliktig verksamhet, ska en ansökan om tillstånd lämnas till FI. Detta gäller även när innehavet ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av kapitalet eller röstetalet samt när företaget blir ett dotterföretag. (2 kap. 1 § och 14 kap. 1 § första stycket LBF). Även den som beslutat att avyttra ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett kreditinstitut eller en så stor del av ett sådant kvalificerat innehav att innehavet därigenom kommer att understiga någon av de i

---

<sup>5</sup> Se till exempel lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betaltjänster, försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter, k) lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag, lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal och lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar.

<sup>6</sup> Med kreditinstitut avses bank och kreditmarknadsföretag (1 kap. 5 § LBF).

1 § första stycket angivna gränserna ska skriftligen underrätta Finansinspektionen om det (14 kap. 3 § LBF).

Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. Kvalificerat innehav beräknas på det sätt som anges i rörelselagstiftningen.

Tillstånd ska inhämtas före förvärvet. Ansökan om tillstånd ska göras skriftligen. Om förvärvet har gjorts genom bodelning, arv, testamente, bolagsskifte eller på annat liknande sätt, krävs i stället tillstånd för att förvärvaren ska få behålla aktierna eller andelarna. Förvärvaren ska då ansöka om tillstånd inom sex månader efter förvärvet. (Se 14 kap. 1 § andra stycket LBF.)

Tillstånd ska ges till förvärv om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i kreditinstitutet. (Se 14 kap. 2 § LBF.)

Vid lämplighetsbedömningen ska hänsyn tas till förvärvarens anseende (14 kap. 2 § andra stycket). Inom ramen för den prövningen kan faktorer som att förvärvaren gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet eller i väsentlig utsträckning åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter vägas in. Begreppet "anseende" bör dock kunna tolkas vidare än så, och till exempel avse även en bedömning av förvärvarens laglydighet, erfarenhet och omdöme i övrigt. (Prop. 2008/09:155 s. 87.)

FI ska meddela beslut i fråga om förvärv inom 60 arbetsdagar (14 kap. 2 b § LBF). Denna bedömningsperiod kan under vissa förutsättningar förlängas.

När ett kreditinstitut får kännedom om att aktier eller andelar i institutet förvärvats enligt 1 § eller avyttrats enligt 3 §, ska institutet snarast anmäla förvärvet eller avyttringen till Finansinspektionen. När ett kreditinstitut i annat fall får kännedom om att det har nära förbindelser med någon annan, ska institutet snarast anmäla det till Finansinspektionen. Ett annat kreditinstitut än en sparbank ska årligen till Finansinspektionen anmäla namnen på de ägare som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i institutet samt storleken på innehaven. (Se 14 kap. 4 § LBF.)

Om en juridisk person har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett kreditinstitut, ska den juridiska personen snarast anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning till Finansinspektionen (14 kap. 5 § LBF).

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får FI besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd. Om någon i strid med ett beslut av myndigheten har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet. (14 kap. 6 § LBF andra och tredje styckena.) FI får även förelägga en sådan ägare att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet inte står i strid med inspektionens beslut (14 kap. 7 §). FI kan besluta att en ägare som inte följer bestämmelserna i 1 eller 3 § ska betala en sanktionsavgift (14 kap. 7 a §).

Det kan konstateras att Finansinspektionens förutsättningar för ägar- och ledningsprövning skiljer sig från tillståndsmyndigheterna inom de svenska välfärdsområdena. Detta beror bland annat på att regleringen inom finansmarknadsområdet bygger på en harmoniserad EU-rätt samt en likartad tolkning av reglerna. Myndigheten har också systerorganisationer i de europeiska länderna som kan bistå med information om prövningen sträcker sig utanför Sveriges gränser.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> SOU 2015:7 s. 185.

# 10 Förslag om villkor och förbud för aktörer med bristfälligt huvudmannaskap

## 10.1 Uppdraget

I tilläggsdirektivet<sup>1</sup> anges att utredningen ska utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas. Vidare anges att den kontroll som ingår i ägar- och ledningsprövningen av till exempel ägares lämplighet i vissa fall visserligen syftar till att pröva huvudmannens lämplighet. Ingripanden på grund av bristande lämplighet kan dock bara riktas mot huvudmannen. Den som genom ägande av aktier eller andelar eller på annat sätt kontrollerar en juridisk person som är huvudman för en fristående skola kan styra verksamheten i skolan och tillgodogöra sig medel som lämnats som offentliga bidrag för att driva den.

Ett typfall är en koncern med ett flertal fristående skolor, som är organiserad i ett moderbolag och flera dotterbolag där varje dotterbolag är en juridisk person som är godkänd huvudman för en av koncernens skolor. I en sådan koncern är dotterbolaget den huvudman som står under Skolinspektionens tillsyn. Förhållanden hos moderbolaget kan få betydelse för tillsynen endast om de medför att dotterbolaget anses olämpligt som huvudman på grund av bristande lämplighet hos dess ägare och ledning.

Regeringen anser att det är otillfredsställande att det saknas tillräckliga möjligheter att komma till rätta med problem som beror på olämpliga ägare till enskilda huvudmän. Det finns därför behov av att utreda hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade

---

<sup>1</sup> Dir. 2024:85.

möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt kontrollera enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet kan utformas.

I tilläggsdirektivet anges också att utredningen ska utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare. Bakgrunden är att Skolinspektionen i en framställan till regeringen påpekat att väsentliga förändringar kan ske av ägarförhållandena i en enskild huvudman utan att det krävs en ny ansökan. Skolinspektionens erfarenhet av ägarbyten är att det sällan är så att en huvudman enbart byter ägare, utan nya ägare brukar också vilja byta ut styrelsen. Det blir då i praktiken helt andra personer som driver verksamheten vidare än de som angavs vid ansökan om godkännande som huvudman. Skolinspektionen bedömer att anmälningsskyldigheten (2 kap. 6 b § skollagen [2010:800]) inte ger tillräckliga verktyg för att motverka att aktörer med bristande huvudmannaskap köper upp andra verksamheter.

Utöver detta har utredningen enligt tilläggsdirektivet i uppdrag att skärpa bestämmelsen om ingripande när ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten (26 kap. 15 §) genom att utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter.

## **10.2 Inte olämplig men ändå bristfälligt huvudmannaskap**

Regelverket om ägar- och ledningsprövning infördes i skollagen 2019 i syfte att motverka en etablering av oseriösa företag inom skolområdet. Regeringen angav att det var viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet.<sup>2</sup> Genom ägar- och ledningsprövningen har olämpliga personer därefter kunnat hindras från att vara ägare till förskolor och skolor. Kravet på lämplighet har lett till både avslag på ansökningar om godkännande att få bedriva förskola och skola, samt återkallelser av godkännanden att få bedriva sådan verksamhet. Det har handlat om personer som till exempel har varit dömda för brott eller haft kopplingar till vålds-

---

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:158 s. 45.

bejakande extremism samt att det förekommit ekonomiska oegentligheter eller ekonomisk misskötsamhet. Det har i vissa fall även handlat om aktörer som har haft mycket allvarliga brister i sin verksamhet.

Utredningen kan dock konstatera att vissa aktörer har haft återkommande brister, av olika allvarlighetsgrad och i olika koncernbolag, utan att det inneburit att de bedömts som olämpliga vid en ägar- och ledningsprövning. Det kan till exempel vara fallet om en aktör har pågående förelägganden av olika allvarlighetsgrad avseende olika skolenheter i ett eller flera koncernbolag, eller en återkallelse av godkännande som ligger några år bakåt i tiden och inte längre gör att denne anses vara olämplig. Det handlar alltså om enskilda med, vad utredningen vill beteckna som, bristfälligt huvudmannaskap men som inte nödvändigtvis bedöms vara olämpliga i en ägar- och ledningsprövning. Dessa kan, med vissa begränsningar, utöka sin verksamhet genom att ansöka om nytt godkännande eller förvärva enskilda huvudmän som redan innehar godkännanden. Utredningen anser att det inte är en tillfredsställande ordning.

### 10.2.1 Ansökan vid bristfälligt huvudmannaskap

Aktörer inom skolväsendet kan, med vissa begränsningar, utöka sin verksamhet trots att de har brister i sin befintliga verksamhet. De kan dels ansöka om utökning av verksamheten i befintliga skol- eller förskoleenheter, dels ansöka om godkännanden för att få starta nya enheter.

Ett villkor för att få ett godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen är att den enskilde i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (se kapitel 5). Om en enskild huvudman har brister i befintlig verksamhet kan det visa att förmåga att följa föreskrifterna saknas. Gränsen för när så är fallet och bristerna ska leda till avslag på en ansökan om godkännande eller utökning av godkännande är dock inte tydlig. Det saknas praxis från Högsta förvaltningsdomstolen i frågan. Såväl Kammarrätten i Stockholm som Kammarrätten i Göteborg har dock nyligen prövat frågan i mål som rör skola respektive förskola.

Kammarrätten i Stockholm<sup>3</sup> prövade i dom den 31 januari 2025 beslut av Skolinspektionen om att avslå ansökningar med hänvisning till brister i skolenheter hos andra huvudmän inom samma koncern där företrädarna i all väsentlighet var desamma. Kammarrätten ansåg att det inte finns hinder mot att beakta påtalade brister i verksamheter som bedrivs av andra huvudmän inom samma koncern vid bedömning av om en sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Detta särskilt med hänsyn till att prövningen i fråga om förmågan hos det sökande bolaget att följa relevanta föreskrifter enligt förarbetena ska utgå från företrädarna. Enligt kammarrätten måste dock de brister som görs gällande mot den enskilde till sin art och omfattning vara relevanta för den verksamhet som ansökan gäller, för att kunna kopplas till en bristande förmåga hos företrädarna för sökanden att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Kammarrätten tog också hänsyn till att de brister som Skolinspektionen fört fram berörde ett begränsat antal verksamheter sett i förhållande till koncernens storlek. Mot bakgrund av detta ansåg kammarrätten att Skolinspektionen inte haft fog för att avslå bolagets ansökan. Skolinspektionens överklagade av förvaltningsrättens dom<sup>4</sup> avslogs därmed.

Kammarrätten i Göteborg<sup>5</sup> har i dom den 10 juni 2025 prövat liknande frågor i ett mål som gällde ansökan om godkännande för fristående förskola. Sökandebolaget ingick i en större koncern som bland annat bedriver förskoleverksamhet i ett flertal svenska kommuner. Andra koncernbolag hade vid upprepade tillfällen förelagts av andra kommuner att åtgärda brister som uppstått på vissa förskolor. Kommunala nämnder med tillsynsansvar hade utfärdat förelägganden under samma år som nämnden prövat bolagets ansökan, men även under åren närmast dessförinnan. Dessutom hade ett koncernbolag fått ett tillstånd att bedriva förskola i en annan kommun återkallat tidigare samma år som ansökan prövades. Kammarrätten konstaterade att med anledning av det tidsmässigt nära sambandet mellan olika påtalade brister och den ansökan som nu var aktuell skulle bristerna beaktas vid prövningen av om bolaget kan beviljas tillstånd för en ny förskola.

---

<sup>3</sup> Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2025 i mål nr 1000-24.

<sup>4</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm upphävde Skolinspektionens beslut och återförvisade målet för fortsatt handläggning. Se förvaltningsrättens dom den 12 oktober 2023 i mål nr 22248-22.

<sup>5</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2025 i mål nr 4485-24.



De brister som hade konstaterats gällde bland annat barns säkerhet, utformning av förskolans pedagogiska miljö, personaltäthet, personalens utbildningsnivå, barns rätt till undervisning i sitt modersmål och det systematiska kvalitetsarbetet. Det hade enligt kammarrätten således rört sig om brister inom olika områden där alla, i varierande grad och omfattning, är av betydelse för barns rätt till en trygg och lärarik omsorg i förskolan. Bristerna hade visat sig vid flera olika förskolor. Vid vissa förskolor uppstod nya brister efter att en tidigare granskning hade avslutats. Det hade även förekommit att nya brister uppstått under en pågående granskning.

Kammarrätten konstaterade att det under de senaste åren ingått i huvudsak samma personer i ägar- och ledningskretsen för koncernbolagen. Beaktat detta ansåg kammarrätten att förekomsten av upprepade förelägganden avseende förskoleverksamhet bedriven av andra koncernbolag visade att huvudmännen och därigenom bolaget inte har tillräcklig vilja eller kapacitet att bedriva en verksamhet som sker enligt gällande krav. Bolaget hade således enligt kammarrätten inte visat att det genom erfarenhet eller på annat sätt hade förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och inte heller att det i övrigt hade förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Kammarrätten upphävde därför förvaltningsrättens dom och fastställde nämndens beslut att avslå bolagets ansökan.

### 10.2.2 Förvärv vid bristfälligt huvudmannaskap

Om en enskild får avslag på en ansökan om godkännande eller ökning på grund av bristfälligt huvudmannaskap med hänvisning till att den saknar förmåga att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen så kan den enskilde i stället utöka sin verksamhet genom att förvärva ett bolag som redan har ett godkännande att bedriva förskole- eller skolverksamhet. Prövningen av om aktören har förutsättningar att följa föreskrifterna för utbildningen, 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen, kringgås i praktiken således, oaktat skälet för förvärvet. I vart fall Skolinspektionen har inte, såvitt utredningen känner till, i en sådan situation prövat om förutsättningar för godkännandet i det förvärvade bolaget föreligger enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 på grund av brister i det bolagets verksamhet. Skolinspek-

tionen har dock återkallat godkännanden för en enskild huvudman med hänvisning till 2 kap. 5 § andra stycket 3, men då med hänvisning till brister just i den aktuella skolenheten och det var inte heller den enda grunden för återkallelsen.<sup>6</sup>

### 10.2.3 Behov av lagändringar

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit en skärpning av bestämmelsen om ingripande när ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten. Även andra förslag som syftar till att minska incitamenten för oseriösa aktörer att bedriva förskole- och skolverksamhet har lämnats av utredningen.

Utredningen konstaterar att myndigheterna redan i dag genom ägar- och ledningsprövningen har ett kraftfullt verktyg. De kan om någon bedöms olämplig avslå en enskilds ansökan eller återkalla en enskild huvudmans godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet. Därutöver har utredningen i delbetänkandet föreslagit att myndigheterna ska kunna besluta om statlig åtgärd för rättelse även för enskilda huvudmän.

Utredningen anser dock att det finns behov av fler lagändringar för att bland annat förhindra aktörer som själva, eller genom koncernföretag eller andra närståendeföretag, uppvisat bristfälligt huvudmannaskap från att utöka sina verksamheter genom ansökan om nya godkännanden eller genom förvärv av bolag med godkännanden. Det handlar om åtgärder som ska minska risken för att barn och elever får utbildning av bristande kvalitet.

## 10.3 Utökning av bristfällig verksamhet genom ansökan om godkännande

**Utredningens förslag:** Villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen ska skärpas och förtydligas. Den enskilde *ska* inte anses uppfylla villkoret under

- tiden som en tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande,

<sup>6</sup> Se till exempel Skolinspektionens beslut den 10 maj 2023 i ärende dnr 2022:7178.

- två år från ett beslut om sanktionsavgift på grund av överträdelse av ett godkännande som enskild huvudman, överträdelse av värdeöverföringsförbud eller att anmälan om nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid,
- tre år från ett beslut om föreläggande som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, eller som avser allvarligt missförhållande, eller
- fem år från ett beslut om återkallelse av godkännande på grund av allvarligt missförhållande, att huvudmannen inte uppfyller förutsättningarna för godkännandet eller överträdelse av förvärvsförbudet som föreslås nedan, eller ett beslut om statlig åtgärd för rättelse.

Efter den tid som avses i första stycket *får* vid bedömningen av om den enskilde har förutsättningar att följa föreskrifterna för utbildningen beaktas om tillsynsmyndighet under de senaste fem åren beslutat om sådant ingripande.

Vid bedömningen av om den enskilde har uppfyllt det skärpta villkoret ska även ingripanden mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde beaktas.

Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen av det skärpta villkoret.

### 10.3.1 Skärpt villkor som träffar aktörer med bristfällig verksamhet

Som framgått ovan är det redan möjligt för myndigheterna att i vissa fall avslå enskildas ansökningar om godkännande som huvudman och utökning med hänvisning till brister i befintlig verksamhet. Det finns dock anledning att förtydliga och skärpa regelverket. Utredningen anser att en enskild huvudman som har en eller flera befintliga förskole- eller skolenheter med brister i regel inte ska kunna utöka sin verksamhet innan bristerna åtgärdats. Vid svårare brister eller stränga ingripanden ifrån myndigheter ska en enskild huvudman enligt utredningen inte kunna utöka verksamheten under

viss tid därefter även om bristerna har åtgärdats. Det bör gälla även när bristerna finns i annat koncernföretag eller företag med samma eller i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde.

Av nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen framgår att den enskilde i övrigt ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Utredningen föreslår att den enskilde vid den bedömningen i tillståndsärenden inte ska anses ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen under den tid som en tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande enligt 26 kap. 10 §. Detsamma ska gälla två år från ett beslut om sanktionsavgift enligt de av utredningen föreslagna bestämmelserna i 26 kap. 10 b § första stycket 1, 2 eller 7. Första punkten i 10 b § första stycket avser överträdelse av godkännande enligt 2 kap. 5 §. Andra punkten gäller överträdelse av värdeöverföringsförbud. Sjunde punkten avser att anmälan om nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid. Vidare ska en enskild inte anses ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen under tre år från ett beslut om föreläggande som förenats med vite (26 kap. 27 §) eller värdeöverföringsförbud (i delbetänkandet föreslagna 10 a §), eller som avser allvarligt missförhållande (10 § sista stycket). Detsamma ska gälla under fem år från ett beslut om statlig åtgärd för rättelse (i delbetänkandet föreslagna 26 kap. 17 §) och återkallelse av godkännande på grund av allvarligt missförhållande (26 kap. 13 § första stycket<sup>7</sup> eller 15 §<sup>8</sup>), att huvudmannen inte uppfyller förutsättningarna för godkännandet (14 § första stycket), eller överträdelse av det förvärvsförbud som föreslås nedan.

Utredningen föreslår vidare att om verksamheten som den enskilde bedriver inte har varit föremål för ett sådant ingripande inom de angivna tidsperioderna får myndigheten vid bedömningen av om den enskilde har förutsättningar att följa föreskrifterna för utbildningen beakta om tillsynsmyndighet under de senaste fem åren beslutat om sådant ingripande. Det ger möjlighet till en sammantagen bedömning av de ingripande som gjorts under den tidsperioden.

---

<sup>7</sup> Återkallelse med stöd av denna bestämmelse kräver förutom att det finns ett allvarligt missförhållande att ett föreläggande enligt 10 § inte har följts.

<sup>8</sup> Återkallelse med stöd av denna bestämmelse kräver förutom att det finns ett allvarligt missförhållande att det inom två år dessförinnan funnits ett allvarligt missförhållande (som tillsynsmyndigheten förelagt om) och huvudmannen redan före föreläggandet visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit en skärpning av denna bestämmelse.

Förslaget avser ansökningar om godkännande som huvudman och utökning av godkännande, oavsett vilken associationsform som den enskilde har.

Förslaget omfattar även ingripande mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde.

Nedan benämns detta förslag för *villkoret*.

### **10.3.2 Ingripanden mot företag i samma koncern eller mot företag med i huvudsak samma ägare**

Enskilda huvudmän är organiserade på olika sätt, inte bara utifrån vilken associationsform som har valts utan också om de ingår i en koncern eller inte. Det finns många mindre enskilda huvudmän som bara driver en förskole- eller skolenhet och inte ingår i en koncern. Men vissa enskilda huvudmän har flera förskole- eller skolenheter (i en och samma juridisk person) och andra ingår i koncerner där koncernmodern äger flera företag med en eller flera förskole- eller skolenheter i respektive dotterbolag. Koncerner är relativt vanliga inom skolväsendet och de står också för en stor andel av de ansökningar som lämnats in till Skolinspektionen de senaste åren.<sup>9</sup>

Rättsläget för när brister i verksamheten i ett annat koncernbolag ska beaktas vid en bedömning enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 är inte tydligt.<sup>10</sup> Enligt nuvarande regelverk och praxis kan det konstateras att en aktör delvis kan undvika att få avslag på en ansökan om godkännande genom att ett annat koncernföretag än det som har en förskole- eller skolenhet med brister ansöker om godkännande. Hur en aktör organiserar sin verksamhet kan således få stor betydelse och prövningen av olika aktörer blir därför inte likvärdig, oaktat skälet till företagsstrukturen.

Det är enligt utredningens mening viktigt att det så långt det är möjligt råder organisationsneutralitet vid prövning av ansökningar om godkännande och vid tillsyn. Kraven ska i princip vara desamma oavsett om den enskilde huvudmannen ingår i en koncern som har

<sup>9</sup> Se <https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-tillstand-fristande-skolor/tillstand-for-skolstart-202627/> och <https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-tillstand-fristande-skolor/tillstand-skolstart-2025-26/> (besökt 2025-10-30).

<sup>10</sup> Jämför Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2025 i mål nr 1000-24 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2025 i mål nr 4485-24.

flera företag med en eller flera enheter i de olika juridiska personerna eller om den enskilde huvudmannen har flera enheter i en och samma juridisk person och inte ingår i en koncern.

En utgångspunkt vid utformningen av regelverket bör alltså vara att en enskild inte genom val av sätt att organisera sig ska kunna få ett godkännande som den i annat fall hade nekats. Utredningen föreslår därför att ingripanden mot koncernföretag ska kunna beaktas. Detsamma ska även gälla ingripanden mot företag som har i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den som ansöker om godkännandet.

En aktör ska inte heller kunna kringgå prövningen enligt bestämmelsen genom att till exempel avyttra eller likvidera ett företag som tillsynsmyndighet ingripit mot. Myndigheterna ska därför kunna beakta även tidigare ägarförhållanden.

Koncernbegreppet förekommer i flera lagstiftningar. Bland annat i aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar och stiftelselagen (1994:1220), se kapitel 4. Bland de enskilda huvudmännen inom skolväsendet förekommer olika företagsformer, såsom aktiebolag, föreningar och stiftelser. Frågan blir då vilket koncernbegrepp som bör användas vid tillämpning av skollagen. Utredningen anser att den lämpligaste definitionen i sammanhanget är den definition av koncern som finns i det regelverk som styr den aktuella företagsformen.

Det förekommer att en fysisk person kontrollerar två eller flera företag (oäkta koncern), se kapitel 4. Utredningen anser att brister i befintlig verksamhet i ett annat företag bör beaktas om ägarna till företagen är i huvudsak desamma. Annars skulle brister i verksamheten i ett företag i en oäkta koncern inte påverka bedömningen av en ansökan om godkännande att starta en ny fristående förskola eller skola från ett annat företag i den oäkta koncernen. Utredningen har därför föreslagit att ingripanden mot andra enskilda huvudmän som har i huvudsak samma ägare ska beaktas vid bedömningen av villkoret. Med i huvudsak samma ägare avses ägare som har ett bestämmande inflytande över en verksamhet genom ägande. För förklaring av begreppet *bestämmande inflytande* se författningskommentaren till föreslagna 2 a kap. 5 c §, se även delbetänkandet, avsnitt 5.7.4.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> SOU 2025:37 s. 196 ff.

I dag utgår prövningen av sökandens förmåga att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen från företrädarna. Kammarrätten i Göteborg<sup>12</sup> konstaterade till exempel i sin dom att det under de senaste åren ingått i huvudsak samma personer i ägar- och ledningskretsen för koncernbolagen och att förekomsten av upprepade förelägganden mot andra koncernbolag därmed visade att huvudmännen och därigenom bolaget inte hade tillräcklig vilja eller kapacitet att bedriva en verksamhet som sker enligt gällande krav. Utredningens förslag innebär emellertid att det inte behöver ha ingått samma personer i ägar- och ledningskretsen för koncernföretagen för att tillsynsmyndigheterna ska kunna beakta brister i verksamhet som bedrivs av de andra företagen. Det behöver inte heller ha ingått samma personer i kretsen vid tidpunkten för när bristerna uppstod och ingripandena beslutades som vid tidpunkten för myndighetens prövning av ansökan, för att ingripandena ska kunna beaktas. Det är en viktig och nödvändig skärpning av regelverket som kommer att göra det svårare för oseriösa aktörer att expandera sin verksamhet.

### 10.3.3 Vilka ingripanden ska beaktas?

Utredningen anser att det är ett stort förtroende att få bedriva förskola och skola. Det rör sig om socialt ansvarsfulla uppgifter och samhället har ett betydande intresse av att uppgifterna sköts väl. Mottagarna av tjänsterna är barn och elever som står i beroendeställning till utövarna av tjänsterna. Utredningens utgångspunkt är därför att en enskild huvudman som inom ramen för en pågående tillsyn har fått ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen, som huvudregel inte ska kunna få ett godkännande för en ny förskole- eller skolenhet eller för utökning av en befintlig enhet. Detta ska gälla oaktat arten av bristen som föranlett föreläggandet. Det kan således handla om olika typer av brister som till exempel bristande insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, bristande ekonomiska förutsättningar eller brister inom områden som det systematiska kvalitetsarbetet och betygssättningen. Skälet till detta är att en aktör som redan i en befintlig verksamhet inte lever upp till skolförfattningarnas krav, svårligen kan förväntas göra det i en ny verksamhet. Barnen, eleverna och allmänheten har ett starkt intresse

---

<sup>12</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2025 i mål nr 4485-24.

av att det endast är aktörer som bedriver verksamhet i enlighet med de i föreskrifterna ställda kraven som får utöka sin verksamhet. Har tillsynsmyndigheten avslutat tillsynen trots att brist kvarstår, till exempel för att myndigheten vid sin uppföljning avstår från ingripande avseende den kvarstående bristen, bör inte det tidigare föreläggandet längre leda till att den enskilde inte bedöms ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Föreläggandet kan dock fortsatt beaktas inom ramen för den sammanvägda bedömningen som tillsynsmyndigheten också ska göra, se nedan.

Enligt utredningens mening är det särskilt angeläget att aktörer som har fått ett beslut om sanktionsavgift på grund av överträdelse av godkännande, värdeöverföringsförbud eller för att anmälan om nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid inte får utöka sin verksamhet under närmaste åren. Detsamma gäller aktörer som fått föreläggande som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, bedriver verksamhet som haft ett allvarligt missförhållande, blivit föremål för statlig åtgärd för rättelse eller som fått ett godkännande återkallat. I dessa fall har myndigheterna funnit skäl för att använda något av sina strängaste ingripande vid tillsyn varför utredningen anser det motiverat att aktörerna inte heller ska få utöka sin verksamhet under en viss tid därefter.

Förslaget omfattar inte alla beslut om sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §. Utredningen har inkluderat sanktionsavgift på grund av att anmälan om nedläggning av skolenhet inte gjorts i rätt tid eftersom det avser en särskilt viktig bestämmelse för eleverna. Att det tagits beslut om sanktionsavgift på grund av överträdelser av godkännandet som huvudman eller värdeöverföringsförbud måste enligt utredningens mening ses som ett tydligt uttryck för att den enskilde har en bristande förmåga att följa skolförfattningarna. Beslut om sanktionsavgift i dessa fall ska därför ingå i det skärpta villkoret. Sanktionsavgifter som beslutas om på andra grunder enligt 26 kap. 10 b § bör dock lämpligen inte beaktas vid bedömningen av om det skärpta villkoret är uppfyllt.

Förelägganden enligt skollagen kan inte överklagas om de inte är förenade med vite eller, enligt utredningens förslag i delbetänkandet, värdeöverföringsförbud. Förelägganden som inte kan överklagas bör dock ändå kunna beaktas vid bedömningen av om den enskilde ska anses ha förutsättningar att följa föreskrifterna för



utbildningen. Att en enskild huvudman fått ett föreläggande är en viktig signal till myndigheterna om en bristande förmåga att följa föreskrifterna för utbildningen.

Det ska inte krävas att ingripanden som kan överklagas har vunnit laga kraft för att de ska kunna beaktas. Domstolsprocesser kan ta lång tid och det är därför inte lämpligt att det ska krävas att besluten om ingripanden vunnit laga kraft. Det skulle annars innebära att aktörer med bristfällig verksamhet som överklagar beslut om ingripanden kan utöka sin verksamhet innan ingripandena hunnit behandlas i samtliga domstolsinstanser. Det skulle i förlängningen kunna drabba barn och elever negativt.

Om den enskilde anser att beslut om förelägganden, eller andra icke laga kraft vunna beslut om ingripanden, är oriktiga bör det kunna hanteras i prövningen av om det finns särskilda skäl att inte beakta ett ingripande vid bedömningen, se nedan under "Särskilda skäl". Är beslutet upphävt, ändrat eller inhiberat av domstol får det däremot inte beaktas.

## Tidsaspekten

Utredningen föreslår att villkoret att ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen inte ska anses vara uppfyllt under vissa bestämda tidsperioder efter olika ingripanden inom ramen för tillsyn enligt skollagen. Längden på tidsperioden ska vara baserad på vilket ingripande som det är fråga om. Har en tillsynsmyndighet funnit behov av ett strängt ingripande finns det skäl att avvakta en längre tid innan aktören tillåts expandera verksamheten. Detta för att tillförsäkra att de åtgärder den enskilde huvudmannen vidtagit är bestående och för att markera allvaret av överträdelsen. Detta gäller vid beslut om sanktionsavgift på grund av överträdelse av godkännande enligt 2 kap. 5 §, överträdelse av värdeöverföringsförbud eller om anmälan om nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid. Utredningen anser att den enskilde inte ska uppfylla kravet på att ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen under två år från ett beslut om en sanktionsavgift på dessa grunder. När det gäller vitesföreläggande har myndigheten inte funnit det tillräckligt med ett beslut om föreläggande utan vite, utan har använt ett strängare ingripande. Antingen

för att bristerna är allvarliga eller för att vite bedömts behövas som påtryckningsmedel. Sådana förhållanden bör påverka hur länge som en aktör ska hindras från att starta en ny verksamhet. Detsamma bör gälla när föreläggande förenats med värdeöverföringsförbud mot bakgrund av den typen av skäl som gör att ett föreläggande bör förenas med ett sådant förbud.<sup>13</sup> Det kan till exempel bero på att de brister som föreläggandet avser bedöms indikera bristande resursfördelning av den enskilde huvudmannen. Vid föreläggande om brister som utgör allvarligt missförhållande bör det enligt utredningen inte vara möjligt att utöka eller få ett nytt godkännande under den ”prövotid” som gäller efter ett konstaterat allvarligt missförhållande, se avsnitt 11.2 i delbetänkandet.<sup>14</sup> Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att prövotiden ska utökas från två till tre år. Om prövotid pågår *ska* myndigheten enligt utredningens förslag avslå en ansökan om godkännande eller utökning. Samma tid om tre år bör gälla för aktörer som blivit vitesförelagda eller varit föremål för ett beslut om föreläggande med värdeöverföringsförbud.

Vid återkallelse av godkännande är det fråga om sådana brister som lett till att aktören inte fått fortsätta bedriva en verksamhet eller att aktören inte uppfyllt förutsättningarna för godkännande, till exempel för att någon bedömts olämplig. Det bör rendera en särskilt lång tid som aktören inte får starta en ny verksamhet inom förskola eller skola. Detsamma bör gälla vid beslut om statlig åtgärd för rättelse eftersom förutsättningarna för att vidta det ingripandet i hög grad är desamma som för återkallelse. Om det gäller beslut om återkallelse eller statlig åtgärd för rättelse bör tiden lämpligen uppgå till fem år. Under denna tid ska de aktörer som omfattas av regleringen inte kunna starta nya verksamheter eller utöka sina befintliga verksamheter genom ansökan om godkännande.

## Verksamhet i olika skolformer

Enskilda huvudmän kan få godkännande för att bedriva fristående förskolor, förskoleklass, grundskolor, anpassade grundskolor, fritidshem, gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor. Inte sällan driver enskilda huvudmän, eller enskilda huvudmän inom samma

---

<sup>13</sup> Se SOU 2025:37 s. 200 ff. och 536.

<sup>14</sup> SOU 2025:37 s. 374 ff.

koncern, verksamhet inom mer än en skolform. Med föreskrifter som gäller för utbildningen enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen avses enligt förarbetena, samtliga bestämmelser i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter *som gäller för den aktuella skolformen eller fritidshemmet*.<sup>15</sup> Enligt en dom från Kammarrätten i Stockholm<sup>16</sup> måste de brister som görs gällande mot den enskilde till sin art och omfattning vara relevanta för den verksamhet som ansökan gäller, för att kunna kopplas till en bristande förmåga hos företrädarna för sökanden att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Domen skulle kunna tolkas som att vissa brister hos en enskild huvudman för en fristående gymnasieskola, till exempel brister inom arbetsplatsförlagt lärande, inte ska påverka en ansökan från samma huvudman om godkännande för att få bedriva förskola.

Frågan blir därför i vilken grad som brister i en verksamhet i en skolform ska påverka bedömningen av den enskildes förmåga att följa föreskrifter som gäller för en annan skolform. Ska brister i en fristående gymnasieskola kunna påverka möjligheten för en enskild att få godkännande för en fristående förskola?

Utredningen konstaterar att barn, elever och allmänheten har ett intresse av att endast aktörer som följer de föreskrifter som gäller för den utbildningsverksamhet som de bedriver får utöka eller starta nya enheter inom skolväsendet.<sup>17</sup> Det är viktigt för såväl barnen och eleverna i verksamheterna som för allmänhetens tilltro till skolsystemet. Att en enskild inte följt föreskrifterna för en skolform bör ses som en tydlig signal om att det finns en reell risk för att den enskilde inte förmår eller har vilja att följa föreskrifterna för en ny verksamhet inom såväl den aktuella skolformen som andra skolformer. Utredningen anser därför att brister som förekommer i en verksamhet som den enskilde är huvudman för, men i en annan skolform inom skolväsendet än den ansökan avser, ska beaktas vid bedömningen av villkoret.<sup>18</sup> Det kan alltså vara frågan om förskola,

---

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:165 s. 643.

<sup>16</sup> Kammarrättens i Stockholm dom den 31 januari 2025 i mål nr 1000-24.

<sup>17</sup> Skolväsendet definieras i 1 kap. 1 § andra och tredje styckena skollagen.

<sup>18</sup> Med föreskrifter som gäller för utbildningen avses enligt äldre förarbeten, samtliga bestämmelser i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som gäller för den aktuella skolformen eller fritidshemmet. (Prop. 2009/10:165 s. 643).

förskoleklass<sup>19</sup>, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Utredningen konstaterar i detta sammanhang att det redan enligt nuvarande regelverk finns viss möjlighet för myndigheterna att såväl vid tillståndsprövning som vid tillsyn beakta brister i verksamhet som bedrivs av den enskilde enligt skollagen eller annan lagstiftning. Verksamhet med brister som bedrivits enligt en annan lagstiftning, såsom exempelvis socialtjänstlagen, kan beaktas i en *ägar- och ledningsprövning*. Detsamma gäller brister inom exempelvis vuxenutbildning eller pedagogisk omsorg. En bedömning måste dock alltid göras om de bristerna är relevanta för prövningen av en företrädares lämplighet i förhållande till den verksamhet som ansökan gäller eller som är föremål för tillsyn. Det innebär alltså att en enskild som bedriver till exempel ett HVB-hem kan få avslag på en ansökan om godkännande för verksamhet inom skolväsendet om den haft allvarliga brister i den verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen och därför bedöms olämplig enligt skollagen.<sup>20</sup>

En aktör kan dock anses vara lämplig vid en ägar- och ledningsprövning och ändå uppvisa, vad utredningen benämner som, bristfälligt huvudmannaskap gällande förskole- och skolverksamhet som bedrivs med stöd av 2 kap. 5 §. Utredningens förslag om ett skärpt villkor kompletterar därför ägar- och ledningsprövningen.

### 10.3.4 Möjlighet att göra en sammanvägd bedömning

En aktör kan enligt utredningens mening ha ett bristfälligt huvudmannaskap även fast aktören följt ett föreläggande eller om det till exempel gått längre tid än tre år sedan ett vitesföreläggande. En aktör kan exempelvis under en relativt kort tidsperiod haft återkommande brister men som åtgärdats efter tillsynsmyndighets förelägganden. En sådan aktör bör enligt utredningens mening normalt inte heller få utöka sin verksamhet. Att det vid upprepade tillfällen beslutas om ingripanden mot den enskilde, koncernföretag eller företag med i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som

<sup>19</sup> Den 18 juni 2025 beslutade riksdagen om lagändringarna i regeringens prop. 2024/25:143. Beslutet innebär att Sverige från och med hösten 2028 kommer att ha en tioårig grundskola där förskoleklassen ersätts med en ny årskurs 1.

<sup>20</sup> Se till exempel Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 24 september 2024 i mål nr 22483-23, 22484-23 och 22487-23.

den enskilde visar på brister i den enskildes förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Utredningen föreslår därför att beslut om ingripanden enligt skollagen som fattats under de senaste fem åren får beaktas vid bedömningen av om den enskilde har förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det ger myndigheten möjlighet att göra en sammanvägd bedömning av de ingripanden som tillsynsmyndigheter beslutat om. Enligt utredningens förslag får följande ingripanden beaktas; förelägganden (26 kap. 10 §), vilket inbegriper sådana som har förenats med vite eller i delbetänkandet föreslaget värdeöverföringsförbud, eller avser allvarligt missförhållande, av utredningen föreslagen sanktionsavgift (26 kap. 10 b § första stycket 1, 2 eller 7), i delbetänkandet föreslagen statlig åtgärd för rättelse (17 §) eller återkallelse (13 § första stycket, 14 § första stycket, 15 §, samt på grund av överträdelse av det nedan föreslagna förvärvsförbudet). Att tillsynsmyndighet avstått från ingripande eller tilldelat huvudmannen en anmärkning ska alltså inte beaktas med stöd av bestämmelsen.

Ett föreläggande om brister bör enligt utredningens förslag alltså kunna påverka bedömningen trots att den aktuella tillsynen inte längre pågår i de fall det beslutats om fler ingripanden och det vid en sammanvägd bedömning framgår att den enskilde huvudmannen uppvisar ett bristfälligt huvudmannaskap. Ett ingripande bör i regel ges större påverkan på bedömningen ju närmare i tid det ligger.

Utgångspunkten bör vara att ju strängare ingripande det är fråga om desto tyngre ska det väga vid bedömningen. Om det är fråga om upprepade ingripanden bör det ses som försvårande, till exempel om det beslutats om föreläggande på grund av brister i verksamhet ett flertal gånger under de senaste fem åren. Om det gäller två eller fler vitesförelägganden eller ingripanden på grund av allvarliga missförhållanden under de senaste fem år men som beslutades om för *mer än tre år sedan*, är den föreslagna bestämmelsen om att villkoret inte ska anses vara uppfyllt under viss angiven tid inte längre tillämplig. Det bör i ett sådant fall kunna finnas anledning för myndigheten att med beaktande av besluten om ingripanden vid tillsyn som har tagits under de senaste fem åren anse att den enskilde inte har förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

### 10.3.5 Särskilda skäl

Utredningen anser att det finns behov av en ventil för att det föreslagna skärpta villkoret inte ska få orimliga effekter. Utredningen föreslår därför att om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen av om villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen är uppfyllt.

Ett särskilt skäl kan vara situationen då verksamheten som har brister har förvärvats efter att de brister som lett till ingripanden uppstått, och att det också vidtas de åtgärder som behövs för att följa besluten om ingripanden och åtgärda bristerna.

Om ingripandet är hänförligt till omständigheter som den enskilde huvudmannen svårligen kunnat påverka kan det också utgöra ett särskilt skäl. Det kan till exempel råda stor brist på legitimerade lärare inom vissa ämnen i vissa delar av landet vilket gör det svårt för en enskild huvudman att leva upp till författningarnas krav. Det förutsätter dock att den enskilde gjort vad som kan förväntas av den.

Utredningen anser att ett särskilt skäl bör vara att en sanktionsavgift jämkats eller eftergetts. En bedömning av om det föreligger särskilda skäl för att inte beakta ett beslut om sanktionsavgift måste dock enligt utredningens mening göras i det enskilda fallet med beaktande av de omständigheter som föranlett jämkning eller eftergift av sanktionsavgiften.

En annan situation då det kan anses finnas särskilda skäl är om tillämpning av villkoret skulle ge oproportionerliga effekter. Till exempel om det gäller en eller ett fåtal brister i verksamhet som är liten i förhållande till den totala verksamheten som bedrivs av den enskilde med stöd av 2 kap. 5 § skollagen, den koncern som den enskilde ingår i eller något av de företag som har i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde. Utrymmet för att se en effekt som oproportionerlig är mindre om det är fråga om ett föreläggande som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, ett allvarligt missförhållande, en statlig åtgärd för rättelse eller en återkallelse med hänsyn till ingripandets allvar i dessa fall. Det bör då också krävas att det handlar om ett enstaka fall av ett sådant ingripande och att det framstår som tydligt att de brister som föranlett ingripandet inte kan ses som representativa för verksamheten i stort, och uppstått på grund av lokala omständigheter som inte har en

koppling till den övergripande styrningen av den enskilde huvudmannen, koncernen eller de företag som har i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde.

Om den enskilde anser att ett beslut om föreläggande, eller annat icke laga kraft vunnet beslut om ingripande, är oriktigt bör det i viss utsträckning kunna beaktas i bedömningen av om det finns särskilda skäl att inte beakta ett ingripande. Avsikten är dock inte att ett beslut om ingripande ska överprövas vid en bedömning av särskilda skäl utan det måste föreligga omständigheter som med viss styrka talar för att beslutet om ingripande kan komma att ändras eller att ett föreläggande varit felaktigt för att beslutet inte ska beaktas.

## 10.4 Utökning av bristfällig verksamhet genom förvärv

**Utredningens förslag:** En fysisk eller juridisk person får inte förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under den tid som personen har förvärvsförbud.

Förvärvsförbud gäller för en fysisk eller juridisk person under den tid som personen inte uppfyller det skärpta villkoret som ställs för att godkännas som enskild huvudman om att den enskilde ska ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vid bedömningen av om förvärvsförbud föreligger ska tillsynsmyndigheten även beakta ingripande vid tillsyn mot enskild huvudman som vid tidpunkten för beslutet ingick i samma koncern, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen, eller som personen genom direkt eller indirekt ägande hade ett bestämmande inflytande över.

Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen av om förvärvsförbud föreligger.

### 10.4.1 Ett förvärvsförbud för aktörer med bristfällig verksamhet

En enskild huvudman som byter ägare behöver inte göra någon ny ansökan om godkännande. Godkännanden enligt 2 kap. 5 § skollagen som den förvärvade enskilde huvudmannen har fortsätter att gälla.<sup>21</sup> Den enskilde huvudmannen måste emellertid anmäla förändringen av ägar- och ledningskretsen till tillsynsmyndigheten (se kapitel 6). Myndigheten kan då välja att göra en särskilt avgränsad tillsyn såsom en ägar- och ledningsprövning eller annan tillsyn, till exempel av verksamheten. Om den nye ägaren och därmed den enskilde huvudmannen bedöms olämplig på grund av verksamhetsbrister, eller av andra skäl såsom till exempel brottslighet, kan tillsynsmyndigheten med befintligt regelverk återkalla de godkännanden som den enskilde har. Tillsynsmyndigheterna har således skarpa verktyg att använda om en olämplig person skulle förvärva en enskild huvudman.

Utredningen konstaterar dock att tillsynsmyndigheterna inte kan förhindra att en aktör som den inte bedömt eller bedömer vara olämplig, men som har brister i sin befintliga verksamhet som skulle ha lett till avslag på en ansökan om godkännande, förvärvar enskilda huvudmän med godkännanden.<sup>22</sup> En enskild som inte får utöka sin verksamhet genom ansökan om godkännande på grund av brister i sin befintliga verksamhet kan alltså i stället utöka sin verksamhet genom att förvärva ett bolag som redan har ett godkännande. Ett ägarbyte behöver inte per se vara negativ för verksamheten och kan ibland vara rent av nödvändigt. Utredningen anser dock att det är otillfredsställande att det på detta sätt är möjligt att kringgå prövningen av *villkoret* (se förslag i avsnitt 10.2.1), oaktat skälet till förvärvet.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Förutsatt att tillsynsmyndigheten inte efter tillsyn beslutar att återkalla godkännandena.

<sup>22</sup> Se även Skolinspektionens framställan den 23 oktober 2023, dnr 2023:8387 s. 3 f. i vilken myndigheten framhåller detta förhållande som otillfredsställande.

<sup>23</sup> Det ska dock påpekas att det förekommer att aktörer har så pass mycket brister i verksamheten att de bedöms olämpliga på grund av det. Skolinspektionen har då återkallat godkännandena. Se till exempel Skolinspektionens beslut den 23 april 2024, dnr 2023:2066. Skolinspektionen ansåg att de allvarliga och omfattande bristerna i verksamheten hade samband med brister i huvudmannskapet. Huvudmannen fullgjorde inte sitt ansvar för att förlöpa att de bedöms olämpliga på grund av det. Skolinspektionen genomfördes i enlighet med gällande bestämmelser och att rätta till brister som framkommer i verksamheten. Skolinspektionen bedömde att bristerna i verksamheten till stor del berodde på att resurserna vid skolan inte var tillräckliga och att huvudmannen brast i sin skyldighet i fråga om resursfördelning. Skolinspektionen kom fram till att huvudmannen uppvisat en bristande vilja att följa regelverket.



Möjligheterna för en enskild att utöka verksamheten genom ett direkt eller indirekt förvärv av ett bolag som har ett godkännande bör därför begränsas i de fall som den enskilde på grund av brister i sin befintliga verksamhet inte skulle kunna utöka den genom nya godkännanden. Det skulle bidra till att förhindra att aktörer med bristande huvudmannaskap och bristfällig verksamhet utökar sådan verksamhet, särskilt innan aktören åtgärdat bristerna i sin befintliga verksamhet och en tid därefter om bristerna är av allvarlig natur. Risken för att barn och elever får utbildning av bristande kvalité kan därmed minska.

### Införande av ett förvärvsförbud

Utredningen föreslår att det införs ett förvärvsförbud i skollagen för juridiska och fysiska personer som hindrar dem från att förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under den tid som de inte uppfyller villkoret om att den enskilde i övrigt ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, som ställs för att godkännas som enskild huvudman. Utredningen har ovan också föreslagit att villkoret ska skärpas (avsnitt 10.2.1).

Det föreslagna förvärvsförbudet motverkar att aktörer som skulle fått avslag på en ansökan om godkännande, på grund av villkoret, kan köpa ett bolag som redan har ett godkännande. Situationerna då förvärvsförbudet gäller speglar därför innehållet i det föreslagna skärpta villkoret vid ansökan om godkännande som enskild huvudman.

Förvärvsförbud innebär enligt förslaget att en person inte får förvärva ett direkt eller indirekt *bestämmande inflytande* i en annan enskild huvudman. Bestämmande inflytande ska här ha motsvarande innebörd som angetts i delbetänkandet i avsnitt 5.7.4.<sup>24</sup> Utredningen anser att det inte är motiverat att ett förvärvsförbud ska omfatta ägare som endast förvärvat ett väsentligt inflytande över verksamheten då dessa inte får samma inflytande och möjlighet att påverka verksamheten. Till skillnad från ägare som innehar ett bestämmande inflytande kan ägare med endast ett väsentligt inflytande över verksamheten, ha en begränsad möjlighet att påverka den. Det kan till exempel tas beslut, trots att minoritetsägare motsatt sig dessa, om

---

<sup>24</sup> Se SOU 2025:37 s. 196 ff. se även författningskommentaren till 2 a kap. 5 c §.

besparingar eller övergripande direktiv till verksamheten som riskerar att leda till uppkomsten av brister. Oavsett detta kvarstår kravet att alla nya ägare, även de med ”endast” ett direkt eller indirekt väsentligt inflytande över verksamheten ska vara lämpliga.

Vad gäller vilken verksamhet som ska ingå i bedömningen av om ett förvärvsförbud föreligger föreslår utredningen att verksamhet som bedrivits med stöd av ett godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen av personen och annat företag som personen har eller har haft ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över ska ingå. Bestämmande inflytande har även här motsvarande innebörd som i delbetänkandet.<sup>25</sup> Även annat företag inom samma koncern eller som har i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen ska ingå i bedömningen. Att även dessa företag omfattas av förslaget beror på att utredningen i så hög grad som möjligt vill undvika att förbudets tillämplighet blir beroende av hur den enskilde har valt att organisera sig.

Förbudet ska gälla under den tid som tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande. Tillsynen får alltså inte ha inte avslutats, genom att tillsynsmyndigheten till exempel valt att avstå från ingripande för eventuell kvarstående brist. Förbudet ska vidare gälla under två år från ett beslut om sanktionsavgift enligt de av utredningen föreslagna bestämmelserna i 26 kap. 10 b § första stycket 1, 2 eller 7. Första punkten i 10 b § första stycket avser överträdelse av godkännande enligt 2 kap. 5 §, andra punkten överträdelse av värdeöverföringsförbud, och sjunde punkten att anmälan om nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid. Vidare ska förvärvsförbud gälla under tre år från ett beslut om föreläggande som förenats med vite (26 kap. 27 §) eller i delbetänkandet föreslaget värdeöverföringsförbud (10 a §), eller som avser allvarligt missförhållande (10 § sista stycket). Detsamma ska gälla under fem år från ett beslut om statlig åtgärd för rättelse (i delbetänkandet föreslagna 26 kap. 17 §) eller återkallelse av godkännande på grund av allvarligt missförhållande (26 kap. 13 § första stycket eller 15 §), att huvudmannen inte uppfyller förutsättningarna för godkännandet (14 § första stycket), eller överträdelse av nu föreslagna förvärvsförbudet. En person kan också ha ett förbud på grund av en sammanvägd bedömning av ingripanden, se ovan under ”Möjlighet att göra en sammanvägd bedömning”. Utredningens skäl för vilka ingripanden som omfattas

---

<sup>25</sup> Ibid.

av förvärvsförbud samt överväganden om hur länge som förbudet ska bestå vid olika ingripanden är desamma som för det skärpta villkoret, se avsnitt 10.3.3.

Utredningen anser att det, som vid förslaget ovan om det skärpta villkoret för enskild vid ansökan om att godkännas som enskild huvudman, finns behov av en ”ventil” för att inte det föreslagna förvärvsförbudet ska få orimliga effekter. Förbudet ska inte tillämpas om det finns särskilda skäl. Innebörden av särskilda skälen bör motsvara de särskilda skäl som gäller för att villkoret inte ska tillämpas, se avsnitt 10.3.5.

Införande av ett förvärvsförbud är en proportionerlig åtgärd som enligt utredningens bedömning kommer att leda till ett önskvärt och träffsäkert resultat, det vill säga att aktörer, som inte bedöms vara olämpliga, men som har bristande verksamhet och därmed bristande huvudmannaskap, hindras från att förvärva nya förskolor och skolor. Förbudet skapar tydlighet om vad som krävs av de som redan bedriver förskole- eller skolverksamhet och som vill förvärva ett bolag som har godkännanden. I bestämmelsen anges vilka omständigheter rörande befintlig verksamhet som gör att dessa som huvudregel inte ska kunna expandera genom förvärv.

Ett förbud bör förenas med en möjlighet för aktörer att få någon form av förhandsbesked i fall där det finns viss tveksamhet kring om förbud föreligger. Till exempel på grund av omständigheter som skulle kunna bedömas utgöra särskilda skäl eller om myndigheten vid en sammanvägd bedömning av tidigare ingripanden skulle bedöma att förvärvsförbud föreligger. Vid sådan prövning behöver myndigheterna endast pröva om personen har ett förbud, det handlar alltså om en förhållandevis begränsad prövning jämfört med den prövning som kan antas behöva göras om det i stället skulle ställas krav på en ny ansökan vid en ny ägare. Prövningen blir begränsad till omständigheter rörande den nye ägarens befintliga verksamhet. Utredningen lämnar ett förslag om möjlighet för enskilda att ansöka om förhandsbesked, se nedan.

*Inget förslag om ny ansökan vid ägarbyte*

Utredningen ser vissa nackdelar med ett krav på ny ansökan vid ägarbyte.<sup>26</sup> Om det skulle ställas ett generellt krav på en ny ansökan om godkännande vid varje väsentlig förändring av ägarkretsen i en enskild huvudman skulle det medföra att myndigheterna tvingas ha ett arbetssätt som till skillnad från i dag inte är risk- och väsentlighetsbaserat. Kravet skulle riskera att motverka sitt syfte då en kraftig ökning av mängden ansökningar är sannolik. Det finns till exempel enskilda huvudmän som är noterade på handelsplattformar där byte av ägare är frekvent förekommande, som skulle kunna generera ett stort antal ansökningar.

Samma aktör kan stå under tillsyn av ett flertal myndigheter samtidigt, om aktören exempelvis har förskolor, och skolor i flera kommuner. Vid ett ägarbyte kan därför ett antal tillsynsmyndigheter komma att pröva i princip samma frågor samtidigt. I enstaka fall kan det handla om majoriteten av alla tillsynsmyndigheter.

För att undvika att prövningen av en ny ansökan skulle bli alltför tidskrävande och kostsam för såväl myndigheterna som de enskilda huvudmännen vore det naturligt att begränsa prövningsramen till att främst avse de nya ägarna och ledningen, dvs. en ägar- och ledningsprövning. Utredningen konstaterar dock att en sådan ägar- och ledningsprövning är möjlig att göra redan i dag, utan krav på en ny ansökan. En sådan prövning skulle inte heller lösa problemet med att huvudmän med bristfälligt huvudmannaskap, men som inte anses vara olämpliga, utökar sin verksamhet genom förvärv.

Även ekonomiska förutsättningar, och verksamheten, kan vid behov kontrolleras genom tillsyn efter ett ägarbyte – utan att krav på ny ansökan införs. För att ett krav på ny ansökan ska kunna lösa problematiken med att aktörer som har ett bristfälligt huvudmannaskap, även om de inte ses som olämpliga, kan utöka sin bristfälliga verksamhet måste prövningen av ansökan inkludera en bedömning enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen. Enligt den bestämmelsen ska den enskilde i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det är vid den prövningen som brister i befintlig verksamhet beaktas – om bristerna inte är så svåra

---

<sup>26</sup> Det är inte första gången som frågan om en ny ansökan vid ägarbyte utreds. Inför införandet av ägar- och ledningsprövningen övervägde Valfärdsutredningen att föreslå att ändringar av ägar- och ledningskretsen inte ska kunna ske utan att myndighet godkännt det. Det ansågs dock vara ett alltför långtgående förslag (se SOU 2016:78 och kapitel 5).

att de leder till att den enskilde bedöms olämplig eller sakna insikt vid en ägar- och ledningsprövning.

En effekt av att kräva en ny ansökan vid ägarbyte är att bevisbördan flyttas från myndigheten till den enskilde. Vid en ansökan om godkännande ska den enskilde huvudmannen till exempel visa att dess ägare är lämpliga. Vid en tillsyn är det myndigheten som ska visa att den enskilde huvudmannens ägare inte är lämpliga. I de flesta ägar- och ledningsprövningar torde dock detta i praktiken spela mindre roll. Om omständigheterna är utredda blir det en rättsfråga hur dessa ska bedömas, och i princip inte en bevisfråga. Ett sådant exempel är när det är fråga om en person som är dömd för brott. Finns det en brottmålsdom är omständigheten att personen dömts för brott utredd och frågan blir om brottet gör personen olämplig. Enligt utredningens bedömning torde vidare myndigheten alltid ha bevisbördan för vilka som ingår i ägar- och ledningskretsen, oavsett om det är fråga om prövning av en ny ansökan eller en bedömning inom tillsynen.<sup>27</sup>

Om någon bedöms vara olämplig kan myndigheten inom ramen för tillsyn återkalla den enskilde huvudmannen godkännanden (26 kap. 14 §).<sup>28</sup> Tillsynsmyndigheten kan alltså, med gällande regelverk, agera kraftfullt om en olämplig person skulle förvärva en enskild huvudman.

Skolinspektionen har dock i sin framställan angett att enskilda huvudmän inte alltid anmäler förändringar av ägar- och ledningskretsen. Utredningen har därför lämnat ett förslag i delbetänkandet om sanktionsavgift vid utebliven anmälan.<sup>29</sup> Förslaget bör kunna leda till ökad regelefterlevnad och därmed också en större möjlighet för tillsynsmyndigheterna att granska nya ägare. De verktyg som finns till tillsynsmyndigheternas förfogande kan därigenom användas effektivare.

Utredningen anser att införande av ett förvärvsförbud som är riktat mot enskilda med bristande huvudmannaskap skulle vara en mer träffsäker och resurseffektiv lösning på den problematik som råder med aktörer med bristfälligt huvudmannaskap jämfört med

<sup>27</sup> Jämför IVO:s bedömningsstöd för lämplighetsprövning, s. 10.

([https://assistanskoll.se/\\_up/ivo-bedomningsstod-lamplighetsprovning.pdf](https://assistanskoll.se/_up/ivo-bedomningsstod-lamplighetsprovning.pdf)).

<sup>28</sup> Se till exempel Skolinspektionens beslut den 5 maj 2022 i ärende 2021:6974. Det förekommer också att Skolinspektionen förelagt den enskilde huvudmannen att en person som bedöms olämplig inte kan ingå i ägar- och ledningskretsen. Se till exempel Skolinspektionens beslut den 13 maj 2022 i tillsynsärende dnr 2021:4316.

<sup>29</sup> SOU 2025:37 s. 330 ff.

att ställa krav på en ny ansökan. Ett sådant förbud skulle utgöra en tydlig markering från lagstiftarens sida, och ett hinder för dessa aktörer att över huvud taget utöka sin verksamhet genom förvärv av förskolor och skolor. Utredningen lämnar därför inte ett förslag om ny ansökan vid ägarbyte utan föreslår i stället införande av ett förvärvsförbud och ansökan om förhandsbesked.

#### 10.4.2 Upplyningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet

**Utredningens förslag:** I en anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet i den enskilde huvudmannen ska huvudmannen lämna upplysningar om det pågår tillsyn av, eller tillsynsmyndighet beslutat om sådant ingripande vid tillsyn som omfattas av det av utredningen föreslagna skärpta *villkoret* mot den person som förvärvat ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i huvudmannen eller en enskild huvudman som personen haft bestämmande inflytande över genom ägande.

Upplysningar ska också lämnas om pågående tillsyn av, eller om det beslutats om ingripande som omfattas av villkoret mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern som personen som förvärvat det bestämmande inflytandet, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen.

Den enskilde huvudmannen ska därutöver lämna de upplysningar som är av betydelse för bedömningen av om en överträdelse av förvärvsförbudet ägt rum.

Om uppgifterna enligt ovan inte lämnas i anmälan ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift.

För att kunna göra en prövning av om en person gjort ett förvärv i strid med förvärvsförbudet krävs att tillsynsmyndigheten får vetskap om personen och vissa andra till personen närstående företag, varit föremål för vissa typer av ingripanden enligt 26 kap. skollagen eller om det pågår tillsyn.

Enskilda huvudmän kan bedriva både förskolor och skolor i landets olika kommuner. Tillsyn över skolväsendet utövas av olika tillsynsmyndigheter, Skolinspektionen och landets kommuner.

Utredningen föreslår därför att den enskilde huvudmannen ska lämna nödvändig information till tillsynsmyndigheten. Förslaget gör att de olika tillsynsmyndigheterna på ett enkelt sätt får kännedom om varandras tillsyn och beslut om ingripanden. Detta kan också leda till värdefull kunskapsinhämtning som tillsynsmyndigheterna kan ha nytta av vid övrig tillsyn. Det kan vidare motverka att kommuner avstår i fråga om inhämta relevant information i fall då det egentligen är nödvändigt.<sup>30</sup>

Enligt förslag som utredningen lämnade i delbetänkandet ska den enskilde anmäla förändringar av det bestämmande inflytandet över huvudmannen till tillsynsmyndighet, se avsnitt 5.7.4 i delbetänkandet. Utredningen föreslår nu att den enskilde i anmälan ska lämna uppgifter om pågående tillsyn av, eller om det beslutats om ingripanden mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern som personen som förvärvat det bestämmande inflytandet, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen. De ingripanden som omfattas av upplysningsplikten är föreläggande enligt 26 kap. 10 §, även sådana som förenats med vite eller i delbetänkandet föreslaget värdeöverföringsförbud, eller som avser allvarligt missförhållande (10 § sista stycket). Även beslut om sanktionsavgift enligt av utredningen föreslagna 26 kap. 10 b § första stycket 1, 2 eller 7 omfattas samt beslut om statlig åtgärd för rättelse enligt i delbetänkandet föreslagna 17 §. Upplysningsplikten gäller även återkallelse av godkännande enligt 13 § första stycket, 14 § första stycket, 15 § och på grund av överträdelse av förvärvsförbudet. Bara ingripanden som beslutats under de senaste fem åren omfattas av upplysningsplikten. Den enskilde huvudmannen ska därutöver lämna de upplysningar som är av betydelse för bedömningen av om en överträdelse av förvärvsförbudet ägt rum.

För att säkerställa att enskilda huvudmän uppfyller sin upplysningsplikt bör sanktionsavgift kopplas till bestämmelsen. Utredningen föreslår därför att tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift om uppgifterna inte kommer in till tillsynsmyndigheten i rätt tid.

<sup>30</sup> Det har i samtal med kommuner kommit till utredningens kännedom att det i vissa mindre kommuner endast är en person som har hand om tillsyn och att denne kan hamna i en utsatt situation i förhållande till aktörer inom skolväsendet. Det kan i värsta fall leda till att kommunen avstår i fråga om inhämta information ifrån andra kommuner då informationen kan uppfattas som känslig.

Enligt utredningens förslag i delbetänkandet ska en tillsynsmyndighet besluta om sanktionsavgift för en huvudman som står under dess tillsyn om en anmälan om förändringar av det bestämmande inflytandet över huvudmannen genom ändringar av det direkta eller indirekta ägandet i huvudmannen inte gjorts i rätt tid. Sanktionsavgiften ska tas ut med ett belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. Utredningen föreslår nu att detsamma ska gälla när den enskilde huvudmannen inte lämnat in uppgifter till myndigheten i enlighet med upplysningsplikten. En sanktionsavgift med ett fast belopp riskerar att inte i tillräcklig mån förmedla allvaret i sådan överträdelse. När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska därför överträdelsens karaktär och svårighetsgrad, om huvudmannen tidigare ålagts att erlægga sanktionsavgift, samt vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden beaktas. Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

Förslagen kompletteras av förslag om sanktionsavgifter som utredningen lämnade i delbetänkandet. Följande förslag från delbetänkandet har bäring på förslagen i det här avsnittet:

- Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om avgift om det är uppenbart oskäligt.
- En sanktionsavgift får inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts.
- En sanktionsavgift ska fastställas till ett belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.
- Tillsynsmyndigheten får helt eller delvis sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl.
- En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum. Beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.
- En sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit



laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet. Sanktionsavgiften tillfaller staten.

### 10.4.3 Återkallelse vid överträdelse av förvärvsförbudet

**Utredningens förslag:** Ett godkännande av en enskild som huvudman får återkallas om en fysisk eller juridisk person har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i den enskilde huvudmannen som har förvärvats i strid med förvärvsförbudet.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att ett godkännande kan återkallas ska myndigheten informera personen som har det bestämmande inflytandet och den enskilda huvudmannen om bedömningen.

Myndigheten ska ge personen och huvudmannen tillfälle att yttra sig innan beslut om återkallelse fattas. Myndigheten ska samtidigt upplysa om att den enskilde huvudmannens godkännande kan återkallas om personen inte minskar sitt innehav i huvudmannen på så sätt att denne inte längre har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande.

För att försäkra efterlevnaden av det föreslagna förvärvsförbudet måste tillsynsmyndigheterna ha verktyg för att hantera situationen då en person genomfört ett förvärv i strid med förbudet. Utredningen har övervägt åtgärder som riktar sig direkt mot ägaren, som att hindra ägaren från att företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del av innehavet som överstiger ett bestämmande inflytande, förelägga ägaren att avyttra aktier om de förvärvats i strid med förvärvsförbudet, samt besluta om sanktionsavgift. Utredningen kan inledningsvis konstatera att det skulle vara förenat med vissa svårigheter att införa sådana regleringar i skollagen, till exempel har enskilda huvudmän inte sällan annan verksamhet vid sidan om den som drivs med godkännande enligt skollagen. Att hindra ägaren från att rösta på en bolagsstämma skulle i dessa fall även påverka rätten att bestämma över annan verksamhet som bedrivs i företaget, vilket måste ses som en mindre önskvärd effekt. Att besluta om sanktionsavgift för att förmå en ägare att avyttra aktier får vidare anses som ett förhållandevist stort ingrepp i äganderätten.

Enligt utredningen bör lämpligen åtgärder av tillsynsmyndigheterna avse *rätten* att bedriva verksamhet med stöd av det godkännande som den enskilde huvudmannen har. Utredningen anser därför att tillsynsmyndigheten bör kunna återkalla godkännandet om förvärvsförbudet har överträtts. Det är också ett mycket kraftfullt ingripande för att markera allvaret av en överträdelse av förvärvsförbudet.

Utredningen anser också att överträdelse av ett förvärvsförbud är en sådan omständighet som bör kunna påverka lämplighetsbedömningen vid en ägar- och ledningsprövning.

Utredningens förslag gäller konsekvenser som rör godkännandet att bedriva verksamhet enligt 2 kap. 5 § skollagen, och påverkar alltså inte den civilrättsliga giltigheten av förvärvet. Äganderätten av den juridiska personen, till exempel ett aktiebolag, som förvärvats berörs alltså inte av tillsynsmyndighetens återkallelsebeslut.

Det ligger i barnens och elevernas intresse att en tillsynsmyndighet som bedömer att förvärvsförbudet har överträtts inte återkallar den enskilde huvudmannens godkännande omgående, om det inte finns andra skäl för det. Både huvudmannen och ägaren som fått ett bestämmande inflytande över huvudmannen bör, innan ett beslut om återkallelse av godkännandet informeras om myndighetens bedömning. Myndigheten bör även ge dem tillfälle att yttra sig över bedömningen och underlaget för den. Huvudmannen och ägaren får då möjlighet att framföra de omständigheter som de anser talar mot att förbudet gällde vid överlåtelsen. Ägaren kan också välja att försöka minska sitt innehav för att undvika att återkallelse sker. Om ägaren inte längre har ett bestämmande inflytande kan en återkallelse inte längre ske på denna grund, vilket gör att förskolan eller skolan inte behöver läggas ned. Utredningen föreslår därför att krav ställs på tillsynsmyndigheten att före beslut om återkallelse på den föreslagna grunden informera såväl den enskilde huvudmannen som ägaren om bedömningen att förvärvsförbudet överträtts, samt ge dem tillfälle att yttra sig.

Utredningen föreslår även att ägaren och den enskilde huvudmannen bör upplysas om att huvudmannens godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen kan komma att återkallas om ägaren inte minskar sitt inflytande i huvudmannen så att denne inte längre har ett bestämmande inflytande.

## Överklagande av beslut om återkallelse

**Utredningens förslag:** Ett beslut om återkallelse av godkännande på grund av överträdelse av förvärvsförbudet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas för prövning i kammarrätt.

Beslut om återkallelse av godkännande är en mycket ingripande åtgärd och kan enligt gällande regelverk överklagas. Utredningen anser att även beslut om återkallelse av godkännande på grund av överträdelse av förvärvsförbudet ska kunna överklagas.

Prövningstillstånd ska krävas för prövning i kammarrätt.

### 10.4.4 Ansökan om förhandsbesked

**Utredningens förslag:** En fysisk eller juridisk person får ansöka hos en tillsynsmyndighet om förhandsbesked om personen har ett förvärvsförbud.

Om tillsynsmyndigheten lämnar förhandsbesked att förvärvsförbud inte gäller för sökanden är beskedet bindande för myndigheten i förhållande till förvärv av en enskild huvudman som sker inom ett år från beslutet.

Andra stycket gäller inte om det framkommer omständigheter som förändrar myndighetens bedömning om dessa

- inte var kända för myndigheten vid förhandsbeskedet, eller
- inträffat efter förhandsbeskedet, men innan tidpunkten för det förvärv som är föremål för tillsyn.

En ansökan om förhandsbesked ska vara skriftlig. I ansökan ska den enskilde lämna de uppgifter som behövs för att förhandsbesked ska kunna lämnas.

Eftersom tillståndsmyndigheterna ges ett visst bedömningsutrymme i frågan om ett förvärv strider mot förvärvsförbudet bör ett förbud förenas med en möjlighet för enskilda att ansöka om ett bindande förhandsbesked. Ett förhandsbesked skulle minska risken för att

det uppstår ett läge där det råder osäkerhet om huruvida en affär skulle godkännas eller inte. Ett beslut om ingripande i form av återkallelse kan även få betydande negativa konsekvenser inte bara för den enskilde utan även för barn, elever och personal i verksamheten.

Myndigheten ska enligt utredningens förslag pröva om förvärvsförbud gäller för den som ansökt om förhandsbesked. Både en juridisk och en fysisk person ska kunna ansöka om förhandsbesked. Förhandsbeskedet ska inte gälla ett särskilt förvärv utan vara en allmän prövning av om förbudet är tillämpligt för den enskilde. Det bör inte heller krävas att det finns konkreta planer på att köpa en enskild huvudman för att en enskild ska kunna ansöka om förhandsbesked. Utredningen anser nämligen att det är viktigt för enskilda att kunna få besked om hur framtida förvärv skulle kunna bedömas även om inga konkreta planer finns.

Utredningen föreslår att förhandsbeskedet ska vara bindande för den myndighet som fattat beslutet i förhållande till förvärv av en enskild huvudman som sker inom ett år från beslutet. Myndigheten är alltså bunden vid framtida tillsyn avseende förvärv som sker inom det närmaste året, vad gäller bedömningen av de omständigheter som framkommit vid prövningen. Om det senare framkommer omständigheter som inte var kända för myndigheten vid tidpunkten för prövningen och som förändrar myndighetens bedömning ska myndigheten enligt utredningens förslag inte vara bunden av förhandsbeskedet. En enskild ska inte genom att undanhålla information kunna undgå att träffas av förbudet. Förbudet avser omständigheterna vid tidpunkten för ett förvärv och nya omständigheter kan därför ha tillkommit efter myndighetens prövning men före förvärvet, till exempel ett nytt föreläggande om brister. Utredningen föreslår att myndigheten inte heller i ett sådant fall ska vara bunden av förhandsbeskedet.

Förhandsbesked ska enligt utredningens förslag bara gälla under ett år. Det beror på att risken för att beskedet inte längre är aktuellt ökar ju längre tid som gått från myndighetens beslut. Nya omständigheter kan ha tillkommit som myndigheten inte kände till vid tidpunkten för förhandsbeskedet. Det är därför viktigt att personer som överväger att förvärva en enskild huvudman har ett relativt nyligen beslutat förhandsbesked.

Utredningen föreslår vidare att det ska vara frivilligt att ansöka om förhandsbesked innan ett förvärv av en enskild huvudman. För-

delen med en sådan ordning är att myndigheterna kan avlastas ärenden där förvärvaren anser att det står klart att förvärvsförbud inte gäller. En förvärvare som avstår från att ansöka om ett förhandsbesked måste dock vara villig att stå risken för att myndigheten gör en annan bedömning. Detsamma torde bli fallet för myndigheterna när det framstår som tydligt att ett förvärv skulle strida mot förbudet och den enskilde därför avstår både från att ansöka om förhandsbesked och från att genomföra förvärv av enskilda huvudmän.

En ansökan om förhandsbesked bör lämpligen vara skriftlig och innehålla de uppgifter som behövs för myndighetens prövning. Detta bör framgå av skollagen. Utredningen föreslår därför att dessa krav införs i skollagen.

Det föreligger normalt inte sekretess för innehållet i de handlingar som inkommer i samband med ansökan om godkännande enligt skollagen. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det inte heller finns något behov av en särskild sekretessgrund för sådan information som kan inkomma till myndigheten i samband med en ansökan om förhandsbesked. Detta särskilt med beaktande av att den enskilde inte behöver ange vilket bolag som denne är intresserad av att förvärva. Utredningen noterar att enskilda redan i dag i samband med en ansökan om godkännande i vissa fall lämnar in uppgifter om en person till exempel varit med om en återkallelse tidigare, samt att tillsynsmyndigheterna kan begära in handlingar för att bedöma om personerna i kretsen är lämpliga och om godkännande bör ges.

Utredningen har övervägt om det bör vara möjligt att överklaga ett förhandsbesked av en tillsynsmyndighet. Det kan dock konstateras att ett förhandsbesked där myndigheten finner att personen har ett förvärvsförbud saknar rättsverkan för personen. Myndigheten är inte heller bunden av ett sådant förhandsbesked vid framtida tillsyn. En återkallelse med anledning av att myndigheten anser att ett förvärvsförbud har överträtts kan vidare överklagas enligt utredningens förslag. Utredningen anser sammantaget att förhandsbesked inte ska kunna överklagas och lämnar därför inte ett förslag om rätt att överklaga förhandsbesked.

### 10.4.5 Skyndsam handläggning

**Utredningens förslag:** Tillsynsmyndigheten ska lämna förhandsbesked inom tre månader efter att ansökan kom in.

Om det finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten besluta om längre handläggningstid av ansökan. Sökanden ska underrättas om beslutet.

Enligt utredningens förslag ska ett förhandsbesked om att förvärvsförbud inte gäller för sökanden endast vara bindande för myndigheten vid tillsyn av förvärv som görs under ett år efter beskedet. Det är därför troligt att aktörer främst kommer att ansöka om förhandsbesked inför tilltänkta förvärv. Det blir således viktigt att myndigheterna handlägger ärenden om förhandsbesked skyndsamt för att inte fördröja och försvåra ibland nödvändiga överlåtelser.

Utredningen anser mot den bakgrunden att det bör införas en reglering av hur lång tid som en tillsynsmyndighets handläggning av en ansökan får ta. Det bör lämpligen framgå av skollagen. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse i skollagen införs om att tillsynsmyndigheten inom tre månader efter att ansökan om förhandsbesked kom in ska meddela beslut om huruvida sökanden har ett förvärvsförbud. I vissa fall kan det dock med hänsyn till ärendets beskaffenhet vara svårt för myndigheten att hinna handlägga ansökan på den tiden. Om det föreligger särskilda skäl föreslås därför tiden kunna förlängas. Det kan till exempel vara att den enskilde ingår i en komplex ägarstruktur med många koncernbolag eller om myndigheten behöver begära kompletterande uppgifter från sökanden. Den enskilde ska underrättas om perioden förlängts på grund av särskilda skäl.

### 10.4.6 Avgift och föreskriftsrätt

**Utredningens förslag:** Skolinspektionen eller den kommun som handlägger ärenden om ansökan om förhandsbesked får ta ut en avgift för en sådan ansökan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för ansökan om förhandsbesked hos Skolinspektionen.

Utredningen föreslår ovan införande av ett förvärvsförbud samt en möjlighet att ansöka om förhandsbesked om förvärvsförbud. Förslaget om förhandsbesked lämnas i syfte att göra tillämpningen av förvärvsförbudet mer förutsägbar, i fall då det till exempel kan finnas särskilda skäl, när en person överväger att göra förvärv av en enskild huvudman. Utredningen anser att kostnaden som uppkommer med anledning av ansökan om förhandsbesked bör bäras av de personer som har ett intresse av att kunna förvärva enskilda huvudmän inom skolväsendet och väljer att ansöka om förhandsbesked. Utredningen föreslår därför att Skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om ansökan om förhandsbesked ska få ta ut en avgift för sådan ansökan. Att ansökan om förhandsbesked finansieras av avgifter bör också motverka förekomsten av att ansökningar görs i onödan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för ansökan om förhandsbesked hos Skolinspektion.

## 10.5 Utökat tillsynsansvar

**Utredningens förslag:** Tillsynsmyndigheterna ska ha tillsyn över de föreslagna bestämmelserna om förvärvsförbud och upplysningsplikt.

Tillsynsmyndigheterna behöver kunna granska och kontrollera att de enskilda huvudmännen följer de föreslagna bestämmelserna om förvärvsförbud och upplysningsplikt. Genom tillsyn kan även myndigheterna ge råd och vägledning om vad bestämmelserna innebär för de enskilda huvudmännen. Utredningen föreslår därför att Skolinspektionens och kommunernas tillsynsansvar utökas.

### Villkoret i tillsynsärenden

Enligt 26 kap 14 § skollagen kan tillsynsmyndigheterna återkalla ett godkännande om förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 inte längre är uppfyllda. Om det ovan föreslagna skärpta villkoret (avsnitt 10.2.1) skulle omfattas av 26 kap. 14 § skulle det kunna medföra att en tillsynsmyndighet till exempel kan åter-

kalla ett godkännande för en enskild huvudman i princip när som helst under tre år efter ett vitesföreläggande av ett koncernbolag. Syftet med förslaget om det skärpta villkoret är dock att hindra aktörer med bristande huvudmannaskap från att starta och förvärva nya förskolor och skolor, och inte att tillsynsmyndigheterna ska kunna återkalla godkännanden med stöd av villkoret. I detta sammanhang kan också konstateras att det nuvarande sanktionssystemet med ingripanden har en trappliknande konstruktion där utgångspunkten är att mildare åtgärder provas i första hand, men där mer ingripande sanktioner kan tillgripas vid grövre överträdelse.<sup>31</sup> Vidare har myndigheterna i tillsynsärenden redan möjlighet att återkalla godkännanden vid upprepade allvarliga missförhållanden eller om ett vitesföreläggande inte följts och missförhållandet är allvarligt. Utredningen anser därför att det nya skärpta villkoret ska begränsas till tillståndsärenden när det inte bedöms inom ramen för en prövning av förvärvsförbudet.

## 10.6    **Insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska finnas hos den enskilda huvudmannen**

**Utredningens förslag:** Prövningen av om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska sammantaget avse

1. verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, och
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

Kravet på insikt innebär att den enskilde ska ha kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten, arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler samt de ekonomiska regelverk som styr associationsformen. Kravet på insikt, som är en del av ägar- och ledningsprövningen, är viktigt för att ge blivande

---

<sup>31</sup> Prop. 2009/10:165 s. 546.



tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom säkerställa att sökanden har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet.<sup>32</sup> För att säkerställa att kravet på insikt upprätthålls utövas tillsyn över bestämmelsen. Enligt nuvarande bestämmelser är det tillräckligt att någon i ägar- och ledningskretsen enligt 2 kap. 5 a § skollagen har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I kretsen ingår bland annat vd, styrelseledamöter, bolagsmän och såväl direkta som indirekta ägare.

I ett aktiebolag är det styrelsen som har ansvaret för den enskilde huvudmannens organisation och förvaltning. Den verkställande direktören har ansvar för att sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Ett handelsbolag har inte en styrelse utan det är bolagsmännen som är direkt ansvariga för bolagets drift.

Utredningen konstaterar att det finns exempel på lagstiftning enligt vilken det krävs att styrelsen individuellt har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av företaget<sup>33</sup> och i sin helhet har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att leda det tillståndspliktiga företaget.<sup>34</sup> Samtidigt krävs det att den som har eller kan förväntas komma att få ett kvalificerat innehav i företaget bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av det. Samtliga i kretsen, även ägare, ska alltså vara lämpliga och genomgå en individuell prövning men styrelsen i företaget som har tillstånd ska ha insikt individuellt och tillräcklig kunskap och erfarenhet som helhet.<sup>35</sup>

I och med att det är det tillräckligt att någon i ägar- och ledningskretsen enligt 2 kap. 5 a § har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten är kravet på insikt uppfyllt om en person som är direkt eller indirekt ägare av den enskilde huvudmannen har insikt i de relevanta föreskrifterna, även om övriga i kretsen saknar insikt. Det behöver inte vara ett problem om det är en ägare som är aktiv i verksamheten. Det skulle samtidigt kunna innebära ett problem om personen i fråga är en närmast passiv minoritetsägare som inte finns tillgänglig för verksamheten. Enligt utredningens bedömning är det därför viktigt att de personer som är ansvariga för den enskilde

---

<sup>32</sup> Prop. 2017/18:158 s. 46.

<sup>33</sup> Ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening med tillstånd att som börs driva en reglerad marknad (12 kap. 2 § lagen [2007:528] om värdepappersmarknad [VPML]).

<sup>34</sup> Se till exempel 12 kap. 2 § 4 och 5, och 12 kap. 2 § 3 VPML.

<sup>35</sup> Se Sara Mitelman Lindholm, VPML 12 kap. 2 § Karnov (JUNO) (besökt 2025-06-03).

huvudmannens organisation och förvaltning har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Mot bakgrund av detta ska direkta och indirekta ägare med väsentligt inflytande över verksamheten inte längre ingå i den krets av personer som omfattas av prövningen av kravet på insikt.

Det har inte framkommit behov av att skärpa regleringen så att samtliga i kretsen ska ha insikt i alla relevanta föreskrifter. Det ska därför även fortsättningsvis vara tillräckligt att de personer som omfattas av prövningen som helhet har insikt i föreskrifterna.

Det är dock fortsatt viktigt att samtliga i ägar- och ledningskretsen är lämpliga, det vill säga även indirekta och direkta ägare som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Utredningen föreslår inte någon förändring gällande lämplighetsprövningen som alltså även fortsättningsvis omfattar hela ägar- och ledningskretsen.

## 10.7 Bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter

**Utredningens bedömning:** Utredningen har i delbetänkandet (SOU 2025:37) lämnat förslag om att ta bort kravet på att huvudmannen ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten vid återkommande brister enligt 26 kap. 15 § 2 skollagen. Det saknas därför behov av att utreda och lämna författningsförslag om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas i en bedömning enligt 26 kap. 15 § 2 skollagen när det gäller bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet.

Utredningen har i delbetänkandet (SOU 2025:37) lämnat förslag på skärpning av 26 kap. 15 § 2 skollagen.<sup>36</sup> Utredningens förslag innebär bland annat att kravet på att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten ska tas bort.

Om bestämmelsen skärps enligt utredningens förslag i delbetänkandet saknas det skäl att reglera att brister hos andra huvudmän i samma koncern ska kunna beaktas av tillsynsmyndigheterna

---

<sup>36</sup> SOU 2025:37 s. 374.

vid bedömningen av om den enskilda huvudmannen visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Att helt ta bort kravet på att den enskilde ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten är en mer ingripande skärpning av bestämmelsen än vad det vore att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att beakta koncernbolag vid prövningen enligt bestämmelsen. Utredningen lämnar därför inte något nytt förslag i denna del.

## 10.8 Förslagens förenlighet med egendomsskyddet och näringsfriheten

### *Egendomsskyddet i regeringsformen*

Egendomsskyddet regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen. I paragrafen anges att var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon annan enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Utredningen bedömer att förslagen om skärpt villkor och införande av ett förvärvsförbud inte strider mot bestämmelsen i 15 §. Det är inte fråga om expropriation eller någon annan expropriationsliknande åtgärd som skulle medföra att bestämmelsen blir tillämplig.

### *Europakonventionen*

Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna intresse.

Utredningen konstaterar att förslagen om det skärpta villkoret och förvärvsförbudet innebär tillfälliga hinder för vissa aktörer att expandera sin verksamhet. Förslagen påverkar inte enskilda huvudmäns befintliga godkännanden, om inte en huvudman förvärvats i strid med ett förvärvsförbud. Utredningen anser att förslagen inte innebär ett berövande av egendom i konventionens mening. Möjligen kan de tillfälligt påverka vissa företags värden, främst på grund av att förslagen innebär att ingripanden vid tillsyn kan medföra att dessa under viss tid hindras från att expandera sin verksamhet genom att utöka eller starta ny verksamhet som bedrivs med stöd av 2 kap. 5 § skollagen eller förvärva ett bolag som direkt eller indirekt har ett godkännande. Denna möjliga tillfälliga effekt medför dock inte, enligt utredningens mening, att det är fråga om ett berövande av egendom. Artikel 1 är därför inte tillämplig.

### *Näringsfriheten i regeringsformen*

Näringsfriheten regleras i 2 kap. 17 § regeringsformen. I paragrafen anges att begränsningar i rätten att driva näring endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig enbart i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (likabehandling). För att en begränsning ska få införas krävs alltså att syftet är att skydda något, från samhällets synpunkt, skyddsvärt intresse.

Det finns inte något förbud mot att bedriva en förskola utan att ha ett godkännande som huvudman enligt 2 kap. 5 § skollagen. Någon rätt till offentlig finansiering enligt skollagen finns dock inte i sådana fall. Den omständigheten innebär inte att det är fråga om en begränsning av näringsfriheten. Utredningen anser därför att förslagen inte innebär en begränsning av näringsfriheten vad gäller förskoleverksamhet eftersom aktörerna som omfattas av förslagen kan bedriva förskoleverksamhet utan godkännande.

När det gäller skolor är det inte bara rätten till offentlig finansiering som påverkas av att inte få ett godkännande som enskild huvudman eller att inte få förvärva en enskild huvudman. Godkännandet är nämligen i princip en förutsättning för att eleverna ska kunna uppfylla sin skolplikt på grundskolenivå, och få giltiga betyg. Utredningen anser trots det att förslagen inte innebär en begränsning av näringsfriheten eftersom aktörerna som omfattas av för-

slagen inte kan drabbas av någon offentligrättslig sanktion om de bedriver skolverksamhet utan godkännande.

## 10.9 Förslagens förenlighet med EU-rätten

Utredningen gjorde i delbetänkandet bedömningen att de enskilda huvudmännen i den absoluta majoriteten av alla fall bedriver ekonomisk verksamhet och därför är att anses som tjänsteutövare enligt EU-rätten. Denna bedömning kvarstår. Förslagen i detta kapitel rör tjänster och ekonomisk verksamhet och därför blir tjänstedirektivet<sup>37</sup>, och även regler om fri rörlighet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) aktuella.

### 10.9.1 Skärpt villkor som träffar aktörer med bristfällig verksamhet

#### Tillämplig EU-rättslig regel

Förslaget om skärpt villkor i avsnitt 10.3.1 innebär att tidigare ingripande vid tillsyn i högre grad beaktas vid bedömningen om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det skärpta villkoret kan i hög grad sägas ha karaktären av en presumtion om bristfälligt huvudmannaskap vid tidigare brister i verksamheten som blir mycket stark under vissa angivna förhållanden, men som kan omkullkastas om den enskilde visar särskilda skäl.

Artikel 15.2 d i tjänstedirektivet gäller nationella krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer får bedriva en verksamhet på grund av dess särskilda karaktär. Utredningens förslag innebär en skärpning av ett villkor för att godkännande av enskild som huvudman ska kunna ges, och det är en sådan reglering som omfattas av artikelns tillämpningsområde. Enligt artikel 15.3 måste då den föreslagna skärpningen vara icke-diskriminerande, nödvändig och proportionerlig för att vara tillåten.

---

<sup>37</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden.

## Proportionalitetsbedömning

Utredningen konstaterar att det skärpta villkoret är ägnat att hindra aktörer som själva eller genom koncern- eller närstående företag har uppvisat bristfälligt huvudmannaskap från att utöka sin verksamhet genom nya godkännanden. Därigenom främjas kvalitén på utbildningen eftersom aktörerna ges incitament att såväl förebygga som att åtgärda brister i existerande verksamhet. Förslaget får därmed enligt utredningens mening anses uppfylla ett legitimt syfte vid en proportionalitetsbedömning.<sup>38</sup>

Som framgår ovan anser utredningen att det skärpta villkoret i hög grad har karaktären av en presumptionsregel. EU-domstolen behandlar inte sällan olika typer av presumptionsregler inom etableringsfrihetens område. Allmänt kan sägas att presumptionsregler som grundar sig på omständigheter som i EU-rättslig mening inte är relevanta, såsom att ett företag har utländska etableringar eller gör värdeöverföringar på sätt som inte förutses i den nationella lagstiftningen, brukar anses oproportionerliga.<sup>39</sup> Presumptionsregler som i stället grundar sig på i sammanhanget relevanta omständigheter, och som inte är orimligt svåra att motbevisa, kan i stället vara förenliga med EU-rätten.<sup>40</sup> Det nu aktuella villkoret hör enligt utredningens bedömning, till den senare kategorin.

Vidare kan konstateras att det skärpta villkoret inte är diskriminerande.

Utredningen bedömer att förslaget har begränsats till vad som anses nödvändigt utifrån de effekter utredningen vill uppnå och nuvarande rättsläge. Det gäller såväl omfattningen av, som längden på villkoret liksom vilka verksamheter som ska beaktas. Gällande hur länge som ett ingripande ska beaktas görs skillnad beroende på vilken typ av ingripande det är, och om det är fråga om ett allvarligt missförhållande, vilket också motiveras ovan. Att brister inom andra koncernbolag och andra närstående företag beaktas vid prövningen är fullt ändamålsenligt i syfte att stimulera till att brister motverkas och åtgärdas. Vidare gynnar det transparensen att de ingripanden

---

<sup>38</sup> Jämför SOU 2025:37 s. 675.

<sup>39</sup> Se till exempel mål C-106/16, *Polbud* [2017] EU:C:2017:804, punkterna 63–64 samt mål C-135/17, *X* (mellanliggande bolag med hemvist i tredjeland) [2019] EU:C:2019:136, punkt 87 och där angiven rättspraxis.

<sup>40</sup> Jämför till exempel mål C-465/18, *Comune Bernareggio* [2019] EU:C:2019:112, punkterna 50–51 och mål C-585/22, *Staatssecretaris van Financiën* [2024] EU:C:2024:822, punkterna 69–71.

som ska beaktas anges i lagtext. Därtill säkerställer undantaget för särskilda skäl att villkoret inte tillämpas i strid med sitt syfte.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av medlemsstaternas stora frihet att organisera sina utbildningssystem<sup>41</sup>, torde det skärpta villkoret enligt utredningens bedömning vara proportionerligt.

### **10.9.2 Ett förvärvsförbud för aktörer med bristfällig verksamhet**

Förslaget om förvärvsförbud i avsnitt 10.4 kan bedömas både utifrån effekterna på den enskilda huvudmannen som bestämmande inflytande förvärvas i, och effekterna på personen som träffas av förbudet.

#### **Effekter för den förvärvade enskilda huvudmannen**

Enligt förslaget kan en överträdelse av ett förvärvsförbud leda till en återkallelse av en enskilds godkännande som huvudman. Denna reglering bör enligt utredningens mening bedömas på liknande sätt som förslagen om skärpt villkor i avsnitt 10.3.1. En återkallelse av ett godkännande är nämligen inte, i detta sammanhang, i sig en begränsning av etableringsfriheten. En återkallelse på grund av överträdelse av förvärvsförbudet ligger i stället nära situationen när en enskild huvudmans godkännande återkallas på grund av att en ägare med väsentligt inflytande bedöms olämplig. Det handlar alltså om ett krav som innebär att bara vissa tjänsteutövare får bedriva verksamheten i fråga. Följaktligen faller förvärvsförbudet i detta avseende under artikel 15.2 d i tjänstedirektivet (se ovan), och utredningen gör då samma bedömning som för det skärpta villkoret. Med avseende på effekterna för den enskilda huvudmannen bedömer utredningen alltså att förvärvsförbudet torde vara proportionerligt.

#### **Effekter för personen som förvärvar den enskilda huvudmannen**

För en fysisk eller juridisk person som vill förvärva en enskild huvudman får förvärvsförbudet effekten att denne under viss tid förbjuds att förvärva ett bestämmande inflytande genom direkt eller indirekt ägande i ett bolag som har en förskole- eller skolverksamhet. Det

---

<sup>41</sup> Se SOU 2025:37 s. 679.

påverkar dock inte befintliga godkännanden som enskild huvudman som personen har. Det är alltså fråga om en typ av väldigt avgränsat näringsförbud. Enligt utredningens uppfattning faller förvärvsförbudet i den föreslagna utformningen utanför de typfall av begränsningar av etableringsfriheten som täcks av tjänstedirektivet. Utredningen gör följaktligen bedömningen att tjänstedirektivet inte är tillämpligt i denna del.<sup>42</sup>

Eftersom det handlar om alla förvärv som leder till ett bestämmande inflytande, och inte enbart finansiella placeringar, berör förvärvsförbudet vidare etableringsfriheten snarare än den fria rörligheten för kapital, och ska således undersökas vidare enligt artikel 49 FEUF.<sup>43</sup>

Frågan blir då om förvärvsförbudet utgör ett tillräckligt betydande ingrepp i etableringsfriheten för att inskränka denna enligt artikel 49 FEUF.<sup>44</sup> EU-domstolen har i flera mål bedömt att tillfälliga förbud mot att utöva näringsverksamhet, både i form av allmänna krav på att butiker håller söndagsstängt och i form av straffrättsliga åtgärder, har en alltför osäker och indirekt effekt på de fria rörligheterna för att utgöra en begränsning.<sup>45</sup> Mycket talar för att det föreslagna förvärvsförbudet skulle bedömas på liknande sätt. Förbudet är icke-diskriminerande, och det finns inget som tyder på att det särskilt påverkar utländska aktörers tillträde till förskole- och skolmarknaden eller ger redan etablerade aktörer någon konkurrensfördel. Vidare riktar sig återkallelse av godkännandet mot den enskilde huvudmannen som har förvärvats, och inte mot ägaren. Utredningens bedömning blir mot den bakgrunden att förvärvsförbudet inte skulle anses utgöra en begränsning av etableringsfriheten. Om så ändå vore fallet torde det utgöra en proportionerlig begränsning av samma skäl som för det skärpta villkoret ovan.

---

<sup>42</sup> Om förhållandet mellan tjänstedirektivet och bestämmelserna om fri rörlighet i fördraget, se SOU 2025:37 s. 101.

<sup>43</sup> Jämför SOU 2025:37 s. 650–654.

<sup>44</sup> Se SOU 2025:37 s. 664. Jämför även den övergripande diskussionen kring hårdare sanktioner i SOU 2025:37 s. 695 f.

<sup>45</sup> Se till exempel mål C-483/12, Pelckmans Turnhout [2014] EU:C:2014:304, punkterna 24–25 och där citerad praxis, samt mål C-53/18, Mastromartino [2019] ECLI:EU:C:2019:380, punkterna 37–39.



## EU:s rättighetsstadga

Utredningen gör, likt avseende Europakonventionen, bedömningen att det inte rör sig om berövande av egendom i den mening som avses i artikel 17 i EU:s rättighetsstadga (stadgan). Vidare bedömer utredningen att förslagen är förenliga med näringsfriheten och egendomsskyddet i övrigt enligt artiklarna 16 och 17 i stadgan av samma skäl som i bedömningen avseende etableringsfriheten.<sup>46</sup>

### 10.9.3 Skärpt insiktskrav

Utredningen bedömer att förslaget om en skärpning av insiktskravet i avsnitt 10.6 faller under artikel 15.2 d i tjänstedirektivet (se ovan om artikeln). Även detta förslag måste alltså vara proportionerligt för att vara tillåtet, enligt artikel 15.3 i tjänstedirektivet.

Utredningen anser att ett krav på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten direkt hos företrädarna för den enskilda huvudmannen måste ses som en lämplig åtgärd för att främja kompetensen hos enskilda huvudmän och därigenom säkerställa kvalitén på utbildningen. Förslaget får därmed anses uppfylla ett legitimt syfte.

Motsvarande krav finns redan i annan svensk lagstiftning på det finansiella området. Sådana krav härrör ofta från EU-rättslig lagstiftning, och återfinns i en rad EU-rättsakter,<sup>47</sup> även utanför det finansiella området.<sup>48</sup> Det kan även noteras att tjänstedirektivet förutsätter att medlemsstaterna tillämpar krav på gott anseende,andel och tillräcklig kompetens för utövande av vissa tjänster. Det har därför införts bestämmelser i artikel 33 om mellanstatligt samarbete

---

<sup>46</sup> Bestämmelserna om näringsfrihet och egendomsskydd i stadgan överlappar i detta avseende helt med bestämmelserna om etableringsfrihet, se SOU 2025:37 s. 658.

<sup>47</sup> Avseende finansiella tjänster, se t.ex. artikel 7.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretagsdirektivet), artikel 9.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (Mifid II) och artikel 42.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II).

<sup>48</sup> Se till exempel artikel 36.1 och 36.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1938 om kvalitets- och säkerhetsstandarder för humanbiologiskt material avsett för användning på människa och om upphävande av direktiven 2002/98/EG och 2004/23/EG samt artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/743/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning och om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG samt om upphävande av rådets direktiv 84/253/EEG.

för översändande av uppgifter av betydelse för myndigheternas bedömningar.

Utredningen har i avsnitt 10.3 redogjort för problemen med befintlig lagstiftning och förslaget bör enligt utredningens mening anses vara väl avvägt i förhållande till det.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av medlemsstaternas stora frihet vid organisationen av utbildningssystemen, bedömer utredningen att även det skärpta insiktskravet torde vara proportionerligt.

# 11 Förslag om en ändamålsenlig process för godkännande som huvudman

Utredningen behandlar i detta kapitel uppdrag med ursprung i både tilläggsdirektiv 2023:109, från den 6 juli 2023, och tilläggsdirektiv 2024:85, från den 19 september 2024.

Utredningen ska överväga och lämna förslag som innebär att kommuner obligatoriskt ska yttra sig över en ansökan från enskild huvudman om att få etablera en skola. Inom ramen för uppdraget ska utredningen också lämna förslag om vad ett sådant obligatoriskt yttrande ska innehålla.<sup>1</sup> Utredningen ska även analysera hur regleringen om prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudman tillämpas när det gäller den bedömning av negativa konsekvenser som görs inom ramen för prövningen. Utredningen ska vid behov föreslå ändringar i regleringar och lämna nödvändiga författningsförslag.<sup>2</sup>

Utredningen ska även utreda och föreslå hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan utformas när en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.<sup>3</sup>

För en detaljerad genomgång av utredningens tolkning av utredningsuppdragen i tilläggsdirektiven, se kapitel 2. Utförligare beskrivningar av tillståndsprcessen och dagens reglering finns i slutbetänkandets kapitel 5–7.

Aktuellt kapitel inleds med en beskrivning av uppdragets bakgrund samt problembilden med dagens reglering (avsnitt 11.1–11.4). Därefter följer utredningens överväganden och förslag (avsnitt 11.5)

---

<sup>1</sup> Dir. 2023:109.

<sup>2</sup> Dir. 2023:109.

<sup>3</sup> Dir. 2024:85.

samt en bedömning av förslagens förenlighet med egendomsskyddet, näringsfriheten och EU-rätten

Avslutningsvis vill utredningen betona att bestämmelserna som behandlas i detta kapitel även behandlades i utredningens delbetänkande, *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37). Här lämnar utredningen förslag om ändringar i 2 kap. 5 § femte och sjätte stycket skollagen (2010:800). I delbetänkandet föreslog utredningen att det nuvarande femte stycket blir en egen paragraf, 2 a kap. 11 § och att paragrafens sjätte stycke i stället blir det andra stycket i 2 kap. 5 §.

Författningsförslagen i slutbetänkandet utgår från de förslag som lagts i delbetänkandet. För tydlighetens skull har utredningen i detta kapitel dock valt att hänvisa till den nu gällande lydelsen i bestämmelsen, och inte den lydelse som föreslås i delbetänkandet.

## 11.1 Bakgrunden till uppdraget

Bakgrunden till utredningens uppdrag är bland annat Riksrevisionens granskning år 2022 av regelverket för bidrag till enskilda huvudmän.<sup>4</sup> Riksrevisionen ansåg att regelverket borde förändras på vissa punkter. Skolinspektionens framställan från 2023 om ändring i skollagen ligger också till grund för utredningens uppdrag.<sup>5</sup> Den problembild som läggs fram i Riksrevisionens rapport respektive Skolinspektionens framställan omhändertas i detta kapitel.

Utöver ovanstående är även den så kallade planerings- och dimensioneringsreformen inom gymnasieskolan en viktig bakgrund till utredningen. Riksdagen fattade i juni 2022 beslut som innebär att huvudmän för gymnasieutbildningar som påbörjats från den 1 juli 2025 ska ta hänsyn både till ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov vid planering och dimensionering av kursutbudet. Planerings- och dimensioneringsreformen och dess tillämpning påverkas i vissa fall av utredningens överväganden och förslag. I kapitlet görs därför också en fördjupad beskrivning av reformen.

---

<sup>4</sup> Se dir. 2023:109.

<sup>5</sup> Se dir. 2024:85 och dir. 2023:109.

<sup>6</sup> Se dir. 2024:85.

### 11.1.1 Riksrevisionens rapport

Riksrevisionen granskade år 2022 om regelverket för bidrag till huvudmän för fristående skolor bidrar till att alla elever får en likvärdig utbildning.<sup>6</sup> Riksrevisionen konstaterade då att regleringen inte är ändamålsenlig och att detta beror på flera faktorer. För den här utredningen är Riksrevisionens slutsatser om regelverket för bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående grund- och gymnasieskolor särskilt intressanta. De utgör som nämnts ovan en del av bakgrunden till utredningens uppdrag.

Enligt 2 kap. 5 § femte stycket skollagen ska en enskild inte godkännas som huvudman om en etablering bedöms medföra påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för skolväsendet i lägeskommunen. Riksrevisionen anser dock att det är svårt att bedöma tänkbara konsekvenser på osäkra underlag och att det är särskilt svårt att bedöma hur elever kan påverkas på lång sikt. Om elever påverkas negativt av en nyetablering kan konsekvenserna bli långvariga även om kommunen kan justera sin organisation inom fem år. Riksrevisionen konstaterar också att det är svårt för kommunerna att tillräckligt konkret kunna påvisa påtagliga negativa följder på lång sikt. Riksrevisionen anger att negativa följder ibland framkommer i förvaltningens tjänsteskrivelse, men att yttrandet från den ansvariga nämnden ändå konstaterar att kommunen inte har några invändningar på etableringen.<sup>7</sup>

Vidare pekar Riksrevisionen på att det i ansökan från en huvudman ska framgå plats för etablering och antal elever. Detta i syfte att kommunen ska kunna inkomma med ett relevant underlag till Skolinspektionen. Riksrevisionen konstaterar dock att ingen av dessa faktorer är bindande för huvudmannen.

Riksrevisionen anser bland annat att förarbetena inte ger en tydlig vägledning för hur elevperspektivet ska vägas in på lång sikt. De konstaterar att regeringen visserligen lämnat förslag till förtydligade bestämmelser i propositionen *Ett mer likvärdigt skolval* (prop. 2021/22:158) men att riksdagen avsåg propositionen. I propositionen föreslogs att Skolinspektionen vid sin prövning av en ansökan sär-

---

<sup>6</sup> Riksrevisionen (2022), *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17. Rapporten byggde på en aktgranskning av Skolinspektionens beslut i samtliga ärenden där skolor beviljats tillstånd åren 2017–2020 samt ärenden där påtagliga negativa följder bedömts föreligga under samma tidsperiod.

<sup>7</sup> RiR 2022:17, s. 73.

skilt ska beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning, samt att kommuner ska vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande som huvudman. Riksrevisionen fann dock att den föreslagna justeringen inte helt beaktade de problem som beskrivs i granskningsrapporten. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att se över regelverket för påtagliga negativa följder för att förtydliga vad som avses.

Utredningen har tagit del av det yttrande som Skolinspektionen lämnat över de delar av Riksrevisionens granskning som rör tillståndsprovning och frågan om påtagliga negativa följder för kommunerna.<sup>8</sup> Vad avser Riksrevisionens slutsats att de uppgifter om antalet utbildningsplatser och geografiska placering som finns i den enskildes ansökan inte är bindande, uppger Skolinspektionen att det är svårt att pröva påtagliga negativa följder utan att känna till den geografiska placeringen eller antalet utbildningsplatser.<sup>9</sup>

I regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport aviserade regeringen att frågan skulle utredas.<sup>10</sup>

### 11.1.2 Skolinspektionens framställan till regeringen

Skolinspektionen noterade i sin framställan till regeringen år 2023 att skollagen i dag tillåter betydande förändringar i ägarförhållanden och verksamhet hos en enskild huvudman, utan att det krävs ny ansökan om godkännande.<sup>11</sup> Utöver ändrade ägarförhållanden kan förändringar till exempel gälla utbildningens upplägg och målgrupp, byte av lokaler, flytt av skolan till en annan del av kommunen eller en kraftig utökning av antalet utbildningsplatser. En verksamhet kan alltså förändras på ett sätt som gör att den väsentligt skiljer sig från vad som presenterades för Skolinspektionen vid ansökan.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Se Skolinspektionen (2022), *Yttrande över Skolpengen – effektivitet och konsekvenser* (RiR 2022:17), 22-11-09, dnr 022:9112.

<sup>9</sup> Sedan ansökningsomgången 2024 kräver Skolinspektionen att enskilda i ansökan om godkännande som huvudman för utbildning med start höstterminen 2025/26 anger vilka fysiska lokaler och vilken adress den planerade skolenheten ska vara belägen i. Ett godkännande som huvudman enligt denna rutin avser alltså en utbildning vid en viss skolenhet vid de fysiska lokaler och den adress som har varit föremål för provning.  
<https://www.skolinspektionen.se/tillstand/ansok/starta-eller-utoka-fristaende-skola/nyheter-infor-ansokningsomgangen-2024/> (Besökt den 28 maj 2025).

<sup>10</sup> Skr. 2022/23:44 *Riksrevisionens rapport om skolpengen – effektivitet och konsekvenser*.

<sup>11</sup> Skolinspektionen (2023), *Framställan om ändring i skollagen*, 23-10-23, dnr 2023:8387.

<sup>12</sup> Sedan 2024 villkorar Skolinspektionen godkännanden att avse en viss fysisk adress. Det nya villkoret har vid tidpunkten för slutbetänkandets färdigställande ännu inte överklagats.

Detta riskerar enligt Skolinspektionen att urholka förutsättningar för myndighetens tillståndsprövning och beslut om godkännande. Det finns enligt myndigheten skäl för att vid nya omständigheter göra en ny bedömning av om verksamheten kan få påtagliga negativa följder för eleverna, eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Skolinspektionen föreslår därför att skollagen ändras så att det krävs en ny ansökan vid sådana förändringar, liknande bestämmelsen i 7 kap. 2 § SoL<sup>13</sup>.

Skolinspektionen påtalar även att myndigheten tidigare kunde återkalla rätten till bidrag för fristående skolor vid betydande förändringar i verksamheten.<sup>14</sup> När den möjligheten togs bort infördes i stället en prövning av om verksamheten skulle innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller skolväsendet i den kommun där skolan finns.<sup>15</sup>

### 11.1.3 Planerings och dimensioneringsreformen

I juni 2022 beslutade riksdagen om planerings- och dimensioneringsreformen. Beslutet innebär att huvudmän vid planering och dimensionering av kursutbudet för gymnasieutbildningar ska ta hänsyn både till ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov.<sup>16</sup> Riksdagsbeslutet grundade sig på förslagen i propositionen *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning* (prop. 2021/22:159).

Planerings- och dimensioneringsreformens syfte är att underlätta ungdomars och vuxnas etablering på arbetsmarknaden och att förbättra kompetensförsörjningen till välfärd och näringsliv. I och med reformen stärktes huvudmännens skyldighet att i högre grad än tidigare ta hänsyn till arbetsmarknadens behov vid planering och dimensionering av utbudet av gymnasiala kurser. Bakgrunden till

---

<sup>13</sup> Skolinspektionen hänvisade till den då gällande socialtjänstlagen (2001:453). Denna har upphört att gälla och ersatts av socialtjänstlagen (2025:400). Bestämmelsen finns nu i 26 kap. 6 § i 2025 års socialtjänstlag.

<sup>14</sup> Enligt tidigare skollag (1985:1100), jfr 9 kap. 12–14 §§ kunde tillsynsmyndigheten, om verksamheten vid en fristående skola förändrades i sådan utsträckning att det innebar påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen, återkalla rätten till bidrag.

<sup>15</sup> 2 kap. 5 § femte stycket skollagen.

<sup>16</sup> Bestämmelserna gäller för de utbildningar som påbörjas efter den 1 juli 2025. Se även utredningens genomgång av reformen i slutbetänkandets kapitel 5.

reformen var regeringens bedömning att bristerna i matchningen mellan utbudet av gymnasial utbildning och arbetsmarknadens behov har försvårat för arbetslivets kompetensförsörjning.<sup>17</sup>

Skyldigheten att planera och dimensionera utbildningsutbudet utifrån ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov gäller både för kommunala och enskilda huvudmän.<sup>18</sup> För kommunala huvudmän finns också en skyldighet att samverka genom avtal med minst två andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett primärt samverkansområde.<sup>19</sup> Reformen påverkar också tillståndprocessen för enskilda huvudmän. Det krävs att utbildningen både bidrar till att möta ungdomars efterfrågan och fyller ett arbetsmarknadsbehov för att en enskild ska ges ett godkännande som huvudman för gymnasieskola.

Kommunen har ett grundläggande ansvar för att erbjuda ungdomarna i kommunen ett allsidigt utbud av gymnasiekurser. Med allsidigt menas att mer än hälften av de nationella kurserna ska finnas med i kommunens utbud. Detta ansvar har inte påverkats av bestämmelserna i planerings- och dimensioneringsreformen. Däremot infördes en bestämmelse om att hemkommunen i sin bedömning av utbildningsutbudets allsidighet får ta hänsyn till de utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän inom det primära samverkansområdet. Regeringen motiverar detta med att det är angeläget att resurserna som samhället avsätter för utbildning används på ett effektivt sätt. Det finns enligt detta ställningstagande en relation mellan det utbud av gymnasieutbildningar som erbjuds av kommunala huvudmän samt enskilda huvudmän när syftet med planerings- och dimensioneringsreformen ska uppfyllas.

Eftersom huvudmännen ska ta hänsyn till både ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov uppstår frågan hur dessa två intressen ska belysas vid dimensioneringen av utbudet. I praktiken krävs till exempel en tydlig uppfattning om vilka behov som finns på arbetsmarknaden av ungdomar utbildade på yrkesprogram respektive högskoleförberedande program. Skolverket har därför i uppdrag att ta fram regionala planeringsunderlag om arbetsmarknadens behov som stöd för kommunernas planering och dimensionering av ett allsidigt utbud av gymnasieutbildningar. I plane-

---

<sup>17</sup> Prop. 2021/22:159 s. 22.

<sup>18</sup> Se 15 kap. 30 b och 32 a §§ skollagen.

<sup>19</sup> 2 kap. 2 a § skollagen.



ringsunderlagen bedömer myndigheten behovet av förändringar i länets utbildningsutbud. Bedömningarna kan användas av både enskilda och kommunala huvudmän som stöd och referenspunkt vid sitt planerings- och dimensioneringsarbete. Planeringsunderlagen är inte tvingande för huvudmännen, utan det står både kommunala och enskilda huvudmän fritt att använda andra källor som planeringsunderlag.

Regeringen angav dock inte tydligt hur avvägningen mellan ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov ska göras. I propositionen anges att hur en sammantagen bedömning görs och vilken vikt som ska läggas vid ungdomarnas efterfrågan respektive arbetsmarknadens behov i olika situationer kommer att behöva utvecklas genom praxis över tid.<sup>20</sup> I de fall där de regionala planeringsunderlagen indikerar ett starkt arbetsmarknadsbehov av vissa utbildningar samtidigt som ungdomars efterfrågan är svag får det förutsättas att olika åtgärder vidtas för att kunna upprätthålla eller öka antalet platser inom sådana utbildningar. Det kan handla om olika informationsinsatser eller åtgärder för att göra utbildningarna mer attraktiva för eleverna, till exempel genom stärkt samverkan mellan gymnasieskolan och arbetslivet eller väl övervägd lokalisering av arbetsmarknadsrelevanta utbildningar.

I de fall där de regionala planeringsunderlagen tvärtom visar ett svagt eller vikande arbetsmarknadsbehov för vissa utbildningar indikerar det att antalet platser på dessa utbildningar bör minskas, även om de blir färre än vad som efterfrågas. Regeringen bedömde vidare att det är ändamålsenligt att huvudmännen dimensionerar ned utbildningar som i mindre utsträckning möter ett arbetsmarknadsbehov, och därmed kan ge eleverna en sämre möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>21</sup>

Sammantaget syftar reformen till att samhällets resurser till gymnasieutbildningar i högre grad än tidigare ska säkerställa arbetsmarknadens behov. Ungdomars efterfrågan ska fortfarande beaktas, men ska bedömas på både på kort och lång sikt. Det innebär att det inte bara är efterfrågan på den aktuella utbildningen, utan även elevernas behov av kompetens i ett längre perspektiv som ska beaktas. Regeringen ansåg att det ligger i ungdomarnas långsiktiga intresse att gå en utbildning som leder till etablering i form av antingen fort-

---

<sup>20</sup> Prop. 2021/22:159 s. 40.

<sup>21</sup> <sup>21</sup> Prop. 2021/22:159 s. 40.

satta studier eller yrkesverksamhet efter gymnasieskolan.<sup>22</sup> Att i högre utsträckning forma utbudet efter arbetsmarknadens behov gör det möjligt att tillvarata ungdomarnas långsiktiga intresse av att hitta arbete och ha egen försörjning.

För att uppnå syftet med planerings- och dimensioneringsreformen är det därför viktigt att det samlade utbudet av gymnasieutbildning koordineras, oavsett vilken huvudman som är ansvarig för utbudet. Detta understryks av skollagens bestämmelser om huvudmannens skyldigheter vid planering och dimensionering och villkor för godkännande som enskild huvudman för gymnasieutbildning.<sup>23</sup> Samtidigt är det enligt vad utredningen erfar otydligt vilket ansvar för planering och dimensionering som enskilda huvudmän med redan godkända utbildningar de facto har. Om en kommunal huvudman till exempel drar ner på antalet platser inom ett högskoleförberedande program för att i stället kunna öka antalet platser vid ett yrkesprogram, kan effekten av åtgärden motverkas av att en enskild huvudman med godkännande för motsvarande högskoleförberedande program ökar sitt intag.

## 11.2 Vad framgår av ett godkännande som huvudman och när ska en ny ansökan lämnas in?

Skolinspektionen och kommunerna fattar beslut om godkännande av enskild huvudman. Av ett beslut om godkännande framgår enligt nuvarande reglering två villkor.<sup>24</sup>

1. För det första gäller godkännandet av enskild huvudman för en *viss utbildning*.<sup>25</sup> Med viss utbildning avses en viss skolform, till exempel förskola, fristående fritidshem, grundskola inklusive specificerade årskurser eller anpassad gymnasieskola. För gymnasieskolan och anpassad gymnasieskola omfattar godkännandet även det nationella programmet, och i förekommande fall, nationella inriktningen som avses samt om det rör sig om en särskild

---

<sup>22</sup> Prop. 2021/22:159 s. 146.

<sup>23</sup> 2 kap. 5 § skollagen.

<sup>24</sup> Se 2 kap. 5 § femte stycket skollagen.

<sup>25</sup> I förekommande fall kan ett godkännande även omfatta att utbildningen har en konfessionell inriktning, se 2 kap. 5 § sjätte stycket skollagen, senaste lydelse 2025:279. Villkor om konfessionell inriktning ryms dock inte inom ramen för utredningens uppdrag, och behandlas inte närmare i detta kapitel.

variant, avvikelse i form av riksrekryterande utbildning, riksrekryterande idrottsutbildning vid idrottsgymnasium eller nationellt godkänd idrottsutbildning.

2. För det andra gäller godkännandet av enskild huvudman för en viss utbildning *vid en viss skolenhet eller förskoleenhet*. Godkännandet gäller alltså bara en förskole- eller skolenhet i den kommun där sökanden angett att skolenheten eller förskoleenheten kommer att vara belägen.

Av ovanstående följer att förändringar rörande vilken utbildning den enskilde huvudmannen bedriver kräver att den enskilde huvudmannen ansöker om ett nytt godkännande. Likaså krävs en ny ansökan vid flytt av en redan godkänd verksamhet till en annan kommun. Om huvudmannen genomför andra typer av förändringar efter det att ett godkännande har beviljats krävs ingen ny ansökan och därmed sker inte heller någon ny prövning.

### 11.2.1 Aktörernas beskrivning av konsekvenser av nuvarande bestämmelser

Prövningen av godkännande av enskild som huvudman genomförs i dagsläget av Skolinspektionen samt de omkring 245 av landets 290 kommuner där det finns fristående förskoleverksamhet.<sup>26</sup> Med stöd av bland annat enkät och intervjuer har utredningen tagit del av de kommunala myndigheternas erfarenheter av prövningen av godkännande som huvudman inom förskolan. Utredningen har även inhämtat synpunkter från Sveriges kommuner och regioner (SKR) och ett urval förvaltningschefer inom kommunal grund- och gymnasieskola.<sup>27</sup> Erfarenheter har också inhämtats från företrädare för Skolinspektionen rörande tillståndprocesserna, inklusive tillämpningen av bestämmelsen om påtagliga negativa följder.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Enligt Skolverkets senaste genomgång från år 2025 har 245 av landets kommuner fristående förskolor. Antalet fristående fritidshem är svårberäknat, då det saknas ett nationellt register för dessa. Se Skolverket (2025), *Enskilda huvudmän inom förskolan*, rapport 2025:9.

<sup>27</sup> Utredningen har bland annat inhämtat synpunkter från Sveriges kommuner och regioner (SKR) genom skriftlig yttrande den 11 november 2025 samt vid utredningens referensgruppsmöten den 9 september och 23 oktober 2025. Utredningen har också genomfört möten den 12, 19 och 26 september med SKR nätverk för förvaltningschefer inom förskola, grundskola och gymnasieskola.

<sup>28</sup> Utredningens möten med Skolinspektionen den 18 augusti 2025 och 6 oktober 2025, samt Skolinspektionen (2023), *Framställan om ändring i skollagen*, 23-10-23, dnr 2023:8387.

Företrädare för enskilda huvudmän har i första hand lämnat information genom utredningens referensgrupp. I gruppen ingår Almega utbildning, Idéburna skolors riksförbund, arbetsgivarorganisation Fremia för arbetsgivare inom Kooperation, civilsamhälle och idéburen välfärd, branschorganisation Sefif för fristående förskolor samt Svenskt Näringsliv. Både Almega utbildning och Svenskt Näringsliv har därtill inkommit med skriftliga yttranden.

Flertalet av de statliga och kommunala företrädare utredningen kontaktat beskriver en likartad problembild. Fristående verksamheter kan i dagsläget fritt byta lokaler eller flytta inom kommunen, samt i många fall även minska eller utöka antalet utbildningsplatser.<sup>29</sup> Enligt intervjuade företrädare innebär detta en oförutsägbarhet som i vissa fall saknar barn- och elevperspektiv samt försvårar både för statlig och kommunal myndighetsutövning.

Utredningen konstaterar att denna bild endast i begränsad omfattning delas av de aktörer som företräder enskilda huvudmän inom förskola eller skola. I efterföljande avsnitt redogör utredningen närmare för de olika uppfattningar som förekommer inom utredningens sakområden.

## Perspektiv från kommunala tillståndsmyndigheter

Kommuner ansvarar för prövningen när en enskild ansöker om godkännande som huvudman för en fristående förskola eller fristående fritidshem. Utredningen noterar att 128 av de 153 kommuner som svarat på utredningens enkät uppger att deras beslut om godkännande har som villkor att verksamheten ska bedrivas på en viss belägenhetsadress. Kommuner som utredningen intervjuat uppger att det inte är risken för att verksamheten flyttar som är bakgrunden till villkoret. Av utredningens enkät till kommunerna framgår också att enskilda huvudmän under perioden 2021–2024 bara i enstaka fall

---

<sup>29</sup> Utredningen noterar att möjligheten för enskilda huvudmän att fritt ändra antal utbildningsplatser verkar vara mer begränsad inom förskolan än inom skolan. Se Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Enkäten om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter. Av dessa svarade 94 stycken att det av kommunens beslut om godkännande framgår exakt hur många barn som får vara inskrivna i den fristående förskolan.

flyttat en redan godkänd förskoleverksamhet.<sup>30</sup> Syftet med att adress framgår av beslut om godkännande är enligt flertalet kommuner i stället att säkerställa att barnen vistas i lokaler lämpliga för förskoleverksamhet.

I övrigt finns det betydande variationer i kommunernas arbete med prövning av godkännande som huvudman.<sup>31</sup> Det gäller till exempel arbetssätt. I vissa kommuner genomförs regelmässigt lokalbesök som del av prövningen, ofta i kombination med begäran om ritningar och intervjuer med företrädare för den sökande. I andra kommuner inhämtas inga eller endast begränsade uppgifter om lokaler.

Det finns också variationer i vad som framgår av ett kommunalt beslut om godkännande. I vissa kommuner framgår endast det som finns i den aktuella bestämmelsen, det vill säga typ av utbildning samt förskoleenhet. I andra kommuner framgår fler villkor av beslutet. Det kan till exempel gälla ett maximalt antal utbildningsplatser, att beslutet endast gäller i lokaler som har fönster i samtliga rum, krav på en viss andel förskolelärare eller att verksamheten ska ha samma urvalskriterier och öppettider som motsvarande kommunal verksamhet.<sup>32</sup>

Villkoren i beslut om godkännande grundar sig enligt de intervjuade på bestämmelserna i 2 kap. 5 § femte stycket i skollagen. Kommunerna anger att grunden för att inkludera fler villkor i beslut om godkännande är kommunens tillsynsansvar för barn i fristående förskolor. Barn i förskolan är mycket unga, i vissa fall så unga att de inte har ett språk, och är sett till omständigheterna i övrigt särskilt skyddsvärda. Enligt flera av de kommuner utredningen inhämtat synpunkter från gynnas kommunens tillsynsansvar av att tydliga villkor framgår redan av kommunens beslut om godkännande. Enligt de intervjuade är det både ur ett tillsyns- och barn-

---

<sup>30</sup> Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Enkäten om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter. Endast tre kommuner rapporterade att en fristående förskola flyttat under perioden 2021–2025.

<sup>31</sup> Möte med SKR:s nätverk för kommunala förvaltningschefer inom förskola den 12 september 2025.

<sup>32</sup> Möte med Stockholm stads förskoleförvaltning den 18 augusti 2025 och SKR:s nätverk för kommunala förvaltningschefer inom förskola den 12 september 2025. Se även Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Enkäten om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter. Av dessa svarade 30 stycken att de skriver in andra typer av villkor utöver utbildning, förskoleenhet, belägenhetsadress och barnantal.

perspektiv viktigt att kommunen kan ställa villkor i beslut om godkännande. Syftet är att i rollen som tillstånds- och tillsynsmyndighet säkerställa en trygg och säker pedagogisk miljö för förskolebarn.

Om enskild önskar ändra de villkor som framgår av beslut om godkännande, förväntar sig flertalet intervjuade kommuner att den enskilde huvudmannen ansöker om detta. Många kommuner har därför också ett snabbspår inom prövningen, dit ansökan kan skickas när som helst under året. Avgiften är nästan alltid lägre än en ansökan om nyetablering.<sup>33</sup>

Variationen som beskrivs här ovan återspeglar enligt utredningens bedömning kommunernas skiftande förutsättningar. Vissa kommuner har till exempel både fristående fritidshem och hundratal fristående förskolor, andra inga. Några kommuner har ett betydande antal fristående förskolor, samtidigt som ingen ny ansökan inkommit på nästan ett decennium. Utredningen ser behov av att det gällande regelverket förtydligas för att öka förutsägbarheten och rättssäkerheten för alla berörda parter. Men noterar samtidigt att en viss variation i kommunernas arbete med godkännanden är att förvänta och en naturlig följd av deras vitt skilda förutsättningar.

### **Perspektiv från ansvariga för kommunernas grundskoleverksamhet**

Förvaltningscheferna inom den kommunala grundskolan uppger att de ibland avstår från att lämna yttranden till Skolinspektionen vid enskildas ansökan om godkännande att etablera en skola i kommunen.<sup>34</sup> Anledningen är att det finns exempel där den fristående verksamhetens slutliga geografiska placering och antal utbildningsplatser inte med säkerhet har gått att förutsäga. Därmed bedömer förvaltningscheferna att det saknas underlag för att tillräckligt konkret beskriva eventuella negativa följder för den del av utbildningsverksamheten som anordnas av det allmänna. Det är därför inte

---

<sup>33</sup> Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Enkäten om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter, varav 76 svarade att de tar ut avgifter vid ansökan om godkännande. Av fritextsvar framkommer att avgiften vid ändring i befintligt tillstånd i flertalet fall ligger på 30–50 procent av kommunens avgift vid nyetablering.

<sup>34</sup> Möte med SKR:s nätverk för kommunala förvaltningschefer med ansvar för grundskola den 19 september 2025. Liknande synpunkter framfördes även vid utredningens möte med SKR:s nätverk för kommunala förvaltningschefer inom förskola den 12 september 2025, då flera av deltagarna i forumet även ansvarar för kommunens grundskola.

heller motiverat att avsätta resurser för ett yttrande till Skolinspektionen.

Flera förvaltningschefer upplever dessutom att Skolinspektionens bedömningsgrunder är svåra att förstå. Tid och resurser för att utarbeta ett yttrande måste då vägas mot det som de intervjuade förvaltningscheferna beskriver som sannolikheten att yttrandet ändå inte får någon effekt.

Några kommunala förvaltningschefer beskriver vidare att fristående grundskolor i deras kommun nyligen ändrat sina antagningskriterier till att endast ta emot elever med omfattande behov av särskilt stöd. De kan därmed benämna sig som en resursskola. Utöver ett ökat antal ansökningar om tilläggsbelopp för enskilda elever har detta enligt de intervjuade lett till att den enskilde huvudmannen ifrågasätter kommunens beräkning av skolpeng i den del som bland annat avser elevhälsa, undervisning och lärverktyg. De enskilda huvudmännen motiverar då kraven på ökad skolpeng med att skolan efter förändringen till resursskola tar emot ett betydande antal elever med omfattande behov av särskilt stöd och behöver anpassa verksamheten med bland annat hög personaltäthet, utökade elevhälsoresurser och särskilda anpassningar.

### **Perspektiv från ansvariga för kommunernas gymnasieverksamhet**

Inom kommunal gymnasieskola beskriver förvaltningscheferna en problembild särskilt kopplad till planerings- och dimensioneringsreformen.<sup>35</sup> Reformen kräver att en kommun samverkar med minst två andra kommuner i ett så kallat primärt samverkansområde för att planera, dimensionera och erbjuda gymnasieutbildningar som möter arbetsmarknadens och elevers behov. Syftet är att säkerställa ett brett och relevant utbud av gymnasial utbildning, både högskoleförberedande program och yrkesutbildningar, samt att ta hänsyn till såväl elevers efterfrågan som arbetsmarknadens behov.

Flertalet intervjuade kommunala förvaltningschefer inom gymnasieskolan uppfattar att det i dag inte finns några begränsningar för hur mycket en enskild huvudman kan utöka antalet utbildnings-

---

<sup>35</sup> Bestämmelserna i skollagen som rör planerings- och dimensioneringsreformen började gälla den 1 juli 2023 och tillämpades första gången i fråga om utbildning som påbörjades 2025.

platser i redan godkända gymnasieverksamheter.<sup>36</sup> Det gör att gymnasieprogram, som kommunerna enligt Skolverkets regionala underlag om arbetsmarknadens behov är skyldiga att reducera, samtidigt växer. Det är möjligt genom att enskilda huvudmän med sedan tidigare godkända program enligt kommunerna utan begränsningar kan fortsätta erbjuda fler platser för elever på dessa program.

Framför allt påverkar detta fördelningen av utbildningsplatser mellan yrkesprogram respektive högskoleprogram. Många yrkesprogram kräver långsiktiga och dyra investeringar i lokaler och utrustning, rekrytering av behöriga yrkeslärare och särskilda satsningar inom studie- och yrkesvägledning för att uppmuntra fler elever att söka till de utbildningar arbetsmarknaden efterfrågar. Det förekommer enligt de intervjuade positiva exempel när enskilda huvudmän samverkat med kommunerna om antalet utbildningsplatser och utbudet av gymnasieprogram. Enligt de intervjuade är dock motsatsen vanligare. Sammantaget uppfattar de kommunala förvaltningscheferna inom gymnasieskolan det som motsägelsefullt att staten å ena sidan kräver att kommunerna anpassar utbudet av gymnasieprogram och antalet utbildningsplatser till arbetsmarknadens behov, samtidigt som staten inte på ett tillräckligt tydligt sätt kräver att enskilda huvudmän med befintlig verksamhet också anpassar antalet utbildningsplatser.

## Perspektiv från Skolinspektionen

De företrädare för Skolinspektionen som utredningen hämtat in synpunkter från delar den problembeskrivning som de kommunala grundskole- och gymnasieförvaltningscheferna gör. Skolinspektionen har enligt uppgift till utredningen under flera år fått signaler om att enskilda huvudmän inom skolan lämnar in ansökningar för ett lägre antal utbildningsplatser än vad de sedan erbjuder.<sup>37</sup> När

---

<sup>36</sup> Möte med SKR:s nätverk för kommunala förvaltningschefer med ansvar för gymnasieskola den 26 september 2025. Motsvarande synpunkter har även lämnats av SKR i utredningens referensgrupp den 23 oktober 2025.

<sup>37</sup> Skolinspektionen lämnade vid möte den 10 januari 2025 uppgifter om myndighetens erfarenheter av tillståndsprövning. Myndighetens uppgifter om betydande utökningar av elevantal bygger i första hand på löpande erfarenhetsutbyte mellan den egna tillsynsverksamheten och tillståndsprövningen, till exempel vid etableringskontrollen. I nuläget dokumenterar inte Skolinspektionens statistik eventuella förändringar i verksamheten, till exempel skillnaden mellan det antal elever som anges i ett tillstånd och det antal som undervisas på den nyetablerade skolenheten.



utbildningen väl startar tar huvudmannen ibland emot ett väsentligt större antal elever än vad som angavs i ansökan. Skolinspektionen menar att prövningen riskerar att bli verkningslös när en huvudman startar med ett annat elevantal än vad som prövades vid godkännandet.

Skolinspektionen har noterat att det förekommer att enskilda huvudmän ibland startar sin godkända utbildningsverksamhet i en annan del av kommunen än vad som angavs i ansökan. Även i detta fall riskerar Skolinspektionens prövning av påtagliga negativa följder att bli verkningslös eftersom kommunens yttrande om lokala förutsättningar baseras på ett elevunderlag i en annan del av kommunen än där verksamheten startar. Bland annat på grund av detta har myndigheten sedan ansökningsomgången 2024 villkorat beslut om godkännande till en specifik adress. Villkoret har ännu inte prövats rättsligt och det är enligt Skolinspektionen heller inte prövat vilka konsekvenser en överträdelse av villkoret kan få.<sup>38</sup>

## Perspektiv från företrädare för enskilda huvudmän

Många av de aktörer som företräder enskilda huvudmän inom förskola eller skola har framfört till utredningen att de inte delar den problembild som redovisas i bland annat utredningens tilläggsdirektiv och Skolinspektionens framställan.<sup>39</sup>

Tillståndsmyndigheternas behov av underlag för att pröva påtagliga negativa följder vid flytt av verksamhet måste till exempel enligt uppgiftslämnarna vägas mot att ett krav på att belägenhetsadress ska framgå av ett nytt godkännande vore oproportionerligt. Inom grund- och gymnasieskolan kommer detta enligt flertalet representanter i referensgruppen ge inläsningseffekter, förlänga nödvändiga och för eleverna viktiga processer av lokalbyte och för vissa enskilda huvudmän äventyra långsiktigheten och en stabil ekonomi.

Tillståndsmyndigheternas långa handläggningstider, särskilt vad gäller godkännanden inom grund- och gymnasieskola, bidrar

---

<sup>38</sup> Kommunikation med företrädare för Skolinspektionens tillståndsprövning den 15 augusti 2025.

<sup>39</sup> Samtliga synpunkter i detta avsnitt är inhämtade från följande källor. Uppgifter som lämnades av Almega utbildning, Sefif, Fremia och Idéburna skolors riksorganisation vid referensgruppsmöten den 9 september och 23 oktober 2025. Skrivelser från Almega utbildning *Till Utredningen om vinst i skolan – inför slutbetänkandet*, inkomna den 4 september respektive den 13 november 2025. Se även skriftlig yttrande Svenskt Näringsliv (2025). *Promemoria Svenskt Näringslivs kommentar till de förslagsinriktningar som specificerats av Vinstutredningen 2025-10- 23*, daterad 11 november 2025.

enligt uppgiftslämnarna till behovet av bibehållen flexibilitet vad gäller belägenhetsadress och flytt. Det är till exempel enligt Almega utbildning för många aktörer nästan omöjligt att genom option eller förhandsbesked säkra en specifik lokal så långt i förväg som Skolinspektionens nuvarande handläggningstid på 18 månader vid ansökan om utökning av befintligt godkännande.

Vad gäller ändringar i antalet elever framför branschorganisationer som företräder medlemmar som driver fristående grund- och gymnasieskolor att det vid ansökan om godkännande finns ett strikt regelverk för den sökandens prognos om elevantal.<sup>40</sup> Både regelverket om bland annat intresseundersökningar, och de enskilda huvudmännens önskan att inte överskatta de ekonomiska förutsättningarna, innebär att prognosen i en ansökan ibland skiljer sig från det faktiska elevantalet efter etablering. Organisationerna ifrågasätter därför att ett exakt elevantal ska framgå av Skolinspektionens beslut om godkännande, särskilt om detta ska bygga på det antal elever som anges i ansökan.

Både branschorganisationer som företräder enskilda huvudmän och Svenskt Näringsliv framhåller vidare att verksamheter som presterar väl kvalitetsmässigt och därigenom blir attraktiva hos föräldrar och elever, bör ha möjlighet att utvecklas och expandera så att fler barn och elever får möjlighet att ta del av verksamheten. Ett volymtak för framgångsrika skolors expansion skulle enligt organisationerna urholka incitamenten för enskilda huvudmän att prestera väl, vilket skulle riskera att påverka kvaliteten negativt.

Inom gymnasieverksamhet uppger samtidigt Svenskt Näringsliv att saken är mer komplex. Mot bakgrund av den samverkan mellan kommuner och enskilda huvudmän som förutsätts inom den gymnasiala planerings- och dimensioneringsreformen är det enligt organisationen rimligt att en enskild huvudman utan krav på ny ansökan meddelar till Skolinspektionen om denne helt eller till väsentlig del ändrar antalet gymnasieelever. Almega utbildning framför i detta sammanhang att organisationens medlemmar har varierade erfarenheter av samverkan med kommuner avseende planering av gymnasieutbildningar. Kommunens utbud kan enligt organisationens erfarenhet ibland uppfattas som i högre grad motiverat av konkurrens om

---

<sup>40</sup> För en genomgång av regelverk för redovisning av elevunderlag vid ansökan om godkännande som enskild huvudman se slutbetänkandets kapitel 5, avsnitt 5.1.8.

elever än av de regionala planeringsunderlagen och arbetsmarknadens behov.

Både branschorganisationer som företräder enskilda huvudmän inom förskola och skola samt Svenskt Näringsliv lämnar begränsade synpunkter på lägeskommunernas yttranden vid enskilds ansökan om att starta en skola. Flertalet uppger dock att de har erfarenhet av att yttranden som lägeskommuner lämnar till Skolinspektionen ibland inte omfattar en konsekvensanalys utan snarare har vad organisationerna uppfattar som ett ideologiskt eller principiellt innehåll. Flertalet efterlyser också möjligheten för myndigheterna att pröva inte bara påtagliga negativa följder utan även positiva.

### **11.2.2 De enskilda huvudmännens möjligheter att ändra sin verksamhet försvårar en ändamålsenlig tillståndsprövning**

De enskilda huvudmännens möjlighet att flytta eller ändra sin verksamhet bidrar i utredningens mening till att barn, elever och vårdnadshavare på många platser i landet har möjlighet att välja olika alternativ inom förskola och skola. Det är också en förutsättning för att enskilda huvudmän, i likhet med kommunal verksamhet, ska kunna anpassa lokaler samt barn- och elevantal till demografiska förändringar eller hur många som aktivt söker sig till enheten.

Att enskilda huvudmän i nuläget har oreglerade möjligheter att flytta sin verksamhet eller ändra antalet utbildningsplatser leder samtidigt i utredningens mening till oproportionerliga konsekvenser.<sup>41</sup> Det försvårar de kommunala huvudmännens planering, till exempel inom ramen för den gymnasiala planerings- och dimensioneringsreformen. Utredningen menar också att det underminerar både Skolinspektionens och de kommunala myndigheternas möjligheter att utifrån ett rättvisande underlag pröva om ändringar i den fristående verksamheten innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i lägeskommunen. Utredningen delar därför i huvudsak den bild som förmedlas av Skolinspektionen och kommunala företrädare. Även den

---

<sup>41</sup> Utredningen vill här påminna om att aktuellt kapitel inte omhändertar hela utredningspunkten i dir. 2024:85. Aktuellt kapitel behandlar endast hur krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet. Den del av utredningspunkten som rör krav på ny ansökan om godkännande vid ägarbyte behandlas i kapitel 10.

i dag otydliga regleringen av de enskilda huvudmännens möjligheter att använda beteckningen resursskola medför risker för den delen av utbildningsväsendet som anordnas av det allmänna.

Utredningen anser att problembilden även berör övergripande frågor om transparens och rättssäkerhet. Av vissa kommunala myndigheters beslut om godkännande framgår till exempel sedan flera år att den fristående verksamheten ska bedrivas vid en viss belägenhetsadress och med ett visst antal utbildningsplatser. Andra kommuner uttrycker en osäkerhet om sådana villkor alls är juridiskt möjliga. Av Skolinspektionen beslut om godkännande framgår sedan ansökningsomgången 2024 att utbildningen ska bedrivas vid en viss belägenhetsadress. Myndigheten använder sig dock inte av villkor avseende antal utbildningsplatser. Utredningen bedömer att denna variation i vad som i nuläget kan framgå av ett beslut om godkännande är ytterligare ett argument för att gällande bestämmelser bör förtydligas.

### **Möjligheten att i beslut om godkännande ange villkor som inte framgår av regleringen**

Frågan om när en ny ansökan ska göras bör ses i ljuset av vad som framgår av beslutet att godkänna den enskilda huvudmannen. Som tidigare nämnts anges i skollagen att beslutet om godkännande som huvudman måste kopplas till en viss utbildning och en viss skol- eller förskoleenhet. En enskild huvudman kan därför inte utan ett nytt godkännande utöka utbildningen som enheten bedriver, till exempel genom att utöka antalet årskurser inom grundskolan eller starta nya gymnasieprogram. Huvudmannen kan inte heller flytta enheten till en annan kommun utan ett nytt godkännande. Det krävs också ett nytt godkännande för att dela upp utbildningen i byggnader som inte ligger nära varandra och därför inte kan anses vara samma förskole- eller skolenhet.<sup>42</sup>

Utöver vad som följer av skollagsregleringen får tillståndsmyndigheter, under vissa omständigheter, ställa upp villkor i sina beslut. Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom från 2020 slagit fast att det av allmänna förvaltningsrättsliga principer framgår att en myndighet får förena ett tillstånd med de villkor som bedöms nödvän-

---

<sup>42</sup> Prop. 2009/10:165 s. 644.

diga, om inte annat följer av den aktuella regleringen.<sup>43</sup> Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade dock att möjligheten att koppla villkor till ett tillstånd är begränsad. För att förena ett beslut med villkor måste dessa ligga inom ramen för de syften som tillståndsgivningen ska uppfylla.<sup>44</sup>

Det krävs alltså inte något uttryckligt författningsstöd för att en tillståndsmyndighet ska få besluta om villkor i ett godkännande. Många författningar innehåller ändå bestämmelser om att myndigheten får villkora tillstånd. Ett exempel är 26 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:400) där det framgår att tillstånd får förenas med villkor som har betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten. Sådana bestämmelser är dock endast en upplysning om vad som ändå gäller, det vill säga att beslut får förenas med villkor inom en viss gräns.

Som angetts ovan villkorar Skolinspektionen sedan ansökningsomgången 2024 sina beslut om godkännande till en viss adress.<sup>45</sup> Liknande villkor förekommer enligt vad utredningen erfar sedan flera år också bland kommunala tillståndsmyndigheter.

### 11.3 Aktuella bestämmelser om påtagliga negativa följder

Bestämmelserna om påtagliga negativa följder i 2 kap. 5 § femte stycket skollagen har central betydelse för de frågor som utredningen enligt tilläggsdirektiven ska behandla. Det finns i utredningens mening oklarheter i nuvarande tillämpning av bestämmelsen, något som även förarbeten och tidigare utredningar tar upp. I propositionen *Fristående skolor* (prop. 2001/02:35) angav regeringen bland annat efter synpunkter från Lagrådet att bestämmelsen ska förtydligas.<sup>46</sup> Även Riksrevisionen lyfte i sin rapport<sup>47</sup> fram att Skolinspektionen i sin bedömning håller sig mycket nära de exempel som förarbetena ger, och att förarbetenas exempel i praktiken

---

<sup>43</sup> HFD 2020 ref. 18. Se även RÅ 1990 ref. 12.

<sup>44</sup> Jfr. till exempel prop. 2009/10:125 s. 166.

<sup>45</sup> Möte med Skolinspektionen den 15 och 21 augusti 2025.

<sup>46</sup> Prop. 2001/02:35 s. 40.

<sup>47</sup> Riksrevisionen (2022), *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17. Rapporten byggde på en aktgranskning av Skolinspektionens beslut i samtliga ärenden där skolor beviljats tillstånd åren 2017–2020 samt ärenden där påtagliga negativa följder bedömts föreligga under samma tidsperiod. Se även Skolinspektionen (2022), *Yttrande över Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, dnr 2022:9112.

blir uttömmande och inte exemplifierande. I följande avsnitt redovisar utredningen därför en fördjupad problembild rörande nuvarande reglering av påtagliga negativa följder.<sup>48</sup>

### **11.3.1 Behov av förtydligande om vad som avses med påtagliga negativa följder**

Enligt skollagen ska ansvarig tillståndsmyndighet vid en ansökan om godkännande pröva om utbildningen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedriva.<sup>49</sup> Om ansökan avser gymnasieskolan eller den anpassade gymnasieskolan ska även följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna beaktas. Om ansökan gäller förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola ska tillståndsmyndigheten också bedöma om elevunderlaget är tillräckligt för att bedriva verksamheten långsiktigt. Barn i förskolan omfattas inte av begreppet elever.

### **11.3.2 Syftet med att pröva om en etablering kan leda till påtagliga negativa följder**

Ett grundläggande syfte med bestämmelsen om påtagliga negativa följder är att säkerställa att det för eleverna alltid finns ett kommunalt skolalternativ inom rimligt avstånd.

I propositionen *Fristående skolor* (prop. 2001/02:35) anges att en väsentlig skillnad mellan kommunalt och enskilt huvudmannaskap för skolan är att kommunen alltid har det yttersta ansvaret för att erbjuda barn och ungdomar i kommunen en god utbildning. Därför måste kommunernas möjlighet och skyldighet att erbjuda en god utbildning säkerställas. Rätten att välja skola får inte inskränka sig till en möjlighet att endast välja en fristående skola utan det måste finnas en reell rätt att välja en kommunal skola.<sup>50</sup> Om ett godkännande av en fristående skola riskerar att leda till nedläggningar av kommunala skolor i en sådan omfattning att det inte

---

<sup>48</sup> För en sammanfattande genomgång av bestämmelserna om påtagliga negativa följder, se även slutbetänkandets kapitel 5.

<sup>49</sup> 2 kap. 5 § femte stycket skollagen, senaste lydelse 2025:729.

<sup>50</sup> Prop. 2001/02:35 s. 29 f.

finns en möjlighet för elever att välja en kommunal skola inom rimligt avstånd, är detta en så allvarlig negativ konsekvens att den enskilda skolan inte ska godkännas.<sup>51</sup>

### *Förskola*

Som tidigare nämnts menar utredningen att bestämmelsen om påtagliga negativa följder även är tillämplig vid ansökningar om godkännande som huvudman för enskild förskola, vad avser sådana följder för skolväsendet som anordnas av det allmänna. Det innebär att bestämmelsen om påtagliga negativa följder även innehåller en skyldighet för kommunen att kunna erbjuda ett kommunalt alternativ. Skyldigheten regleras i 8 kap. 12 § skollagen. Där anges hemkommunens ansvar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola. Till skillnad från grundskola finns dock ingen ”förskoleplikt”, utan kommunen ska erbjuda plats på förskola till alla barn vars vårdnadshavare önskar det.<sup>52</sup>

### *Grundskola*

Anledningen till att det alltid måste vara möjligt att välja en kommunal grundskola inom rimligt avstånd för eleverna är att hemkommunen är skyldig att erbjuda alla elever en möjlighet att uppfylla skolplikten.<sup>53</sup> I bestämmelsen om hemkommunens skyldighet i relation till skolplikten anges att hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.<sup>54</sup> Detta skulle kunna tolkas som att det skulle räcka med att hem-

---

<sup>51</sup> Möte med Skolinspektionen den 15 oktober 2025. Se även <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/ansok/starta-eller-utoka-fristaende-skola/forutsattningar-godkannande/>, avsnittet Hinder för godkännande. Länk till hemsida hämtad den 27 november 2025..

<sup>52</sup> Hemkommunens skyldighet att erbjuda förskola är inte obegränsad, se 8 kap. 4–7 §§ skollagen.

<sup>53</sup> 7 kap. 21 § skollagen.

<sup>54</sup> Lydelsen i bestämmelsen ändras från den 1 juli 2026 då en tioårig grundskola införs, och referensen till förskoleklass försvinner ur bestämmelsen.

kommunen kan säkerställa att alla skolpliktiga elever i kommunen kan uppfylla sin skolplikt i fristående skolor.

Hemkommunens ansvar för att erbjuda plats i grundskola eller anpassad grundskola utvecklas dock i 10 kap. 24 § samt 11 kap. 24 § skollagen. Där anges sammantaget att hemkommunen ansvarar för att utbildning i grundskola eller anpassad grundskola kommer till stånd för alla som har rätt att gå i dessa skolformer och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. För grundskola anger bestämmelsen också att skyldigheten ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. För anpassad grundskola finns dock enligt 11 kap. 24 § möjlighet att ansvarig kommun fullgör sin skyldighet genom att komma överens med en annan kommun att den i sin anpassade grundskola ska ta emot de elever som hemkommunen ansvarar för.

I förarbetena till skollagen förtydligas att hemkommunen alltid måste vara beredd att tillhandahålla utbildning i grundskola i egen regi till alla som har rätt till sådan utbildning.<sup>55</sup> Visar det sig att vissa elever väljer att fullgöra grundskoleutbildningen på annat sätt är hemkommunen inte skyldig att anordna utbildning för dem. Men om dessa elever av någon anledning inte avser att fortsätta en sådan utbildning är hemkommunen skyldig att ta emot dem i sin grundskola. Bestämmelserna innebär således att hemkommunen inte kan neka att i grundskola som den själv bedriver ta emot alla i kommunen som har rätt att gå i grundskolan. Hemkommunen kan inte hänvisa till en fristående skola eller annan utbildning som motsvarar grundskolan i eller utanför kommunen. En sådan skyldighet innebär i praktiken att hemkommunen alltid måste ha en kommunal grundskola, på rimligt avstånd från eleverna. Detta är också ett sätt att säkerställa att kommunen kan placera elever så att skolplikten uppfylls.

---

<sup>55</sup> Prop. 2009/10:165 s. 737.



*Gymnasieskola*

Hemkommunens skyldighet att erbjuda gymnasieutbildning är utformad på ett annat sätt. Kommunen ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet.<sup>56</sup> Hemkommunen ansvarar även för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program.<sup>57</sup> Bestämmelsen innebär dock inte att ungdomarna har rätt till exakt den utbildning de önskar. Hemkommunens ansvar innebär att den antingen i egen regi eller i samverkan ska erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.<sup>58</sup> Det är dock inte kommunens ansvar att erbjuda specifikt det program som kanske önskas av den enskilda eleven. Även här innebär det i praktiken att hemkommunen måste ha en eller flera aktiva gymnasieskolor i kommunen eller inom någon form av kommunsamverkan.

Kommunen ska planera och dimensionera sitt utbud både utifrån ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.<sup>59</sup> Kommunen kan dock ta hänsyn till utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter i kommunen när det gäller utformningen av vilket utbud av utbildningar som ska finnas i kommunen. Vid godkännande av enskilda som huvudman för gymnasieskola ska det vid prövningen tas hänsyn till om utbildningen motsvarar ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Ytterst är det dock kommunen som har ansvar för att de utbildningar som erbjuds svarar mot ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov. På samma sätt som beskrivits tidigare innebär detta att en etablering av en utbildning hos en enskild huvudman inte ska godkännas om den äventyrar kommunernas möjlighet att erbjuda ett allsidigt utbud, även om den utbildning som ansökan gäller svarar mot ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

Utredningen noterar att de utbildningar som erbjuds inom anpassad gymnasieskola inte på samma sätt som i gymnasieskolan behöver svara mot arbetsmarknadens behov. I likhet med gymnasieskolan har varje kommun skyldighet för att alla ungdomar i kommunen som tillhör målgruppen erbjuds utbildning av god kvalitet

---

<sup>56</sup> 15 kap. 30 § skollagen.

<sup>57</sup> 16 kap. 42 § skollagen.

<sup>58</sup> 16 kap. 12 och 42 §§ skollagen. Se även Skolverket <https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/regler-och-ansvar/stod-for-gymnasieantagning/skyldighet-och-mojlighet-att-erbjuda-utbildning#h-sv-default-anchor>, sidan hämtad 27 november 2025.

<sup>59</sup> 15 kap. 30 b § skollagen.

i anpassade gymnasieskolan. Kommunen får liksom i gymnasieskolan erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller en region enligt samverkansavtal med kommunen eller regionen. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska då så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Arbetsmarknadens behov ingår inte som ett kriterium i de bestämmelser som styr vilka utbildningar som erbjuds inom anpassad gymnasieskola och antalet platser på dessa.<sup>60</sup>

### 11.3.3 Påtagliga negativa följder i tidigare förarbeten

Bestämmelsen om påtagliga negativa följder har behandlats i flera tidigare förarbeten. Nedan följer en sammanfattning av hur bestämmelsen har vuxit fram i skollagen över tid samt vilka exempel som ges i förarbetena på vad som kan innebära påtagliga negativa följder.

En prövning av ”påtagliga negativa följder” avseende gymnasieskolan infördes redan i 1985 års skollag.<sup>61</sup> Bestämmelsen gällde endast gymnasieskolan och det framgick att en godkänd fristående skola inte skulle förklaras berättigad till bidrag om utbildningen skulle innebära påtagliga negativa följder för gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet i regionen. Motsvarande reglering infördes senare även för grundskolan.<sup>62</sup> I förarbetena framgick att bestämmelsen skulle användas med återhållsamhet eftersom de negativa följderna skulle vara påtagliga samt att dessa skulle ha bestående karaktär.<sup>63</sup> I fråga om rätten till bidrag för en fristående gymnasieskola framgår att bedömningen om en ny fristående gymnasieskola beräknas ge påtagliga negativa följder ska avse förhållandet på lång sikt.<sup>64</sup> Begreppet ”på lång sikt” kodifierades senare i skollagen.<sup>65</sup> I propositionen framgår också att fem år kan tjäna som ett riktmarke för ”på lång sikt”.<sup>66</sup>

---

<sup>60</sup> 18 kap. 27 § skollagen.

<sup>61</sup> Prop. 1992/93:230.

<sup>62</sup> Prop. 1995/96:200.

<sup>63</sup> Prop. 1995/96:200 s. 79.

<sup>64</sup> Prop. 1995/96:200 s. 60.

<sup>65</sup> Prop. 2009/10:157.

<sup>66</sup> Prop. 2009/10:157 s. 21. I propositionen hänvisas till *Redovisning av uppdrag om prövning och bidrag för fristående skolor*, Skolverket, 2006 där myndigheten lämnar förslag på en

I skollagen infördes även krav på bedömning av om en etablering av en fristående skola kan leda till påtagliga negativa följder för eleverna.<sup>67</sup> Fram till dess framgick endast att prövningen, som förvisso skulle vara resultatet av en helhetsbedömning, skulle göras i förhållande till den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. I 1985 års skollag gällde prövningen av påtagliga negativa följder inte en huvudmans godkännande. Bedömningen gjordes i stället i samband med prövningen om huvudmannen skulle förklaras berättigad till bidrag.<sup>68</sup> I 2010 års skollag ändrades bestämmelserna rörande fristående skolor så att prövningen i stället kopplades till godkännandet.

I tidigare förarbetena framgår exempel på omständigheter som kan anses medföra påtagliga negativa följder:

- Om tillkomsten av en fristående skola medför att en kommunal skola måste läggas ned och detta medför att avståndet till närmaste kommunal skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen.<sup>69</sup>
- Om en fristående skola inrättas som alternativ till planerad nedläggning av en kommunal, inte längre bärkraftig, skola.<sup>70</sup>
- Om tillkomsten av en fristående skola medför att en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas att lägga ned en redan befintlig skola och detta medför att avståndet till närmaste skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen.<sup>71</sup>
- Elevernas möjlighet att välja en skola som ligger nära hemmet och deras tillgång till ett brett utbud av utbildningar. Det kan då spela roll vilka nationella program kommunen erbjuder i gymnasieskolan och om den nya verksamheten tillför något nytt till det tidigare utbudet.<sup>72</sup>

---

femårsgräns. Det kan noteras att Skolinspektionens nuvarande anvisningar till kommunerna inför yttranden rörande bedömningar av påtagliga negativa följder anger en lite mer flytande gräns, då man anger att med lång sikt avses cirka fem–sex år.

<sup>67</sup> Prop. 2009/10:157.

<sup>68</sup> 9 kap. 6, 6 a, 8 och 8 b § skollagen (1985:1100).

<sup>69</sup> Prop. 1995/96:200 s. 79.

<sup>70</sup> Prop. 1995/96:200 s. 79.

<sup>71</sup> Prop. 1995/96:200 s. 53.

<sup>72</sup> Prop. 2013/14:112 s. 23.

- Huruvida en etablering påverkar möjligheterna för befintliga utbildningsalternativ att fortsätta sin verksamhet ska också anses vara av betydelse.<sup>73</sup>
- Kommunens möjlighet att upprätthålla bredden i sitt utbildningsutbud.<sup>74</sup>
- Om överkapacitet kan komma att bestå på lång sikt, till exempel i det fall en fristående skola bildas av en kommunal skola som ska avvecklas. I sådana fall motverkas kommunens ansträngningar att upprätthålla en kostnadseffektiv skolorganisation, vilket minskar resurserna för övriga elever i kommunen.<sup>75</sup>

Det framgår också av förarbetena att omständigheten att en kommun kan tvingas att planera om och göra omfördelningar i sin egen skolverksamhet i ett kortare perspektiv inte ska vara tillräckligt för att ett godkännande inte ska ges.<sup>76</sup>

#### **11.3.4 Genomgång av Skolinspektionen tillämpning av bestämmelsen om påtagliga negativa följder under perioden 2021–2024**

Utredningen har analyserat 81 ärenden från Skolinspektionen under perioden 2021 – 2024, där bedömningen av påtagliga negativa följder varit avgörande.<sup>77</sup> I 52 fall avslogs ansökan och i 29 fall beviljades ansökan. Av de 52 avslagsbesluten rörde 50 ärenden ansökan om godkännande som huvudman för fristående gymnasieskola. En majoritet av de avslagna ansökningarna avsåg etablering av yrkesutbildningar eller naturbruksgymnasier.<sup>78</sup> Nedan redovisas en översiktlig analys av de omständigheter som Skolinspektionen, i avslagsbeslut, har tagit hänsyn till i sin prövning av om ett godkännande

---

<sup>73</sup> Prop. 2013/14:112 s. 24.

<sup>74</sup> Prop. 2009/10:157 s. 20.

<sup>75</sup> Prop 1995/96:200 s. 53.

<sup>76</sup> Prop. 2009/10:157 s. 21.

<sup>77</sup> I det underlag som utredningen analyserat har godkännande nekats i 52 ärenden, i flertalet av dessa fall på grund av att en etablering bedömdes medföra påtagliga negativa följder. De 29 fall där ansökan godkänkts utgör ett urval av de ansökningar där kommunen angett att en etablering medför påtagliga negativa följder, men där Skolinspektionen bedömt att så inte är fallet.

<sup>78</sup> 36 ansökningar rörde etableringar av yrkesutbildningar eller naturbruksgymnasier.

kan leda till påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av lägeskommunen.

### *Minskande eller otillräckligt elevunderlag*

Minskande eller otillräckligt elevunderlag är det absolut vanligaste skälet till att Skolinspektionen bedömer att en etablering skulle medföra påtagliga negativa följder. Myndigheten anser att ett svagt eller vikande elevunderlag riskerar att urholka befintliga utbildningar och gör det svårt att upprätthålla bredd och kvalitet i det offentliga skolutbudet. Det kan även leda till att program läggs ned eller får för små elevgrupper. En etablering skulle medföra en negativ konkurrens med negativ påverkan för redan existerande skolor. Etableringen bedöms öka konkurrensen mellan skolor om ett redan litet elevunderlag, leda till sämre förutsättningar att upprätthålla likvärdig utbildning i särskilt glesbygd eller mindre kommuner samt driva på kostnadsökningar eller resursomfördelningar som drabbar det offentliga skolväsendet.

### *Risk för försämrad utbildningskvalitet*

Några grunder för avslag kan hänföras till det pedagogiska området. Avslagen motiveras i dessa fall ofta med att små elevgrupper försvårar undervisning, specialisering och flexibilitet, att det kan bli svårare att rekrytera och behålla behöriga lärare eller att det blir svårare att säkra praktikplatser (APL) om flera aktörer konkurrerar i samma branschområde.

### *Långsiktiga organisatoriska konsekvenser*

I de ansökningar som avslagits återkommer även ett antal negativa organisatoriska konsekvenser som kommunerna har pekar på. Det handlar om svårigheter att planera och dimensionera utbildningsutbudet eller att det finns risk för att en befintlig kommunal skolverksamhet tappar sin grund för att bedriva utbildning inom vissa programområden.

*Negativ påverkan på särskilda skolformer eller utbildningar*

I beslutet om avslag finns även exempel där Skolinspektionen lagt vikt vid att en etablering skulle leda till en negativ påverkan på befintliga särskilda skolformer eller utbildningar, framför allt naturbruksprogrammet, som ofta nämns som sårbart, resursskolor, där överdimensionering kan bli kostnadsdrivande och internationella skolor, som riskerar att konkurrera ut kommunala IB-program.

**11.3.5 Utredningens sammanfattande analys av tillämpningen**

Av utredningens dokumentstudier och övrig informationsinhämtning framgår att regleringen om påtagliga negativa följder uppfattas som svår att tillämpa på grund av sin otydlighet. Otydligheten bygger i utredningens mening främst på att befintliga förarbeten inte ger tillräcklig vägledning för hur bestämmelsen ska tolkas. Utredningen kan se att det inte finns tillräckligt tydligt stöd för varken hur uttrycket elevperspektivet ska tolkas eller vilka konsekvenser som kan anses utgöra påtagliga negativa följder för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. För att förbättra vägledningen menar utredningen att det är nödvändigt att tydliggöra detta i såväl författningstexten som med ytterligare exempel i förarbetena.

Detta bekräftas även av Riksrevisionen (RiR) som i rapporten *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser* lyfter ett antal iakttagelser. RiR menar att de exempel på påtagliga negativa följder som finns i förarbetena är för få och för snäva. Man menar också att förarbetena inte ger en tydlig vägledning om hur elevperspektivet på lång sikt ska vägas in i bedömningen. Till följd av detta rekommenderar RiR regeringen att se över regelverket för påtagliga negativa följder så att det blir tydligt vad som avses.

Utredningens uppfattning efter analysen av ärenden från Skolinspektionen är att det är vanligare att kommunernas yttranden beskriver primära konsekvenser för kommunens organisation och ekonomi, men att beskrivningarna av konsekvenserna för eleverna är av mer sekundär karaktär, och beskriver följderna för eleverna av de konsekvenser man kan se för kommunens organisation och ekonomi. Utredningen bedömer att pedagogiska konsekvenser för till exempel undervisningsformer, möjligheten att anpassa elevgruppernas storlek och tillgången till särskilda resurser är viktiga

att beskriva i kommunernas yttranden för att tillvarata elevperspektivet fullt ut.

Utredningen menar också att elevperspektivet inte fullt ut beaktas i den tidsperiod på fem till sex år som i dag tillämpas för att avgöra om en påtaglig negativ följd ska anses vara på lång sikt. Ur ett kommunalt perspektiv kan det vara rimligt att påtagliga negativa följder som kan åtgärdas inom fem år ska kunna anses vara acceptabla. Ur ett elevperspektiv innebär fem år till exempel större delen av en elevs tid i grundskolan, vilket gör att en påtagligt negativ följd av en friskoleetablering får en mycket större påverkan för eleverna än för den kommunala organisationen.

## 11.4 Kommunernas yttranden till Skolinspektionen

Skolinspektionen och kommunerna har olika förutsättningar vid beslut om att godkänna en enskild som huvudman. När Skolinspektionen ska pröva om en etablering kan leda till påtagliga negativa följder är det yttrande som lägeskommunen har möjlighet att lämna in ett viktigt underlag. Någon motsvarande reglering finns inte för kommunala tillståndsmyndigheter vid beslut om godkännande av enskild som huvudman för förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg eftersom kommunerna själva har kännedom om lokala förhållanden.

Enligt skolförfattningarna ska den kommun där utbildningen ska bedrivas *ges tillfälle* att yttra sig när Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande som huvudman.<sup>79</sup> För gymnasieskolan gäller att även närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ska ges tillfälle att yttra sig.<sup>80</sup> Det framgår även att en kommun *bör* bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande. Vad en sådan konsekvensbeskrivning ska innehålla framgår dock inte. Detta innebär med andra ord att de berörda kommunerna själva avgör huruvida man ska ge in ett yttrande eller inte och vad ett sådant yttrande ska innehålla.

I Riksrevisionens rapport<sup>81</sup> uppger myndigheten att kommunernas yttranden varierar i kvalitet och relevans, samt att Skolinspektionen inte ber om förtydliganden. Skolinspektionen för-

<sup>79</sup> 2 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) och 2 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2029).

<sup>80</sup> 2 kap. 5 § femte stycket skollagen.

<sup>81</sup> RiR 2022 :17.

klarar detta med att det är frivilligt för kommunerna att lämna in uppgifter till myndigheten. Man ber om förtydliganden när underlaget är otydligt, men kan inte begära in andra underlag eller uppgifter än de som kommunen själva valt att lämna in.<sup>82</sup>

Frågan om kommuners yttranden har varit föremål även för tidigare utredningar. I SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet* föreslås att den eller de kommuner som berörs av den fristående skolans verksamhet ska vara skyldig, att på begäran, yttra sig till Skolinspektionen. Det framhålls att det är kommunens uppgift att tillhandahålla den information om de lokala förhållandena som behövs för att Skolinspektionen ska kunna genomföra sin prövning. I den efterföljande propositionen<sup>83</sup> föreslog regeringen att kommunerna skulle ges *tillfälle att yttra sig* över fristående verksamheters ansökningar. Regeringen motiverade detta bland annat med att när Skolinspektionen vänder sig till en kommun och bereder den möjlighet att yttra sig utgår regeringen från att kommunen yttrar sig i de fall man motsätter sig en etablering och anser att en sådan skulle få negativa följder för skolväsendet i kommunen. Det skulle, enligt regeringens bedömning, ske även utan en formell skyldighet att inkomma med yttrande.

Frågan om obligatoriska kommunala yttranden aktualiserades även i betänkandet *Det stämmer – ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66). Utredningen ansåg det vara en viktig kvalitetsfråga att prövningen av godkännande, inte minst när det gäller bedömningen av påtagliga negativa följder, sker utifrån ett så allsidigt och komplett underlag som möjligt. I detta sammanhang är yttrande med konsekvensbeskrivning från kommunen en viktig del.<sup>84</sup>

#### 11.4.1 Erfarenheter av kommunens yttranden

Skolinspektionen uppger att de flesta kommuner lämnar yttranden i samband med prövningen av godkännanden av enskilda huvudmän i kommunen. Situationen förefaller alltså ha ändrats efter Riksrevisionens rapport. Skolinspektionen uppger också att det fortfarande förekommer att kommunens beslut inte överensstämmer

---

<sup>82</sup> Skolinspektionen (2022), *Yttrande över Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, dnr. 2022:9112.

<sup>83</sup> Prop. 2009/10:157.

<sup>84</sup> SOU 2016:66 s. 145.



med förvaltningens tjänsteskrivelse och konsekvensanalys. I dessa fall tycks beslutet snarare återspegla principiella politiska ställningstaganden snarare än de slutsatser som framkommit i konsekvensbeskrivningen. Skolinspektionen uppger dock att detta inte utgör något större problem, eftersom myndigheten vid sin allsidiga bedömning av underlagen man fått inte är bunden av de yttranden som lämnas i kommunens beslut.

Utredningen har som tidigare nämnts analyserat ansökningsärenden där bedömningen av påtagliga negativa följder varit avgörande. Analysen visar att de konsekvensbeskrivningar som bifogats yttrandena i många fall är mycket kortfattade och översiktliga. Enligt Skolinspektionen förekommer också att yttranden från berörda kommuner inte är tillräckligt konkreta för att kunna visa att en etablering av en fristående skola skulle leda till påtagliga negativa följder. Så kan exempelvis vara fallet när en kommun visar på att en friskoleetablering skulle leda till ökade kostnader för kommunen, men inte beskriver vad de faktiska konsekvenserna av kostnadsökningen skulle innebära för den del av skolväsendet där kommunen är huvudman.

I utredningens analys av Skolinspektionens beslut<sup>85</sup> finns ansökningar där kommuner hävdar att en etablering skulle leda till påtagliga negativa följder, men där Skolinspektionen trots detta godkänner en etablering. I dessa ärenden kan man se att kommunens invändningar är allmänna eller svagt underbyggda, samt att risker rörande elevprognoser, ekonomi eller struktur bedöms av myndigheten som hypotetiska eller hanterbara. Utredningens bild efter analysen är likaså att kommunens invändningar måste vara konkreta, datastödda och direkt kopplade till utbildningens struktur och kvalitet för att utgöra grund för avslag. Utvecklingen över tid tyder på en viss skärpning i tillståndsbedömningarna, men Skolinspektionen avvisar fortfarande invändningar från kommuner mot etablering av friskoleverksamhet om kommunernas yttranden inte är tillräckligt precisa eller starkt belagda. Skolinspektionen uppger dock att det skett en viss förbättring av kvaliteten i kommunernas yttranden.

Kvaliteten på kommunernas yttranden är avgörande för att Skolinspektionen ska kunna göra en rimlig bedömning av om en etablering medför påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. De kommuner vars

---

<sup>85</sup> Se avsnitt 11.3.1

yttranden inte håller en tillräckligt hög kvalitet kan i utredningens mening riskera att drabbas av negativa konsekvenser. Mot bakgrund av detta menar utredningen att det finns anledning att se över regleringen rörande kommunernas yttranden till Skolinspektionen.

#### 11.4.2 Kommunernas arbete med konsekvensbeskrivning

När Skolinspektionen begär ett yttrande utarbetar många lägeskommuner ett svar som även omfattar en konsekvensbeskrivning. Nedan redovisas de omständigheter som påverkar den enskilda kommunens arbete och kostnader för arbetet. Vad gäller tidsram framgår av utredningens kartläggning att det inte bara är resurser eller tillgång till rätt kompetenser som avgör tidsåtgång.<sup>86</sup> Även kommunens ärendeberedningsprocess för ett sådant yttrande måste beaktas.

En första faktor som påverkar omfattningen av arbetsinsatsen för kommunen är storleken på kommunens förvaltningsorganisation. En större kommun har vanligtvis en större förvaltningsorganisation med fler anställda tjänstepersoner samt specialistkompetens inom skoljuridik och ekonomer med erfarenhet av ekonomisk granskning av enskilda huvudmän. Detta gör det möjligt för kommunen att använda redan anställd personal för arbetet med en konsekvensbeskrivning. För en mindre kommun, med mindre förvaltningsorganisation, kan det vara nödvändigt att frigöra personal från andra arbetsuppgifter, hyra in tillfällig personal eller lägga ut konsekvensbeskrivningen som konsultuppdrag, vilket blir dyrare.

Ytterligare en faktor som påverkar arbete och kostnader är om det är vanligt att enskilda huvudmän ansöker om godkännande att driva skolverksamhet i kommunen. I sådana fall kan kommunen till viss del återanvända eller vidareutveckla arbetsmetoder, kompetenser, analyser och beräkningar. Tröskelinsatsen är i utredningens mening hög för en första konsekvensbeskrivning, jämfört med arbetsinsatserna för en sådan vid efterföljande ansökningar. Även här blir det därför en skillnad mellan stora och små kommuner, eftersom det är vanligare med ansökningar från fristående huvudmän i stora kommuner än i små kommuner.

---

<sup>86</sup> Möte med Stockholm stads förskoleförvaltning den 18 augusti 2025 och SKR:s nätverk för kommunala förvaltningschefer inom förskola och grundskola den 12 respektive 19 september 2025.

År 2024 fanns det fristående grundskolor i 186 kommuner och fristående gymnasieskolor i 99 kommuner. Det innebär att det även finns kommuner i landet som inte alls arbetat med konsekvensbeskrivningar i samband med yttranden kring påtagliga negativa följder.

## 11.5 Utredningens överväganden och förslag

En övergripande ambition med utredningens förslag är att de ska bilda en sammanhängande helhet och så långt som möjligt bidra till en ändamålsenlig tillståndsprövning. Förslagen ska stärka elevperspektivet samt tillståndsprövningens förutsägbarhet och rättssäkerhet för både enskilda huvudmän, kommuner och ansvariga myndigheter.

Elevperspektivet infördes i bestämmelsen om påtagliga negativa följder i samband med den nya skollagen (2010:800). I förarbetena anges bland annat att elevers möjlighet att välja skola och ha tillgång till ett brett utbud av utbildningar är en viktig kvalitetsaspekt i ett skolväsende med både offentliga och fristående huvudmän.<sup>87</sup> Det har dock återkommande funnits kritik rörande att förarbetena inte ger tillräcklig vägledning kring innehållet i begreppet elevperspektiv.<sup>88</sup> Utredningen delar denna uppfattning. Betänkandets förslag avseende bestämmelsen om påtagliga negativa följder syftar därför till att förtydliga elevperspektivet.

Vad gäller förutsägbarhet och rättssäkerhet erfar utredningen att dagens reglering ibland leder till svårförklarliga variationer i tolkningar och arbetssätt. Som redovisas i avsnitt 11.2 genomförs tillståndsprövning i nuläget av en statlig myndighet och de sammanlagt cirka 245 kommuner som i dag har fristående förskolor. Det är myndigheter med påtagligt skiftande förutsättningar. Av den information som utredningen hämtat in framgår att tillståndsmyndigheterna stundtals uttrycker en osäkerhet kring hur gällande reglering ska tillämpas. Detta uttrycks också av företrädarna för enskilda huvudmän i utredningens referensgrupp.

---

<sup>87</sup> Prop. 2009/10:157 s. 21.

<sup>88</sup> Se till exempel RiR 2022:17, s. 57, RiR 2012:17, s. 65 och Utbildningsutskottets betänkande 2012/13:UbU14.

En avgörande förutsättning för att tillståndsprövningen ska vara förutsägbar och rättssäker är att tillståndsmyndigheten fattar sina beslut utifrån underlag av hög kvalitet.

Utredningen erfar, i likhet med Riksrevisionen, att de yttranden som Skolinspektionen får från lägeskommunerna varierar i både omfattning och kvalitet. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande eftersom det urholkar betydelsen av bestämmelsen om påtagliga negativa följder. Det försämrar också Skolinspektionens förutsättningar att bedöma det som bestämmelsen är avsedd att värna, nämligen elevperspektivet och den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Utredningen menar därför att det finns principiella skäl för att säkerställa att det underlag som tillståndsmyndigheterna prövar är aktuellt och rättssäkert.

De omständigheter som ligger till grund för prövningen ska också spegla de verkliga förhållandena, såväl för den enskilde som ansöker om godkännande som hos lägeskommunen. Som nämns i avsnitt 11.3 ger dagens reglering den enskilde huvudmannen möjlighet att efter godkännande utan en ny prövning helt eller till väsentlig del ändra antalet utbildningsplatser eller flytta verksamheten till ett annat geografiskt område inom kommunen. Skolinspektionen och de kommunala tillståndsmyndigheternas saknar då möjlighet att pröva om ändringen innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna.

I utredningens mening har det därför vuxit fram ett övergripande behov av att revidera och förtydliga gällande bestämmelser. Syftet är att förtydliga elevperspektivet, öka rättssäkerheten genom att förebygga omotiverade variationer i arbetssätt samt öka förutsägbarheten genom ett regelverk som uppfyller sitt konstaterade syfte.

#### **11.5.1 Belägenhetsadress och antalet elever ska framgå av beslut om godkännande och beslutet kan förenas med ytterligare villkor**

**Utredningens förslag:** Ett godkännande ska utöver viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet avse en viss plats som anges genom belägenhetsadress eller motsvarande beteckning.

Ett godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ska förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid skolenheten. Ett godkännande som huvudman för gymnasieskola ska därutöver förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och, i förekommande fall, inriktning.

Ett godkännande får även i övrigt förenas med villkor om antalet utbildningsplatser och med andra villkor som är av betydelse för verksamheten.

Om en huvudman endast ansöker om att ändra belägenhetsadress eller motsvarande, utöka antalet utbildningsplatser eller att ändra sådana andra villkor som givits i godkännandet och som är av betydelse för verksamheten ska prövningen som huvudregel avse huvudmannens ekonomiska förutsättningar och om ändringen innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för skolväsendet i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Vid ansökan om utökning av antalet utbildningsplatser ska den godkännande myndigheten även pröva om den enskilde i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Om det finns skäl för det får den godkännande myndigheten även pröva andra villkor.

**Utredningens bedömning:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § meddela föreskrifter att en prövning enligt 2 a kap.2 §, om det finns särskilda skäl, får göras vid andra tillfällen än vad som framgår av 2 kap. 1 § första stycket skolförordningen respektive 2 kap. 1 § första stycket gymnasieförordningen.

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör utreda om rätten att bedriva resursskola ska regleras genom Skolinspektionens beslut om godkännande.

Enligt tilläggsdirektivet (dir. 2024:85) ska utredningen utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Av 2 kap. 5 § sjätte stycket skollagen framgår att ett godkännande av en enskild som huvudman ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.<sup>89</sup> Enligt 2 kap. 5 § femte stycket skollagen får ett godkännande inte lämnas om utbildningen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.<sup>90</sup>

De avgifter som den enskilde ska betala till Skolinspektionen regleras i skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039).<sup>91</sup> I bestämmelserna görs skillnad på avgift vid ansökan om *nyetablering av en fristående skola* och avgift vid ansökan om en *utökning av befintligt godkännande*. Med ansökan om utökning av befintligt godkännande avses dock endast utökning eller ändring av de villkor som ska framgå av ett godkännande enligt nuvarande lagstiftning. Enligt dagens reglering krävs därmed inte någon typ av ny ansökan om enskild huvudman till exempel väljer att utöka antalet utbildningsplatser, flytta sin verksamhet till en annan del av kommunen eller väljer att redan från början etablera verksamheten i en annan del av kommunen. I sådana fall görs därför inte heller någon ny prövning av om förändringen kan medföra påtagliga negativa följder för elever eller för skolväsendet som anordnas av lägeskommunen eller, i gymnasieskolans fall, angränsande kommuner.

Med nuvarande reglering riskerar den godkännande myndighetens bedömning av påtagliga negativa följder att snabbt bli inaktuell, ibland direkt efter godkännandet. Att de verkliga förhållandena inte prövats av myndigheterna kan i vissa fall få påtagliga negativa följder för barnen och eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Utredningen bedömer sammantaget att det ska finnas krav på enskilda huvudmän att lämna in en ansökan om ändring i befintligt godkännande vid fler typer av förändringar i verksamheten än vad som är fallet i dag. Utökade krav på enskilda huvudmän att inkomma med en ny ansökan vid ändringar i verksamheten ska i första hand

<sup>89</sup> I förekommande fall kan ett godkännande även omfatta att utbildningen har en konfessionell inriktning. Villkor om konfessionell inriktning ryms dock inte inom ramen för utredningens uppdrag och behandlas inte närmare i detta kapitel.

<sup>90</sup> För utförligare resonemang rörande prövningen av påtagligt negativa följder se avsnitt 11.3 och 11.4 i detta kapitel.

<sup>91</sup> 2 kap. 5 § skolförordningen och 2 kap. 7 § gymnasieförordningen.

regleras genom villkor som framgår av den enskildes godkännande som huvudman. När en huvudman har för avsikt att genomföra förändringar i verksamheten som ligger utanför ramarna för sitt godkännande ska den enligt utredningens förslag lämna in en ansökan om det till godkännande myndigheten.

### **Ett godkännande ska avse verksamhetens belägenhetsadress**

Utredningen föreslår att förskolans och skolans belägenhetsadress alltid ska framgå av ett beslut om godkännande som huvudman. En belägenhetsadress är en geografisk adress som anger exakt var en plats, till exempel en bostad eller en entré, finns. Belägenhetsadresser är officiella, används för folkbokföring och andra offentliga ändamål, och förvaltas av Lantmäteriets fastighetsregister.<sup>92</sup> Varje belägenhetsadress är unik och pekar ut en enda plats. De skiljer sig från en postadress som kan vara en annan än belägenhetsadressen. Till exempel kan en verksamhet ha sin postadress i en postbox, medan belägenhetsadressen pekar ut var lokalen finns. Belägenhetsadressen kan bestå av gatunamn, adressnummer, kommundel och annan tilläggsinformation som postnummer och postort.

Utredningen har som del i arbetet inhämtat synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), företrädare för kommunala myndigheter inom förskolan, företrädare för kommunala grund- och gymnasieförvaltningar samt Skolinspektionen. Samtliga företrädare uppger att det inom ramen för befintliga godkännanden sker att verksamheter flyttar. Detta har enligt flertalet intervjuade i vissa fall en negativ inverkan på barn och elever eftersom myndigheterna med nuvarande reglering saknar förutsättningar att pröva flyttens konsekvenser.

Utredningen har som del i arbetet uppskattat hur vanligt det är att förskolor och skolor omlokaliseras. Av både intervjuer med kommunala huvudmän samt utredningens enkät till kommunala myndigheter inom förskolan framgår att det är mycket sällsynt att förskole-

---

<sup>92</sup> Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av Fastighetsregistret, det informations-system som används för att samla in, lagra, bearbeta samt lämna uppgifter om innehållet i fastighetsregistret. I fastighetsregistret ingår en adressdel. För varje belägenhetsadress redovisas beteckning, fastighet eller samfällighet som är belägen på adressen. Se Handbok Belägenhetsadress – Beskrivning och hantering av Belägenhetsadresser, (Hämtad från Lantmäteriet i november 2025.)

verksamhet flyttar.<sup>93</sup> Detta kan i utredningens mening härledas till att flertalet kommuner redan i dag villkorar godkännande med belägenhetsadress.<sup>94</sup> Inom grund- och gymnasieskolan är det vanligare, och utredningen uppskattar antalet enheter som flyttar till lite mer än 30 per år.<sup>95</sup> Att belägenhetsadress ska framgå av beslut om godkännande är dock väsentligt både ur ett barn- och elevperspektiv och för berörda kommuners tillsynsansvar. Hur frekvent verksamheter flyttar är därför i utredningens mening inte avgörande för utredningens förslag.

Ur ett barn- och elevperspektiv är det till exempel viktigt att varken tillstånds- eller tillsynsmyndigheterna begränsas i sina möjligheter att följa upp och bedöma de lokaler som förskola och skolverksamheten faktiskt ska bedrivas i. Tillståndsmyndigheterna behöver därutöver både vid nyetablering och vid en eventuell flytt av befintlig verksamhet tillräckliga förutsättningar att bedöma risken för påtagliga negativa följder för den del av utbildningsväsendet som anordnas av det allmänna. Denna möjlighet begränsas på ett oförsvarligt sätt om den belägenhetsadress där förskolan eller skolan fysiskt är belägen inte framgår av beslut om godkännande, samtidigt som enskilda huvudmän fritt kan flytta förskole- och skolverksamhet utan att en ny prövning görs. Ur ett tillsynsperspektiv finns vid verksamhetsflytt också anledning att i vissa fall granska enskilda huvudmän och verksamhetens förenlighet med skollagens bestämmelser, till exempel vad gäller ekonomi.

Utöver ovanstående bedömer utredningen att tydligare bestämmelser ökar processens förutsägbarhet och rättssäkerhet för både de enskilda huvudmännen och de myndigheter som beslutar om godkännande. I dagsläget avgör ansvarig myndighet om belägenhetsadress ska framgå av beslut om godkännande, eller inte. För en och samma enskilda huvudman med förskole- och skolverksamhet

---

<sup>93</sup> Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Enkäten om tillståndsprovning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter. Endast tre kommuner rapporterade att en fristående förskola flyttat under perioden 2021–2025. Enkäten bekräftar uppgifterna som inkommit vid utredningens möte med SKR förskolchefsnätverk den 12 september 2025.

<sup>94</sup> Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerad data. Av 143 respondenter med fristående förskolor inom kommunen svarade 90 procent att belägenhetsadress är ett villkor i beslut om godkännande.

<sup>95</sup> Sweco (2025). *Konsekvensanalys för slutbetänkandet i Utredningen om vinst i skolan – konsekvenser för enskilda huvudmän*. För åren 2021 till 2025 har den aktuella belägenhetsadressen i Skolverkets skolenhetsregister för varje skolenhet matchats via skolenhetskod med adressen året före. Kriteriet är att skolan ska vara aktiv och ha varit aktiv även året före.



i flera kommuner finns risk att variationer i tillämpningen av villkor om belägenhetsadress skapar oförutsägbara processer kopplade till bland annat lokalplanering och ekonomi. Mot bakgrund av problembeskrivningen här och i avsnitt 11.2–11.3 samt Skolinspektionens framställan till regeringen<sup>96</sup> föreslår utredningen därför att belägenhetsadress alltid ska framgå av ett beslut om godkännande för enskild huvudman att bedriva förskola eller skola.

### *Utredningens val av begreppet belägenhetsadress*

Utredningen har som del av sina övervägande bedömt flera olika alternativ för hur ett beslut om godkännande kan knytas till en specifik geografisk plats. Utredningens sammantagna bedömning är att belägenhetsadress är den angivelse som är mest lämplig.

Av 1 kap. 3 § skollagen definieras till exempel skolenhet som en av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. Som framgår av tidigare redogörelser i detta kapitel saknar denna definition tillräcklig geografisk specificitet för att uppnå syftet med utredningens förslag.

Utredningen har även granskat möjlighet att knyta ett beslut om godkännande till kommunernas upptagningsområden för barn och elever i förskolor och skolor, alternativt till Statistiska centralbyråns (SCB) demografiska statistikområden (DeSO).<sup>97</sup> Båda alternativen har dock betydande praktiska och juridiska nackdelar.

Det är kommuner som beslutar om upptagningsområden till sina förskolor och skolor. De barn och elever som är folkbokförda inom upptagningsområdet har förtur till plats inom förskolan och skolan. Att koppla myndighetens beslut om godkännande till ett av kommunen beslutat upptagningsområde skulle göra beslut beroende av enskilda kommuners val av geografisk placering av kommunala enheter. Beslutet skulle också vara beroende av enskilda kommuners beslut om geografiska upptagningsområden, som dessutom i vissa fall omfattar inte bara kommunala utan också andra fristå-

<sup>96</sup> Skolinspektionen (2023), *Framställan om ändring i skollagen*, 23-10-23 (dnr 2023:8387).

<sup>97</sup> Lantmäteriet, sidan hämtad 4 november 2025, se <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/deso---demografiska-statistikomraden/>.

ende enheter. Upptagningsområden kan därmed över tid ändras på ett för de tillståndsgivande myndigheterna oöverblickbart sätt, till exempel i samband med infrastruktur- eller samhällsbyggnadsprojekt eller vid ändringar i befolkningsmängd och skolorganisation. Sammantaget lämpar sig inte i utredningens mening begreppet upptagningsområde som geografiskt villkor i ett beslut om godkännande för enskild huvudman att driva förskola eller skola.

DeSO framstår inledningsvis som ett lämpligare alternativ. Denna metod delar in Sverige i 6 160 områden där de flesta områden har en befolkning på mellan 700 och 3 000 invånare. Indelningen tar hänsyn till geografiska förutsättningar så att gränserna, i möjligaste mån, följer exempelvis gator, vattendrag och järnvägar. Samtidigt ställer en användning av DeSO som villkor i beslut om godkännande betydande krav på de prövande myndigheterna att löpande informera sig om en geografisk indelning som tagits fram för andra syften än prövning av godkännande av huvudmän och tillsyn av förskola och skola. Det är i utredningens mening inte heller klarlagt att den hänsyn som indelningen tar till geografiska förutsättningar, till exempelvis gator, vattendrag och järnvägar, har ett tillräckligt barn- och elevperspektiv. Sammantaget lämpar sig inte i utredningens mening begreppet DeSO som geografiskt villkor i ett beslut om godkännande för enskild huvudman att driva förskola eller skola.

Utredningen har därför inhämtat erfarenheter från annan jämförbar verksamhet. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppger att myndighetens samtliga tillståndsbevis anger geografisk plats för den tillståndspliktiga verksamheten.<sup>98</sup> I de flesta fall innebär det verksamhetens belägenhetsadress, utom i de fall då en verksamhet är etablerad i glesbygd eller annat område utan detaljplan. I sådana fall anges fastighetsbeteckning. Samtliga kommunala tillståndsmyndigheter som utredningen intervjuat uppger att belägenhetsadress är det som anges i de fall då geografisk plats framgår av kommunens beslut om godkännande. Detta bekräftas också av en majoritet av de kommuner som svarat på utredningens enkät om rutiner för tillståndsprövning av fristående förskolor.

Sammantaget kan utredningen konstatera att jämförbara verksamheter inom utbildnings- och välfärdsområdet rutinmässigt an-

---

<sup>98</sup> Intervju med företrädare för GD-staben, rättsavdelningen samt tillsynsenheten vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) den 15 augusti 2025. Som del av samtalet tog utredningen även del av exempel på tillståndsbevis samt ändringsanmälan.

vänder sig av belägenhetsadress i sina tillståndsbevis och beslut om godkännande. Det talar i utredningens mening för att detta är det begreppet som mest lämpar sig för den föreslagna regleringen.

### **Ett godkännande som huvudman för en skolenhet ska avse antalet utbildningsplatser**

Utredningen föreslår att antalet utbildningsplatser alltid ska framgå av Skolinspektionens beslut om godkännande som enskild huvudman för grund- eller gymnasieskola. I nuläget saknas en tydlig reglering av om antal utbildningsplatser kan framgå av ett beslut om godkännande. Kommunala myndigheter lägger sedan flera år regelmässigt in detta som ett villkor i sina beslut om godkännande av fristående förskolor. Skolinspektionen beskriver samtidigt regelverket som svårtolkat i denna del.

Både Skolinspektionen och flertalet kommuner som utredningen inhämtat information ifrån uppger att det förekommer att en enskild huvudman utökar antalet utbildningsplatser för elever efter nyetablering. I vissa fall riskerar ändringen i antal elevplatser enligt kommunerna att leda till påtagliga negativa följder för elever och för den del av skolväsendet som anordnas av lägeskommunen.

Inom gymnasieskolan betonar samtliga företrädare med ansvar för kommunal gymnasieutbildning att bristen på reglering av elevplatser för redan godkända fristående gymnasieskolor försvårar den pågående planerings- och dimensioneringsreformen. En enskild huvudman ska förvisso ta hänsyn till elevernas önskemål och arbetsmarknadens behov när den bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet på platser på dessa.<sup>99</sup> En fristående gymnasieskola kan dock i dagsläget utan ny prövning utöka antalet platser inom ramen för de gymnasieprogram som redan omfattas av godkännandet. I praktiken innebär det att nationella program och inriktningar i gymnasieskolan, som kommunerna enligt Skolverkets regionala underlag om arbetsmarknadens behov är skyldiga att reducera, samtidigt i vissa fall växer.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> 15 kap. 32 a § skollagen.

<sup>100</sup> Enligt 2 kap. 5 § fjärde stycket skollagen framgår att om ansökan avser gymnasieskolan ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännandet ska lämnas. Detta rör bedömningen av det program den enskilda huvudmannen ska anordna. Däremot framgår det inte att huvudmannen behöver

Utredningens referensgrupp, där företrädare för den fristående förskole- och skolektorn ingår, ger en delvis annan bild.<sup>101</sup> Referensgruppen framhåller att det vid ansökan om godkännande finns ett strikt regelverk för de intresseundersökningar som utgör underlag för sökandens prognos om elevantal. Både regelverket, och de enskilda huvudmännens önskan att inte överskatta de ekonomiska förutsättningarna, innebär enligt referensgruppen att prognosen i en ansökan ibland skiljer sig från det faktiska elevantalet efter etablering.

Som del i arbetet har utredningen bedömt hur vanligt det är att skolor väsentlig ökar i antal elever.<sup>102</sup> År 2021–2024 har till exempel mellan 4 och 6 grundskolor per år ökat med 50 elever eller mer utan att skolan förändrat antal årskurser. För samma period har mellan 7 och 21 grundskolor ökat med mellan 25 och 49 elever. Till absolut största del har dessa ökningarna skett i samband med byte av adress eller under åren efter uppstart. Det finns därutöver mindre grundskolor där ökningen är spridd över olika årskurser, sannolikt till följd av demografiska förändringar eller förändrat utbud av kringliggande skolor.

Ur både ett tillsyns- och ett elevperspektiv är det i utredningens mening viktigt att Skolinspektionen inte begränsas i sina möjligheter att bedöma påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av utbildningsväsendet som anordnas av det allmänna. För de skolor där Skolinspektionen är godkännande myndighet föreslår därför utredningen att antalet utbildningsplatser ska framgå av beslutet om godkännande som huvudman. En konsekvens av detta är att antalet utbildningsplatser inte får utökas med mindre än att huvudmannen lämnar in en ansökan om ändring av godkännandet.

För gymnasieskolans del bedömer utredningen att antalet utbildningsplatser på skolenheten inte i tillräckligt hög grad löser de utmaningar som beskrivs i avsnitt 11.2. Antalet utbildningsplatser bör knytas till utbildningen, dvs. till ett nationellt program och i förkommande fall inriktning. En sådan lösning skulle i utredningens mening underlätta genomförandet av planerings- och dimensione-

---

ansöka på nytt om den enskilde huvudmannen utökar antalet utbildningsplatser inom det program som den enskilda redan är huvudman för.

<sup>101</sup> I utredningens referensgrupp ingår Fremia, SEFIF, Almega utbildning, SKR, Svenskt Näringsliv samt Idéburna skolors riksförbund. Uppgifterna i detta stycke framkom i samband med utredningens möte med referensgruppen den 23 oktober 2025.

<sup>102</sup> Sweco (2025). *Konsekvensanalys för slutbetänkandet i Utredningen om vinst i skolan – konsekvenser för enskilda huvudmän*.

ringsreformen. Utredningen noterar i flertalet samtal med kommuner, SKR, Skolinspektionen samt branschföreträdare för enskilda huvudmän att det finns en anmärkningsvärd variation i hur olika parter tolkar de enskilda huvudmännens ansvar att samverka och anpassa befintligt antal elevplatser till arbetsmarknadens behov. Att antalet utbildningsplatser i den enskildes godkännande knyts till utbildningen, dvs. till ett nationellt program och i förekommande fall inriktning, innebär ett klargörande för både kommunala och fristående huvudmän. Förslaget stärker också Skolinspektionens förutsättningar att genomföra tillsyn över en central del av reformen.

Av 2 kap. 5 och 6 §§ gymnasieförordningen ska Statens skolverk besluta om godkännande av särskild variant, avvikelse i form av så kallad riksrekryterande utbildning, idrottsutbildning vid riksidirotts-gymnasium eller nationellt godkänd idrottsutbildning. Efter Skolverkets prövning ska Skolinspektionen pröva om huvudmannen ska godkännas. Även beslut om särskilda varianter och avvikelser ska innehålla villkor om ett högsta antal utbildningsplatser.

Beträffande utbildningsplatser i förskolan bedömer utredningen att de godkännande myndigheterna, det vill säga kommunerna, även fortsatt ska ha möjlighet att avgöra om antalet utbildningsplatser ska framgå av godkännandet. Kommunala myndigheter har genom rättspraxis stöd för att antal barn kan framgå av beslut om godkännande.<sup>103</sup> Därutöver finns i både plan- och bygglagen och Boverkets föreskrifter och allmänna råd stöd för en begränsning av antalet förskolebarn i verksamheten sett till förskolelokalernas förutsättningar.<sup>104</sup> Den betydande variationen i kommunernas förutsättningar talar också för behovet av att kommunala tillsynsmyndigheter ges viss flexibilitet vad gäller villkor om antal barn. Utredningen anser därför att det för förskolans del inte ska vara reglerat att antalet utbildningsplatser ska framgå av godkännandet. Däremot är det utredningens uppfattning att det ska tydliggöras att beslutet får förenas med villkor, se nedan.

<sup>103</sup> Se dom från 2015 (mål nr 2527-14) i Kammarrätten i Stockholm. Högsta förvaltningsdomstolen beviljade inte prövningstillstånd.

<sup>104</sup> Se till exempel Friyta för lek och utevistelse för förskolor och skolor – PBL kunskapsbanken – Boverket, sida hämtad från Boverket 7 november 2025.

## Belägenhetsadress och elevantal ska framgå även av befintliga godkännanden

En reglering som innebär att nya godkännanden, men inte befintliga, förenas med villkor har enligt utredningens bedömning endast en marginell effekt på utredningens redovisade problembild. Vid tidpunkten för detta slutbetänkande finns cirka 1 300 godkännanden inom grund- och gymnasieskola samt cirka 2 700 godkännanden inom förskolan.<sup>105</sup> Samtidigt har antalet ansökningar om nyetablering till Skolinspektionen successivt minskat, från 283 år 2016 till färre än 100 i ansökningsomgången 2025.<sup>106</sup> I genomsnitt godkänner myndigheten en tredjedel av inkomna ansökningar, det vill säga ungefär 30 per år under perioden 2021–2025. Sammantaget innebär detta i utredningens mening att redan beviljade godkännanden under överskådlig tid kommer vara fler än nytillkomna.

Olika regler för befintliga respektive nya godkännanden riskerar därmed att motverka huvudsyftet med utredningens förslag, som är en ändamålsenlig prövning av godkännande som huvudman med utgångspunkt i bestämmelser om prövning av påtagliga negativa följder. Att inte införa likartade regler riskerar därutöver att ge etablerade företag en oproportionerlig fördel jämfört med aktörer som ansöker om nyetablering först efter att nya bestämmelser införs.

Utredningen har därför i kapitel 12 utarbetat principer för övergångsbestämmelser. Dessa innebär bland annat att ansvariga myndigheter efter att lagförslagen trätt i kraft ska säkerställa att belägenhetsadress och i förekommande fall elevantal framgår även av befintliga beslut om godkännande.

## Ett godkännande får även förenas med andra villkor

Som nämnts ovan krävs det inte uttryckligt lagstöd för att en myndighet ska kunna förena ett beslut om godkännande som huvudman (se 11.2) med villkor. Av synpunkter som inkommit till utredningen

---

<sup>105</sup> Se Skolverket (2024), *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*, rapport 2024:4 samt Skolverket (2025), *Enskilda huvudmän inom förskolan*, rapport 2025:9.

<sup>106</sup> Se <https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-tillstand-fristande-skolor/skolstart-201819/>, (hämtad den 20 november 2025), samt Skolinspektionen (2025), *Beslut om att starta eller utöka skola – statistik för utbildning som ska starta 2025/26*, rapport 2025:3. Observera att motsvarande statistik saknas för ansökningar om att starta fristående förskola. Dessa uppgifter sammanställs enbart av den berörda kommunen.

framgår dock att det finns en betydande osäkerhet hos tillståndsmyndigheterna vad gäller möjligheten att besluta om sådana villkor.

Mot bakgrund av detta är det motiverat att gällande förvaltningsrättsliga principer tydliggörs i skollagen. Syftet är att säkerställa enhetlig och rättssäker tolkning och tillämpning av bestämmelserna oavsett prövande myndighet och utbildningsform. Utredningen föreslår därför att det uttryckligen ska framgå av skollagen att beslut får förenas med villkor som är av betydelse för verksamheten. Det kan till exempel handla om krav på lokaler, bemanning, kompetenser eller barngruppens sammansättning inom förskolan. Om tillståndsmyndigheten har beslutat om villkor för godkännandet innebär det att en huvudman som vill förändra de förutsättningar som framgår av villkoret ska lämna in en ansökan om ändring av godkännandet.

### **Vid ändring av belägenhetsadress eller utökning av antalet utbildningsplatser ska som huvudregel en mindre omfattande prövning göras**

Utredningen bedömer att det som huvudregel inte torde krävas en prövning av samtliga villkor som krävs för ett godkännande, om en befintlig huvudman ger in en ansökan som endast avser de nya föreslagna villkoren. De nya villkor som ska framgå av befintligt godkännande är belägenhetsadress eller motsvarande beteckning, antalet utbildningsplatser och, i förekommande fall, andra villkor som är betydelse för verksamheten. Utredningen strävar i denna del efter en arbetsgång som blir så rättssäker och administrativt effektiv som möjligt för både enskilda huvudmän och prövande myndigheter. Utredningen noterar vidare att en begränsad prövning redan i dag regelmässigt sker vid kommunernas prövning av enskild som ansöker om att ändra de villkor som framgår av godkännande att bedriva fristående förskoleverksamhet.

En prövning ska alltid omfatta om huvudmannen har ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna för verksamheten (2 kap. 5 § andra stycket andra punkten)<sup>107</sup>, om den enskilde har förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (2 kap. 5 § andra stycket tredje punkten)<sup>108</sup> samt om änd-

<sup>107</sup> 2 a kap. 4 § i författningsförslagen i SOU 2025:37.

<sup>108</sup> 2 a kap. 5 § i författningsförslagen i SOU 2025:37.

ringen innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av lägeskommunen (2 kap. 5 § femte stycket)<sup>109</sup>.

Om det rör sig om ett utökat elevantal måste även andra villkor (2 a kap. 5 a–5 d §§ i föreliggande författningsförslag) vara uppfyllda. Syftet med detta är att begränsa möjligheten för en huvudman att utöka sin verksamhet samtidigt som huvudmannen uppvisar brister i verksamheten eller nyligen varit föremål för ingripanden vid tillsyn.

Om myndigheten finner skäl för det ska dock även andra villkor prövas för att godkännande ska ges. Framkommer det till exempel uppgifter under handläggningen som rör lämpligheten hos personkretsen som har en ledande ställning eller väsentligt inflytande över verksamheten behöver myndigheten kunna pröva även sådana villkor.

### **Utredningens förslag påverkar som huvudregel inte myndigheternas nuvarande ansökningsperioder**

Enligt 2 kap. 1 § skolförordningen och 2 kap. 1 § gymnasieförordningen ska en ansökan lämnas in till Skolinspektionen senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta. Skolinspektionen ska om möjligt fatta beslut i ärenden om godkännande som huvudman före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta, enligt 2 kap. 3 § skolförordningen respektive 2 kap. 3 § gymnasieförordningen. Utredningen föreslår inga ändringar i bestämmelser i dessa delar.

Bestämmelsen om ansökningstid har tillkommit för att underlätta kommunernas planering.<sup>110</sup> Om en enskild huvudman avser att ändra sin verksamhet i sådan omfattning att det krävs en ansökan om ändring av befintligt godkännande innebär det att berörd lägeskommun kan behöva tid att yttra sig och i förlängningen anpassa sitt skolväsende till den nya situationen. Om kommunerna dessutom, i enlighet med utredningens förslag, är skyldiga att lämna ett yttrande innebär det att behovet av tid förstärks. Sammantaget är detta tungt vägande skäl att som huvudregel behålla nuvarande bestämmelser om ansökningstid till Skolinspektionen.

---

<sup>109</sup> 2 kap. 11 § i föreliggande författningsförslag.

<sup>110</sup> Se prop. 1995/96:200.



Skolinspektionen bör dock ges möjlighet att i undantagsfall utanför den ordinarie ansökningsperioden kunna handlägga ändringar av befintliga godkännande som är brådskande eller av obetydlig karaktär. Brådskande ändringar kan till exempel vara särskilt ömmande omständigheter för enskilda barn och elever, alternativt i situationer av fastighetsteknisk karaktär för enskild huvudman som söker omlokalisering i närområdet till uppenbart mer ändamålsenliga lokaler. Elevantalet kan också av skäl som enskild huvudman inte kan påverka eller förutse fluktuera mellan läsår snabbare än förväntat, och medföra brådskande behov av att ansöka om ändring av befintligt godkännande. Med obetydlig karaktär avses till exempel en mindre ökning av antalet utbildningsplatser som uppenbart inte kommer ha negativa följder för den del av utbildningsväsendet som anordnas av det allmänna, eller ett adressbyte som är av administrativ karaktär och inte innebär någon omlokalisering. Utredningen bedömer att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela föreskrifter om ett sådant förfarande.

Utredningen noterar att majoriteten av kommunala myndigheter tar emot ansökningar året om. Detta förfarande bör i utredningens mening kvarstå oförändrat.

### **Regeringen bör utreda om rätten att bedriva resursskola ska framgå av ett godkännande**

En resursskola är en skola som begränsar sitt mottagande till elever som behöver särskilt stöd. Möjligheten för skolor att begränsa sitt mottagande infördes i 2010 års skollag.<sup>111</sup> Sådana skolor kallas för resursskolor och är ofta mindre skolenheter som kännetecknas av anpassade lärmiljöer med små elevgrupper och hög personaltäthet. De är endast inriktade mot elever som behöver sådant särskilt stöd som den specifika resursskolan erbjuder för att kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, eller för att undvika svårigheter i sin skolsituation.

Fristående resursskolor finansieras i huvudsak av kommunala bidrag, hädanefter benämnda som skolpeng, samt av tilläggsbelopp.

---

<sup>111</sup> Möjligheten för fristående grundskolor att begränsa sitt mottagande infördes i 2010 års skollag (10 kap. 35 §). Samtidigt infördes motsvarande möjlighet för fristående förskoleklasser och fristående grundsärskolor (9 kap. 17 § och 11 kap. 34 §). För fristående gymnasieskolor infördes en motsvarande möjlighet 2012 (15 kap. 33 §). Själva begreppet resursskola infördes dock i skollagen först i juli 2022 genom SFS 2022:724.

Av 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen och 13 kap. 7 § första punkten gymnasieförordningen följer att med tilläggsbelopp avses ersättning för extraordinära stödåtgärder.<sup>112</sup> Med extraordinära stödåtgärder avses stödåtgärder som väsentligt avviker från det särskilda stöd som ska tillhandahållas inom ramen för grundbeloppet och som innebär att betydande resurser måste avsättas för ett barn eller en elevs räkning (14 kap. 8 a § skolförordningen och 13 kap. 7 a § gymnasieförordningen).

Vid bedömningen av om stödåtgärder utgör extraordinära stödåtgärder ska åtgärdernas omfattning och varaktighet särskilt beaktas. Extraordinära stödåtgärder kan avse exempelvis assistenthjälp, anpassning av lokaler eller en helt anpassad lärmiljö. Extraordinära stödåtgärder kan riktas till bland andra barn och elever med funktionsnedsättning, stora inlärningssvårigheter eller långvarig skolfrånvaro. Med en helt anpassad lärmiljö avses en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens.

Företrädare för kommunala huvudmän har i samtal med utredningen beskrivit erfarenheter av fristående grundskolor i kommunen som ändrar sina antagningskriterier till att endast ta emot elever med omfattande behov av särskilt stöd.<sup>113</sup> Skolorna kan därmed benämnas som en resursskola.

Utredningen noterar att Skolinspektionen i framställan till regeringen framfört att nuvarande reglering i skollagen innebär att väsentliga förändringar kan genomföras i verksamheten utan att en ny ansökan om godkännande krävs, till exempel om utbildningens upplägg förändras.<sup>114</sup> Att en enskild huvudman begränsar sitt mottagande till elever som behöver särskilt stöd är i utredningens mening ett exempel på väsentlig förändring som motiverar en ny prövning av bland annat påtagliga negativa följder för den del av utbildningsväsendet som anordnas av det allmänna.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> Bestämmelser om tilläggsbelopp finns i 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 § och 14 kap. 17 § respektive 16 kap. 54 § och 19 kap. 47 § skollagen.

<sup>113</sup> Informationsinhämtning genom möte med SKR nätverk för grundskole- respektive gymnasiechefer den 19 september och 26 september 2025. Samma kommuner är inte representerade i båda nätverken, varvid erfarenheter om skolor som ändrar kriterier framkom vid utredningens båda möten.

<sup>114</sup> Skolinspektionen (2023), *Framställan om ändring i skollagen*, 23-10-23 (dnr 2023:8387).

<sup>115</sup> Ändringen kan till exempel ha en inverkan på befintliga kommunala resursskolor. Se Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd*. Kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan regleras i skollagen sedan juli 2022.

Förutsättningarna för Skolinspektionen att genomföra en ny prövning är dock enlig utredningens bedömning i nuläget oklara. Skolinspektionen uppger till exempel att i de fall myndighetens beslut om godkännande gäller en sådan utbildning som är begränsad till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola) så anges detta i beslutet. Konsekvensen av beslutens innehåll i detta avseende har dock enligt myndigheten inte varit föremål för rättslig prövning.<sup>116</sup>

Som del i arbetet har utredningen tagit del av exempel på myndighetens beslut om godkännande av enskild som huvudman för sådan utbildning som är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd. Utredningen bedömer att det i nuläget är svårtolkat om det av myndighetens beslut framgår att ändrade antagningskriterier skulle innebära att verksamheten bedrivs utanför godkännandet. Det är därmed också otydligt om den enskilde huvudmannen som innehar godkännandet vid ändrade antagningskriterier måste ansöka om ändring av befintligt godkännande.

Sammantaget är den nuvarande situationen i utredningens mening otillfredsställande. Som tidigare nämnts har elever i resursskolor behov av extraordinära stödåtgärder för att nå målen med sin utbildning. Att det i nuläget råder oklarhet om enskilda huvudmän utan prövning kan ändra antagningskriterier i redan godkända skolverksamheter är i utredningens mening olämpligt, särskilt då det i förlängningen berör en redan utsatt elevgrupp.

Förslag inom detta område ryms dock inte inom utredningens uppdrag. Med utgångspunkt i Skolverkets nuvarande uppföljning av skolenheter krävs till exempel en manuell hantering för att kvantifiera i vilken omfattning fristående skolor ändrar sina antagningskriterier samt bedöma om detta förändrats över tid. En sådan genomgång är i utredningens mening nödvändig bland annat mot bakgrund av att problemets omfattning är otydligt. Överväganden och förslag kräver också fördjupad analys av både den aktuella elevgruppens, skolväsendets och de berörda myndigheternas förutsättningar och behov. Detta ryms inte inom utredningens uppdrag. Regeringen bör enligt utredningens bedömning därför utreda om det behövs ytterligare reglering för att begränsa möjligheten att bedriva resursskola utan en ny prövning av godkännandet.

---

<sup>116</sup> Kommunikation med Skolinspektionen den 13 och 21 november 2025.

### 11.5.2 Sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet

**Utredningens förslag:** En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt skollagen står under dess tillsyn om huvudmannen överträder godkännandet och de villkor som är förenade med detta.

En sanktionsavgift kan sägas vara en ekonomisk sanktion till följd av en konstaterad överträdelse av en bestämmelse. En sanktionsavgift är på så sätt bakåtriktad, eftersom den är en reaktion på en överträdelse som redan har skett. En sanktionsavgift kan dock ändå anses ha en förebyggande effekt då det kan ligga i huvudmannens intresse att undvika en sådan avgift. Skolinspektionen lyfter till exempel i sin årsrapport för 2023 att det finns behov av att komplettera tillsynen med sanktioner. Ett skäl är att förelägganden med viten är resurskrävande för myndigheten. I utredningens samtal med Skolinspektionen framgår också att sanktionsavgifter antas kunna förebygga missförhållanden som drabbar barn och elever. Utredningen delar denna bild, och anser att möjligheten att besluta om sanktionsavgifter är ett viktigt komplement för både Skolinspektionen och kommunala tillstånds- och tillsynsmyndigheter. En sanktionsavgift signalerar i utredningens mening allvaret i överträdelsen och uppmuntrar sannolikt till ökad efterlevnad.

I delbetänkandet konstaterar utredningen att sanktionsavgifter endast bör kopplas till bestämmelser där det är relativt lätt att fastställa om en överträdelse skett eller inte. För huvudmannen måste det vara förutsebart när det kan bli aktuellt med beslut om sanktionsavgifter. De regler som omfattas av sanktionsavgifter behöver därför vara klara och tydliga och bör inte innehålla några subjektiva rekvisit, kräva mer ingående bedömningar eller ge ett stort tolkningsutrymme.<sup>117</sup>

Enligt utredningens uppfattning är det förhållandevis enkelt för tillsynsmyndigheterna att avgöra om en huvudman överträder de villkor som framgår av godkännandet. Det är också rimligt att kräva av den enskilde huvudmannen att denne förstår vad som omfattas av det godkännande som gäller för verksamheten. Utredningen har

---

<sup>117</sup> SOU 2025:37 s. 331.

ovan redogjort för de konsekvenser som kan uppstå när en huvudman, utan att ansöka om ett nytt godkännande, genomför förändringar i verksamheten som strider mot det befintliga godkännandet. Mot bakgrund av detta anser utredningen att det finns anledning att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att besluta om sanktionsavgifter för en huvudman som, utan att ge in en ny ansökan, genomför förändringar i verksamheten som överskrider dennes godkännande. Detta gäller även för sådana villkor i godkännandet som ställs upp av den godkännande myndigheten utan att vara reglerade i lag.

I likhet med vad som anförs i delbetänkandet anser utredningen att det bör finnas viss möjlighet att avstå från att besluta om sanktionsavgifter i vissa avgränsade situationer. Det ska handla om undantagssituationer där det framstår som stötande att besluta om sanktionsavgiften – även om den skulle kunna efterges. Främst avses här situationer av akut karaktär som rör en allvarlig händelse som huvudmannen omöjligt kunnat förutse, exempelvis brand då huvudmannen omgående måste flytta verksamheten, en oförutsedd tillströmning av elever på grund av händelser i omvärlden eller andra situationer då huvudmannen varit förhindrad från att göra rätt för sig.

Utredningen föreslår därför att tillsynsmyndigheten inte ska besluta om sanktionsavgift om det är uppenbart oskäligt. Vid bedömningen om det är uppenbart oskäligt bör ansvarig tillsynsmyndighet ta hänsyn till omständigheterna vid överträdelsen.

### **Sanktionsavgift med beloppsspann**

En sanktionsavgift vid överträdelse av godkännande bör i utredningens mening avse en sanktionsavgift med beloppsspann. Om en enskild huvudman bedriver verksamhet utanför sitt godkännande är det att betrakta som ett allvarligt missförhållande, som påverkar det allmännas förtroende för såväl den enskilde huvudmannens lämplighet som för skolväsendet i övrigt. En sådan brist kan dessutom ha mycket negativ inverkan på barn och elever, till exempel vad gäller lokalers lämplighet eller utbildningens kvalitet. Vidare kan det medföra påtagliga negativa följder för lägeskommunen och eleverna i kommunens skolor. Sammantaget är det utredningens uppfattning att en sanktionsavgift enbart med fast belopp inte förmed-

lar allvaret i överträdelsen. Utredningen förordar i stället sanktionsavgift med samma beloppsspann som föreslås i delbetänkandet, se nedan.

### Förslagen kompletteras av utredningens förslag i delbetänkandet

I utredningens delbetänkande, *Skärpta villkor för friskolesektorn*, SOU 2025:37 redogör utredningen utförligt för regleringen av och förutsättningarna för sanktionsavgifter och viten.<sup>118</sup> Förslagen som utredningen lämnar i delbetänkandet är en nödvändig reglering för de förslag som utredningen lämnar i det här slutbetänkandet, men utredningens utgångspunkt är att förslagen inte behöver läggas ytterligare en gång.

Följande förslag från delbetänkandet har bäring på förslagen i det här avsnittet:

- Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om avgift om det är uppenbart oskäligt.<sup>119</sup>
- En sanktionsavgift får inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts.<sup>120</sup>
- En sanktionsavgift ska fastställas till ett belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.<sup>121</sup>
- Tillsynsmyndigheten får helt eller delvis sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl.<sup>122</sup>
- En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum. Beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> Se s. 324 ff.

<sup>119</sup> Se SOU 2025:37, avsnitt 9.2.3 och 26 kap. 10 b § andra stycket i författningsförslagen.

<sup>120</sup> Se SOU 2025:37, avsnitt 9.2.9 och 26 kap. 10 b § tredje stycket i författningsförslagen.

<sup>121</sup> Se SOU 2025:37, avsnitt 9.2.5 och 26 kap. 10 c § första stycket i författningsförslagen.

<sup>122</sup> Se SOU 2025:37, avsnitt 9.2.6. och 26 kap. 10 e § i författningsförslagen i delbetänkandet.

<sup>123</sup> Se SOU 2025:3, 7 avsnitt 9.2.7 och 26 kap. 10 f § i författningsförslagen i delbetänkandet

- En sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet. Sanktionsavgiften tillfaller staten.<sup>124</sup>

### 11.5.3 Påtagliga negativa följder ges tydligare definition

**Utredningens förslag:** Vid bedömningen av om en etablering innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen bedrivs ska den godkännande myndigheten i sin samlade bedömning beakta negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år från den tidpunkt då utbildningen är avsedd att påbörjas.

### Förtydliganden av innebörden av påtagliga negativa följder

Enligt 2 kap. 5 § femte stycket i skollagen framgår att det för att ett godkännande ska lämnas krävs att utbildningen inte medför påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. I avsnitt 11.3 och 11.4 redogör utredningen för de svårigheter som finns i dag vad gäller tillämpningen av bestämmelsen.

I avsnitt 11.4 pekar utredningen på att de yttranden och konsekvensbeskrivningar som kommunerna lämnar till Skolinspektionen är av varierad kvalitet och att de ibland är så övergripande att Skolinspektionen inte kan utläsa vilka konkreta konsekvenser en etablering av en fristående skola skulle kunna få i kommunen. Utredningen bedömer att detta till del har att göra med en osäkerhet hos kommunerna vad gäller vilka faktorer som är relevanta för Skolinspektionens bedömning i samband med ett yttrande.

Utredningen föreslår därför ett förtydligande i författningstexten som anger att påtagliga negativa följder innebär negativa *ekonomiska, organisatoriska* eller *pedagogiska* konsekvenser för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i

<sup>124</sup> Se SOU 2025:37, avsnitt 9.2.8 och 26 kap. 10 g § i författningsförslagen i delbetänkandet.

den kommun där utbildningen ska bedrivas. Förtydligandet klargör också att det är en allsidig bedömning som ska ligga till grund för bedömningen av huruvida en etablering av en fristående skola eller förskola leder till påtagliga negativa följder.

Utredningen vill betona att de förslag som lämnas i första hand syftar till att förtydliga bestämmelsen för att underlätta tillämpningen. Bestämmelsen om påtagliga negativa följder är en del av processen för godkännande som huvudman. Den skiljer sig dock åt från de övriga delarna av processen i så måtto att den, i motsats till de delar i processen som regleras i 2 kap. 5 § andra till fjärde styckena, inte bedömer den sökande eller den sökta utbildningen. I stället utgår bestämmelsen om påtagliga negativa följder från effekterna för lägeskommunen vid en etablering av en fristående skola eller förskola.

Tillståndsmyndighetens bedömning att etableringen av en fristående skola eller förskola leder till påtagliga negativa följder säger därmed inget om lämpligheten hos den sökande eller den bedömda kvaliteten i verksamheten. Bestämmelsen är ytterst att anse som ett stöd för kommunens lagstadgade ansvarsområden utifrån skollagen, och inte en värdering av den sökande.

Presumtionen i ansökningsprocessen är att en sökande ska godkännas som huvudman om denne uppfyller de krav som anges i 2 kap 5 § andra till fjärde styckena i skollagen. En etablering av en ny fristående skola eller förskola får så gott som alltid konsekvenser, både positiva och negativa, för elever och lägeskommunen och av den anledningen är uppkomsten av negativa konsekvenser i sig inte ett skäl att avslå en ansökan. Bestämmelsen om påtagliga negativa följder tar i stället sikte på de fall då en etablering leder till allvarigare konsekvenser som kommunen inte kan anpassa sig till inom en rimlig tid.

Givet den funktion som utredningen menar att bestämmelsen om påtagliga negativa följder spelar i processen om godkännande av enskild som huvudman är det viktigt att tillämpningen av bestämmelsen blir enhetlig. Bestämmelsen tillämpas av både Skolinspektionen och av de kommunala myndigheterna. De förslag utredningen lämnar om förtydliganden stärker en enhetlig tillämpning av bestämmelsen.

Frågan om förtydliganden av bestämmelsen om påtagliga negativa följder har behandlats tidigare. Argumentet mot ett förtyd-



ligande av bestämmelsen har angetts vara risken att de exempel som anges tar bort fokus från andra faktorer i en allsidig bedömning. Utbildningsutskottet menade i behandlingen av propositionen 2001/02:35 *Fristående skolor* att det är viktigt att lagstiftningen är klar och enkel och att dess allmänna syfte framgår tydligt. Utskottet ansåg att gällande formulering av ifrågavarande lagtext väl fyller dessa krav, och att de av regeringen föreslagna tilläggen i lagbestämmelserna skulle kunna innebära en fokusering på de exemplifierade faktorerna – skolans storlek, geografiska läge och för vissa skolor former utbildningens innehåll – och därmed undanskymma det förhållandet att tyngdpunkten vid prövningen ska ligga på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kan inverka på den aktuella friskoleverksamhetens betydelse för skolväsendet.<sup>125</sup>

Utredningen kan dock se att det återkommande har funnits önskemål om förtydliganden av bestämmelsen.<sup>126</sup> Riksrevisionen har i sin rapport lyft fram att Skolinspektionen i sin bedömning håller sig mycket nära de exempel som förarbetena ger, och att förarbetenas exempel i praktiken blir uttömmande och inte exemplifierande. Utredningen menar att det i nuläget finns skäl att ta ett första steg i att tydligare ange vilka faktorer som bör kunna beaktas vid bedömningen av huruvida en etablering av en friskola kan leda till påtagliga negativa följder, men att detta steg inte bör innebära att i detalj kodifiera samtliga faktorer som ska beaktas. Utredningen väljer därför att översiktligt förtydliga begreppen i bestämmelsen för att stärka tolkningen.

### *Elevperspektivet*

Av bestämmelsen framgår att en etablering av en fristående skola inte får innebära påtagliga negativa följder för eleverna. En etablering eller utökning av en fristående skola ska inte medföra att en kommuns befintliga skolväsende försämras så att alla elever inte längre kan garanteras rätten till en likvärdig skola. Utredningen menar att det vid prövningen av en ansökan bör läggas vikt vid exempelvis faktorer som elevernas rätt att gå i en kommunal skola inom rimligt avstånd från hemmet, tillgång till de resurser som

<sup>125</sup> Utbildningsutskottets betänkande 2001/02:UbU7, s. 25.

<sup>126</sup> Se till exempel redovisningen av remissvar i ovanstående betänkande, s. 97 f, samt Riksrevisionens rapport s. 8.

garanteras i skolförfattningarna och att antalet nödvändiga skolbyten minimeras.

Det går inte att fullt ut särskilja påtagliga negativa följder för eleverna från de som påverkar den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Detta tydliggörs ytterligare av utredningens förslag om att det ska förtydligas att pedagogiska konsekvenser är en del av prövningen om påtagliga negativa följder.

*Påtagliga negativa följder för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna*

Utredningen menar att påtagliga negativa följder ska innefatta negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser. Med *ekonomiska* konsekvenser avses hur en etablering av en fristående skola kan påverka kommunens ekonomi och därigenom dess möjlighet att upprätthålla en likvärdig utbildning. *Organisatoriska* konsekvenser rör i första hand kommunens möjlighet att planera, dimensionera och driva en långsiktigt hållbar skolorganisation. *Pedagogiska* konsekvenser avser risken för att en nyetablering av en fristående skola kan påverka kvaliteten och likvärdigheten i utbildningen inom kommunen.

Dessa faktorer samspelar, vilket till exempel gör att en negativ påverkan på ekonomin kan leda till negativa konsekvenser för organisation eller pedagogik. Utredningen har övervägt att mer i detalj ange exempel på faktorer som skulle kunna beaktas vid bedömningen av huruvida en etablering kan leda till påtagliga negativa konsekvenser. Utredningen slutsats är dock att en för detaljerad exempelsamling dels riskerar att uppfattas som en uttömmande lista på avgörande faktorer, dels riskerar att skärpa den nuvarande bestämmelsen i denna del, vilket inte är utredningens avsikt. Vad som ska ses som relevanta faktorer vid bedömningen av organisatoriska, ekonomiska och pedagogiska konsekvenser, samt gränsdragningen för när en konsekvens ska anses vara påtaglig bör därför även i fortsättningen överlämnas till utvecklingen av tillsynsmyndigheternas tillämpning och domstolspraxis.

Bestämmelsen rörande påtagliga negativa följder är, i den del som avser skolväsendet som anordnas av det allmänna, även tillämplig vid ansökningar om godkännande som huvudman för fristående

förskola eller fristående fritidshem. Detta gör att utredningens förslag på förtydligande även kan användas av kommunerna vid deras godkännanden.

### **Elevperspektivet förstärks genom att påtagliga negativa följder ska bedömas på tre års sikt**

Det anges inte i någon bestämmelse att de negativa följderna ska bestå på fem till sex års sikt för att de ska bedömas vara påtagliga. Däremot anges den tidsramen i flera förarbeten till den nuvarande bestämmelsen. I propositionen *Bidragsvillkor för fristående verksamheter* (prop. 2009/10:157) sägs att en period på fem år kan tjäna som riktmärke när "lång sikt" bedöms.<sup>127</sup> Femårsperioden presenteras även av Skolverket som en rimlig period, baserat på intervjuer med kommuner i samband med ett regeringsuppdrag.<sup>128</sup> Det går dock inte att hitta någon utredning, studie eller liknande som redovisas som grund för just femårsperioden. Tidsspannet framstår därför främst som en rimlighetsbedömning/riktmärke för att hinna se varaktiga effekter, som sedan blivit norm i ärenden om godkännande.

Utredningen anser att det finns flera motiv till varför denna tillämpning bör ändras till tre år. För det första utgår den nuvarande bedömningen från perspektivet att en negativ följd inte kan anses vara påtaglig för kommunen om den är övergående på fem års sikt. Kommunen ska alltså ur ett kommunalekonomiskt perspektiv anses kunna tåla en negativ följd i fem år om det är troligt att kommunen kan åtgärda följden inom den perioden. Om man i stället väljer att se samma situation utifrån elevperspektivet anser utredningen att bedömningen förändras. En negativ följd som kvarstår i fem år innebär för en elev i grundskolan att halva elevens skoltid kommer att påverkas negativt. Om den negativa följden kvarstår i upp till fem år överskrids med två år en gymnasieelevs hela gymnasietid. Utredningen anser därför att det finns anledning att förstärka elevperspektivet i bestämmelsen genom att ange en kortare tid för hur länge en negativ följd ska bedömas pågå för att den ska som påtaglig.

Ett andra motiv för en kortare period under vilket de negativa följderna ska kunna få fortgå är att det kan vara svårt för kommu-

<sup>127</sup> Prop. 2009/10:175 s. 21.

<sup>128</sup> Skolverket (2006), *Redovisning av uppdrag om prövning och bidrag för fristående skolor*, s. 24.

ner att göra en god konsekvensanalys av hur skolsituationen i kommunen kommer att vara fem år framåt. En konsekvensanalys som sträcker sig över tre år har enligt utredningen förutsättningarna att utgöra ett bättre underlag för Skolinspektionens beslut. Enligt kommunallagen (2017:25) ska kommunen i sin budget även ha en plan för ekonomin för en period av tre år.<sup>129</sup> Att ha ett krav på en konsekvensanalys med samma tidsperspektiv som lagens krav på det kommunala budgetarbetet kan också leda till att de administrativa konsekvenserna av konsekvensbeskrivningen minskar för kommunerna.

#### 11.5.4 Kommuner ska yttra sig till Skolinspektionen och ersättas för sina kostnader för yttrandet

**Utredningens förslag:** Statens skolinspektion ska i sin handläggning av en ansökan om godkännande som huvudman inhämta ett yttrande från den kommun där utbildningen är avsedd att bedrivas. Kommunen är då skyldig att inkomma med ett yttrande till Skolinspektionen. Skolinspektionen ska inte inhämta ett yttrande om det är uppenbart obehövligt.

Kommunen ska till sitt yttrande bifoga en beskrivning av de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenserna som uppstår om ansökan skulle bifallas. Om ansökan avser gymnasieskolan ska konsekvenserna även beskrivas för övriga kommuner inom det primära samverkansområdet.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § gymnasieförordningen om att närliggande kommuner som kan antas bli berörda av en ansökan ska ges tillfälle att yttra sig under Skolinspektionens handläggning förs in i skollagen.

En kommun som är skyldig att yttra sig över en ansökan ska ersättas för kostnaden för arbetet med konsekvensbeskrivningen. Ersättningen ska bekostas av den enskilde genom en avgift som erläggs till Skolinspektionen i samband med ansökan om godkännande av enskild som huvudman. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

<sup>129</sup> 11 kap. 6 § kommunallagen.

## Det ska vara obligatoriskt för lägeskommunen att lämna yttrande till Skolinspektionen

Av 2 kap. 2 § skolförordningen och 2 kap. 2 § gymnasieförordningen framgår att när Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande som enskild huvudman ska den kommun där utbildning ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig. För gymnasieskolan gäller att även de närliggande kommunerna som kan antas bli berörda av ansökan ska ges tillfälle att yttra sig.

En förutsättning för att bestämmelsen rörande påtagliga negativa följder ska fylla sitt syfte är att Skolinspektionen får underlag av hög kvalitet. Kommunerna ansvarar för att verksamheten genomförs inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast. Det innebär att kommunen också har det yttersta ansvaret för att alla barn och ungdomar får en likvärdig utbildning.<sup>130</sup>

Utredningen menar att det inte minst ur elevperspektivet är viktigt både att kommunerna lämnar yttranden och att dessa yttranden är väl underbyggda. Kommunerna har en särställning vad gäller att tillhandahålla utbildning inom skolväsendet och är bäst lämpade att ta fram underlag om de lokala förhållandena samt att göra analyser av hur barn, elever och skolväsendet påverkas vid en etablering av en fristående skola. Mot bakgrund av detta är det utredningens uppfattning att det är kommunens uppgift att tillhandahålla information om de lokala förhållandena som behövs för att Skolinspektionen ska kunna genomföra sin prövning. Utredningen föreslår därför att det ska vara obligatoriskt för kommunerna att på Skolinspektionens begäran inkomma med yttrande. Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen måste föreskrifter meddelas i lag när det bland annat gäller kommunernas åligganden. Då detta är ett nytt obligatoriskt åliggande bör det regleras i skollagen.

En viktig förutsättning för att Skolinspektionen ska kunna bedöma om en etablering av en fristående skola eller fritidshem medför påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna är att kommunen lämnar väl underbyggda yttranden. Av utredningens informationsinhämtning framgår att kommuner ibland inte avger något yttrande i samband med ansökningar om godkännande av etablering av en fristående skola.

---

<sup>130</sup> 1 kap. 9 § skollagen.

Utredningen noterar vidare att detaljriktigheten och inriktningen på yttranden kan variera i betydande omfattning. Yttranden har till exempel ibland inte varit tillräckligt konkreta, utan varit av generell och principiell karaktär.

Vissa yttranden präglas också av ställningstaganden som inte är underbyggda med en konsekvensanalys. Typiskt sett anger sådana yttranden att kommunen generellt sett är positivt eller negativt inställd till att fristående skolor etableras. Utredningen menar att en kommuns principiella inställning till fristående skolor inte är en grund för om ett godkännande ska ges eller inte, och att yttranden därför bör innehålla ett mer fördjupat och konkret underlag.

En avgörande förutsättning för att kravet på obligatoriska yttranden från kommunerna ska vara relevant är att de uppgifter rörande den fristående skolan som kommunen yttrar sig över ska stämma överens med verkligheten. I dag är den enskilda huvudmannen inte bunden vid de uppgifter om elevantal och placering av skolan som angivits i ansökan. Detta gör att kommunens yttrande i praktiken kan vara utan relevans, då konsekvensanalysen och yttrandet baserats på uppgifter som sedan inte visar sig stämma. Utredningens förslag om att det ska vara obligatoriskt för kommunen att genomföra en konsekvensutredning och lämna ett yttrande till Skolinspektionen måste därför kompletteras med bestämmelser som säkerställer att de uppgifter kommunen baserar sitt yttrande på stämmer med den faktiska etableringen. Förslaget om obligatoriska yttranden ska därför ses i ljuset av utredningens förslag om att belägenhetsadress och elevantal ska framgå av beslutet om godkännande. På detta sätt säkerställs att ett obligatoriskt yttrande från kommunen blir relevant och verksamt.

### **Konsekvenser för kommuner inom ett primärt samverkansområde för gymnasieutbildning**

För kommunala huvudmän finns en skyldighet att samverka genom avtal med minst två andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av gymnasieutbildning i ett primärt samverkansområde.<sup>131</sup> En kommun i det primära samverkansområdet ska erbjuda all sådan utbildning som anordnas av någon av kommunerna i sam-

---

<sup>131</sup> 2 kap. 2, 2 a §§ skollagen.

verkansområdet.<sup>132</sup> De samverkande kommunerna ska komma överens om vilka gymnasieutbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa.<sup>133</sup> Kravet på samverkan leder enligt utredningen till att en etablering av en fristående gymnasieskola i en av kommunerna inom ett primärt samverkansområde kan få konsekvenser för alla kommuner inom samverkansområdet. Av den anledningen ska lägeskommunen i sitt yttrande till Skolinspektionen även bedöma konsekvenserna för hela samverkansområdet. Övriga kommuner har även dock möjlighet att ge in egna yttranden.

### Konsekvenser för andra kommuner än lägeskommunen

Lägeskommunen ska alltså i sitt yttrande även beskriva konsekvenserna för övriga kommuner i det primära samverkansområdet. Det kan dock finnas närliggande kommuner som inte ingår i det samverkansområdet och en etablering av en fristående gymnasieskola i en kommun kan även få konsekvenser för dessa. Enligt 2 kap. 2 § gymnasieförordningen ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ges möjlighet att yttra sig. Utredningen anser att denna möjlighet för närliggande kommuner bör kvarstå, och att det även i fortsättningen bör vara frivilligt för dessa kommuner att yttra sig. Arbetet i samband med ett yttrande, inte minst konsekvensbeskrivningen, kan enligt utredningens mening vara resurskrävande för en kommun. I de områden där det finns ett högt antal gymnasieskolor och gymnasieelever är rörliga inom regionen riskerar en bestämmelse om obligatoriskt yttrande leda till en situation där arbete med yttranden och konsekvensanalyser skulle vara mer eller mindre ständigt pågående. För att göra regleringen mer överskådlig föreslår utredningen dock att möjligheten för närliggande kommuner att lämna ett frivilligt yttrande vid ansökan om godkännande att starta gymnasieskola ska regleras i skollagen i stället för i gymnasieförordningen.

---

<sup>132</sup> 1 kap. 30 a § skollagen.

<sup>133</sup> Prop. 2021/22:159 s. 55.

## **Skolinspektionen ska kunna avstå från att begära ett yttrande från kommunen om det är uppenbart obehövligt**

I nuvarande 2 kap. 5 § femte stycket anges i dag att för att godkännande ska lämnas krävs, *utöver* det som anges i andra till fjärde styckena, att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Det betyder alltså att en bedömning av påtagliga negativa följder bara har betydelse i de fall alla andra förutsättningar för ett godkännande är uppfyllda.

Kravet på obligatoriska yttranden från kommunerna bör i utredningens mening motiveras av att yttrandet alltid ska vara av betydelse i processen om godkännande som huvudman. I de fall då det är uppenbart att en ansökan om godkännande kommer att avslås på någon av de grunder som finns i 2 kap 5 § andra till fjärde styckena skollagen är kommunens yttrande utan betydelse i processen.

Utredningen menar därför att det ska vara möjligt för Skolinspektionen att avstå från att begära ett yttrande från kommunen om bedömda påtagliga negativa följder, om yttrandet är uppenbart obehövligt. Utifrån de författningsstyrda handläggningstiderna är det upp till Skolinspektionen att avgöra i vilka fall det är möjligt att avstå från att inhämta yttrande från kommunen.

## **Innehållet i kommunernas yttrande**

Av 2 kap. 2 § skolförordningen och 2 kap. 2 § gymnasieförordningen framgår att en kommun bör bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande. Utredningens förslår att det ska vara obligatoriskt för kommunen att bifoga en konsekvensbeskrivning till yttrandet.

Utredningen erfar att flertalet kommuner lämnar yttranden när de ges tillfälle. Samtidigt finns det exempel på när kommuner avstått från att yttra sig, eller, vilket är vanligare, lämnat yttranden som varit kortfattade, av principiell karaktär eller otydliga. Ett av skollagens främsta syften är att säkerställa en likvärdig skola för alla elever. Som nämnts ovan har kommunerna det yttersta ansvaret för att barn och elever får en likvärdig skola, samt att detta förutsätter att de yttranden kommunerna lämnas är väl underbyggda.



Utredningen föreslår att det ska tydliggöras att påtagliga negativa följder omfattar organisatoriska, ekonomiska och pedagogiska konsekvenser för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Mot bakgrund av detta är det rimligt att slå fast att lägeskommunens konsekvensbeskrivning minst ska innehålla dessa delar. Kommunerna bör därför i sin konsekvensbeskrivning beskriva organisatoriska, ekonomiska och pedagogiska konsekvenser som uppstår och beräknas bestå i mer än tre år från och med den tidpunkt då verksamheten är avsedd att starta om ansökan skulle bifallas, på ett så detaljerat sätt att det är möjligt för Skolinspektionen att bedöma om konsekvenserna innebär påtagliga negativa följder. Skolinspektionen får därigenom yttranden från kommunerna som kan utgöra ett kvalitativt underlag i myndighetens handläggning.

### **Kommunerna ska ersättas för sitt arbete med konsekvensbeskrivningar**

Enligt nuvarande 2 kap. 5 d § skollagen får Skolinspektionen eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande ta ut en avgift för ansökningarna om godkännande. Det framgår även av skollagen att regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för ansökningar hos Skolinspektionen. Regeringen har i 2 kap. 5 § skolförordningen respektive 2 kap. 7 § gymnasieförordningen fastställt avgifter för ansökningar.

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt för lägeskommunen att lämna yttrande då en enskild ansöker om godkännande att starta grund- eller gymnasieskola. Vidare föreslår utredningen att det ska vara obligatoriskt för kommunen att bilägga en konsekvensbeskrivning som innehåller organisatoriska, ekonomiska och pedagogiska konsekvenser. Som nämnts skapar en sådan ordning förutsättningar för att Skolinspektionen i högre grad än i dag får ett heltäckande beslutsunderlag. Samtidigt innebär det en ny lagstadgad skyldighet för kommunerna som också medför kostnader för dem. Arbetet med ett yttrande som är i enlighet med utredningens förslag innebär att kommunen måste avsätta personal och ibland även anlita extern expertis för att kunna lämna välgrundade konsekvensbeskrivningar. Genomsnittskostnaden för ett yttrande

är enligt utredningens beräkningar 15 000 kronor.<sup>134</sup> För vissa kommuner kan dock kostnaderna för denna uppgift bli betydande, till exempel mindre kommuner med en begränsad förvaltningskapacitet eller då en lägeskommun ska sammanställa ett underlag för de kommuner som ingår i ett primärt samverkansområde.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att om staten ålägger kommuner eller regioner nya uppgifter ska dessa kompenseras ekonomiskt.<sup>135</sup> Principen gäller både när staten beslutar att kommunerna ska utföra något nytt, och när staten beslutar att redan befintliga uppgifter ska utvidgas eller förändras på ett sätt som medför extra kostnader. Mot bakgrund av detta anser utredningen att kommunerna bör ersättas för de kostnader som uppstår med anledning av detta. Finansieringsprincipen säger dock inget om hur kommunerna ska ersättas.

*Generella statsbidrag* är ett instrument för staten att tillföra resurser till kommunsektorn utan detaljerad styrning. Systemet har sin styrka i att ge kommunerna handlingsfrihet och anpassningsmöjlighet efter lokala behov. Generella statsbidrag har dock en grundläggande svaghet i sammanhang där staten ålägger kommunerna en mycket specifik skyldighet. *Riktade statsbidrag* har fördelen att de riktas mot ett specifikt ändamål, som i fallet med obligatoriska yttranden, men innebär i sammanhanget en oproportionerlig administration då de tenderar att kräva en detaljerad ansökan, redovisning och uppföljning.

Utredningen har övervägt att *de aktuella kommunerna tar ut avgifter* direkt från den som ansöker om godkännande som enskild huvudman. Enligt 2 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. Om uppgiften är obligatorisk krävs dock särskilt lagstöd för att kommunen ska ta ut en avgift. Av 2 kap. 6 § kommunallagen framgår att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (självkostnadsprincipen). Det är kommunfullmäktige som enligt 5 kap. 1 § kommunallagen antar avgifter. Av bestämmelsen framgår att kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars större vikt där budget, skatt och

---

<sup>134</sup> För en närmare redovisning av beräkningar samt totala kostnader för obligatoriska yttranden, se konsekvensanalysen i kapitel 13.

<sup>135</sup> Prop.1991/92:150 del II.

andra ekonomiska frågor nämns bland de ärenden som fullmäktige ska besluta om. Enligt förarbetena framgår att beslut om avgifter generellt sett hör till de ärenden som omfattas av ”viktiga ekonomiska frågor”.<sup>136</sup> Enskilda som ansöker om att godkännas som huvudman i flera olika kommuner kan med andra ord få betala olika avgifter till de olika kommunerna, vilket inte skapar ett transparent system. Kommunernas yttrande i Skolinspektionens prövningar om godkännande innebär dessutom att kommunen inte själv förfogar över beslut i frågan om godkännande utan endast bidrar med underlag till den statliga myndighetens prövning.

I likhet med vad som gäller för övriga avgifter anser utredningen att Skolinspektionen bör ta ut avgiften för konsekvensbeskrivningar. Utredningen har övervägt om Skolinspektionen ska administrera utbetalning till respektive kommun men kan konstatera att kostnaden för att bygga upp och förvalta ett sådant system inte står i proportion till de medel som ska betalas ut genom systemet. Mot bakgrund av detta förespråkar utredningen en ordning där Skolinspektionen tar ut avgiften från enskild som ansöker om godkännande och att kommunerna, trots argumenten ovan, ersätts genom de generella statsbidragen. Den ordningen har också fördelen att det är samma ersättningsprincip som tillämpas oavsett vilken lägeskommun som är aktuell. Kommunerna behöver inte heller ansöka om medel eller redovisa detta till staten. Regeringen bör få meddela föreskrifter om avgifterna för konsekvensbeskrivningar i likhet med vad som gäller i dag beträffande ansökningsavgifter för enskilda som ansöker om att godkännas som enskild huvudman.

## **11.6 Förslagets förenlighet med egendomsskyddet och näringsfriheten**

### **Egendomsskyddet i regeringsformen**

Egendomsskyddet regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen. I paragrafen anges att var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon annan enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller

---

<sup>136</sup> Prop. 2016/17:171 s. 328.

byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Utredningen bedömer att förslagen om vad som ska framgå av de prövande myndigheternas godkännande inte strider mot bestämmelsen i 15 §. Det är inte fråga om expropriation eller någon annan expropriationsliknande åtgärd som skulle medföra att bestämmelsen blir tillämplig.

## Europakonventionen

Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna intresse.

Utredningen anser att förslagen inte innebär ett berövande av egendom i konventionens mening. Artikel 1 är därför inte tillämplig.

## Näringsfriheten i regeringsformen

Näringsfriheten regleras i 2 kap. 17 § regeringsformen. I bestämmelsen anges att begränsningar i rätten att driva näring endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig enbart i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (lika-behandling). För att en begränsning ska få införas krävs alltså att syftet är att skydda något, från samhällets synpunkt, skyddsvärt intresse.

Utredningen anser att förslagen om att belägenhetsadress och elevantal ska framgå av ett godkännande inte innebär en begränsning av näringsfriheten. De föreslagna åtgärderna avser en precisering av de villkor som ställs för förmånen av att vara enskild huvudman inom skolväsendet. Förslagen bygger på förvaltningsrättsliga principer som även enligt skollagens nuvarande bestämmelser innebär att godkännande kan förenas med villkor.

## 11.7 Förslagens förenlighet med EU-rätten<sup>137</sup>

Förslagen om villkor för plats och elevantal faller under tjänstedirektivets tillämpningsområde och måste därför följa direktivets bestämmelser. Av artiklarna 10.4 och 15.2 a följer att geografiska och kvantitativa begränsningar för tjänsteutövning, såsom begränsningar knutna till folkmängd eller områden, utgör inskränkningar av tjänsteutövarnas etableringsfrihet. Enligt artiklarna 10.4 och 15.3 måste då nationella regler som medför sådana begränsningar vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga.

Att införa villkor om geografisk plats och elevantal i tillstånden för enskilda huvudmän skulle enligt utredningens mening innebära sådana begränsningar av huvudmännens etableringsfrihet som omfattas av artiklarna 10.4 och 15.2 a i tjänstedirektivet. Men utredningen gör alltså bedömningen att förslagen är icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga.

Inledningsvis innebär villkor om plats och elevantal ingen diskriminering. Som framgår i avsnitt 11.5 syftar de aktuella förslagen vidare till att förbättra och effektivisera det offentligfinansierade utbildningssystemet genom att främja tillståndsmyndigheternas och kommunernas möjlighet att fullgöra sitt ansvar för att deras invånare ska kunna fullgöra sin skolplikt eller sin gymnasieutbildning. Detta utgör enligt utredningens bedömning ett sådant icke-ekonomiskt syfte som motiverar en begränsning av etableringsfriheten. De aktuella förslagen får även anses ägnade att uppnå syftet.

Då återstår frågan om förslagen är nödvändiga och proportionerliga. Utredningen konstaterar att EU-domstolen förklarat att märkbart mer ingripande geografiska och kvantitativa begränsningar av etableringsfriheten både kan vara nödvändiga och proportionerliga så länge de tillämpas på ett systematiskt sätt. Denna praxis talar enligt utredningen för att de nu aktuella förslagen som innebär jämförelsevis mindre ingrepp i de enskilda huvudmännens etableringsfrihet, kan anses proportionerliga. Därtill har medlemsstaterna en stor bedömningsmarginal när de organiserar sina välfärdssystem, vilket talar i samma riktning. Vidare innebär de aktuella förslagen just att villkor för plats och elevantal ska tillämpas mer systematiskt över hela landet. Dessutom anser utredningen att de samlade

---

<sup>137</sup> Se även utredningens tidigare överväganden angående förslagets förenlighet med EU-rätten i delbetänkande SOU 2025:37 *Skärpta villkor för friskolesektorn*, se delbetänkandets kapitel 3 samt bilaga 4.

förslagen kommer att göra ansvariga myndigheters prövning av om påtagliga negativa följder föreligger både förutsägbarare och mer precis. Sammantaget bedömer utredningen därmed att de aktuella förslagen är proportionerliga.

Enligt artikel 14.5 i tjänstedirektivet gäller ett förbud mot att tillämpa ekonomiska prövningar vid tillståndsförfaranden för tjänsteutövning, så länge inte prövningen tjänar ett icke-ekonomiskt syfte. Utredningen bedömer att rekvisitet om påtagliga negativa följder i och för sig innefattar en sådan ekonomisk prövning, men att detta av samma skäl som ovan tjänar ett icke-ekonomiskt syfte. Utredningen bedömer även att förbudet mot att involvera konkurrenter i tillståndsförfaranden enligt artikel 14.6 inte är tillämpligt när kommunerna yttrar sig om påtagliga negativa följder, eftersom kommunerna då agerar i egenskap av behöriga myndigheter.

## 12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

### 12.1 Ikraftträdande

<p><b>Utredningens förslag:</b> Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2028.</p>
--

De föreslagna lagändringarna bör enligt utredningen träda i kraft så fort som möjligt. Med hänsyn till tidplanen för den fortsatta beredningsprocessen är det tidigaste tänkbara datumet den 1 januari 2028. Utredningen har då tagit hänsyn till den tid som kan uppskattas för remissförfarandet och beredningen av förslagen inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen och den tid som kommuner, myndigheter och de enskilda huvudmännen kan behöva för att förbereda sig. I tiden ingår beräknad tid för att ta fram nödvändiga förordningar och myndighetsföreskrifter. Utredningen anser också att det är fördelaktigt om lagändringarna träder i kraft vid ett årsskifte mot bakgrund av att Skolinspektionens ansökningsperiod pågår fram till och med den 31 januari varje år. De nya bestämmelserna som ska beaktas vid ansökan om godkännande blir då tillämpliga för alla beslut om godkännande som fattas av Skolinspektionen under 2028.

De nya kraven på enskilda huvudmän och kommuner ska som huvudregel tillämpas vid alla beslut som fattas efter ikraftträdandet. Ansökningar som lämnats in före ikraftträdandet kan kompletteras med de handlingar som behövs för att visa att de nya kraven är uppfyllda.

## 12.2 Belägenhetsadress och antal elevplatser ska framgå även av befintliga godkännanden

**Utredningens förslag:** De nya bestämmelserna om att godkännande ska förenas med villkor om att utbildningen ska bedrivas på viss plats som ska anges med belägenhetsadress eller motsvarande beteckning samt det högsta antalet utbildningsplatser, ska tillämpas på enskilda som före ikraftträdandet har godkänts som huvudmän.

Skolinspektionen och de kommunala myndigheterna ska senast den 1 januari 2030 besluta om godkännande som har förenats med sådana villkor.

Beslut om godkännande som avser belägenhetsadress eller motsvarande beteckning, ska grunda sig på förhållanden vid tidpunkten för beslutet.

Beslut om godkännande som avser det högsta antalet utbildningsplatser ska grunda sig på antalet elever vid skolenheten och i förekommande fall vid program eller inriktning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur det högsta antalet utbildningsplatser ska bestämmas.

En prövning ska som huvudregel inte avse om förutsättningar för godkännande enligt 2 a kap. 3–12 §§ är uppfyllda. Om det finns särskilda skäl får prövningen dock avse om förutsättningar som anges i 2 a kap. 2 § är uppfyllda. Om förutsättningarna enligt 2 a kap. 2 § inte är uppfyllda får godkännandet återkallas.

De prövande myndigheterna ska inte ta ut någon avgift för handläggningen av godkännandena.

Beslut att förena ett godkännande med villkor och om återkallelse av godkännande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.



Utredningen föreslår i kapitel 11 att belägenhetsadress ska framgå av beslut om godkännande för förskola och skola samt att det högsta antalet utbildningsplatser ska framgå av Skolinspektionens beslut om godkännande för enskild huvudman att bedriva grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola.

Utredningen bedömer att förslagen ska gälla såväl vid nyetablering som för befintliga godkännanden. Mot bakgrund av det behöver befintliga huvudmän få ändrade godkännanden som även avser belägenhetsadress och för skolorna även högsta antalet elevplatser. Om inte befintliga huvudmän skulle omfattas av förslagen motverkas syftet med utredningens förslag. Att inte införa likartade regler riskerar därutöver att ge etablerade företag en oproportionerlig fördel jämfört med aktörer som ansöker om nyetablering först efter att nya bestämmelser införs. Sammantaget behöver utredningens förslag därför kompletteras med övergångsbestämmelser för landets drygt 4 300 befintliga godkännanden inom förskolan och grund- och gymnasieskolan.<sup>1</sup>

Den ansvariga myndigheten behöver inte fatta beslut om nya villkor som avser belägenhetsadress eller motsvarande beteckning eller med högsta antal utbildningsplatser om huvudmannens godkännande redan är förenat med sådana villkor.

För det fall att det behövs ytterligare föreskrifter för att verkställa övergångsbestämmelserna bedömer utredningen att detta kan ske med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

### *Tidsram*

Som anges ovan anser utredningen att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2028. Utredningen har då bland annat tagit hänsyn till den tid som kan uppskattas för remissförfarandet och beredningen av förslagen inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen. I tiden ingår beräknad tid för att ta fram nödvändiga förordningar, myndighetsföreskrifter samt i förekommande fall regeringsuppdrag.

Utredningen anser dock inte att tidpunkten för ikraftträdande är tillräcklig för tillståndsmyndigheternas arbete med beslut om

---

<sup>1</sup> Skolverket, *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*. Rapport 2024:4. Skolverket, *Enskilda huvudmän inom förskolan*. Rapport 2025:9.

godkännanden för befintliga huvudmän. Utredningen föreslår därför att myndigheterna efter att lagändringarna trätt i kraft genomför kompletteringarna under en tvåårig övergångsperiod som avslutas den 1 januari 2030.

*Principer för att besluta om den belägenhetsadress som ska framgå av befintligt godkännande*

Godkännanden av befintliga huvudmän med belägenhetsadress eller motsvarande beteckning ska grunda sig på förhållanden vid tidpunkten för beslutet. Bedömning av den belägenhetsadress som enskilda huvudmän själva rapporterar till Skolverkets skolenhetsregister är i utredningens mening den lämpligaste grunden för Skolinspektionens beslut.

Skolverket publicerar varje år statistik över belägenhetsadress för landets skolenheter. Statistiken bygger på att huvudmännen rapporterar korrekt enligt Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. Uppgifterna granskas inte i detalj av myndigheten på skolenhetsnivå och det kan alltså förekomma att skolenheter, oavsett huvudman, rapporterar fel.<sup>2</sup> Att använda skolenhetsregistret kan därför för både Skolverket och Skolinspektionen innebära en viss manuell handläggning och kontroll av uppgifternas korrekthet. Utredningen bedömer att skolenhetsregistret trots detta är den mest lämpliga och aktuella källan till den information om belägenhetsadresser som Skolinspektionen behöver för att genomföra processen.

Den belägenhetsadress för förskoleenheten som enskild huvudman själv uppger till kommunen vid ansökan om godkännande och tillsyn är i utredningens mening den lämpligaste grunden för de kommunala myndigheternas beslut.

---

<sup>2</sup> Särskrivningar och att olika uppgiftslämnare stavat vad som troligtvis är samma adress på olika sätt framkom till exempel vid utredningens genomgång av Skolverkets skolenhetsregister som del av utredningens konsekvensanalys.

*Principer för att besluta om det högsta antalet utbildningsplatser som ska framgå av befintligt godkännande för grund- och gymnasieskola*

Utredningen bedömer att Skolinspektionens beslut om elevantal i befintliga godkännanden kan beräknas med utgångspunkt i den statistik som återfinns i Skolverkets statistik över elever vid specifika skolenheter. Beräkningen kan till exempel använda sig av det högsta antalet elever som rapporterats under en lämplig tidsserie år, förslagsvis perioden 2021–2023. Denna period infaller i huvudsak efter pandemin, och undviker därmed eventuell tillhörande inverkan på elevantal. Perioden infaller också före de betydande demografiska förändringar som präglat tiden för utredningens överväganden. Under den föreslagna perioden var det totala elevantalet i de aktuella skolformerna därutöver relativt stabilt. För verksamheter som är nyetablerade, och till exempel startade sin verksamhet under den aktuella tidsserien, bör dock en alternativ beräkningsgrund utarbetas.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ges bemyndigande att utfärda föreskrifter om vilka beräkningsgrunder som ska gälla.

Beträffande det högsta antalet utbildningsplatser ska bestämmelserna i 2 kap 5 § tillämpas på befintliga huvudmän. Det innebär att det högsta antalet utbildningsplatser ska omfatta det totala antalet utbildningsplatser vid skolenheten och, för gymnasieskolan, även antalet utbildningsplatser per program och i förekommande fall inriktning.

Utredningen vill framhålla att ett beslut som anger det totala elevantalet på en gymnasieskoleenhet i utredningens mening inte är tillräckligt för att uppfylla helhetssyftet med förslagen. Vid ett sådant förfarande gynnas befintliga aktörer på bekostnad av nyetablerade som har att förhålla sig till ett beslut om godkännande där elevantal framgår per program och inriktning. Skolinspektionens beslut om det högsta antalet utbildningsplatser bör därför i detta fall inte bara ange det totala antalet elever på en gymnasieenhet utan också det totala antalet per gymnasieprogram och inriktning.

*Myndigheterna får i vissa fall pröva påtagliga negativa följder*

Utredningen vill betona att en prövning som huvudregel inte ska avse om förutsättningar för godkännande enligt 2 a kap. 3–12 §§ är uppfyllda. Utredningens överväganden i denna del strävar efter att övergången för både myndigheter och enskilda huvudmän blir så rättssäker, kostnadsmedveten och administrativt effektiv som möjligt.

Om det finns särskilda skäl får dock prövningen avse om förutsättningar som anges i 2 a kap. 2 § är uppfyllda. Särskilda skäl kan till exempel vara om enskild huvudman uppger att den inom kort tid avser byta belägenhetsadress till adress som inte ligger i nära anslutning till befintlig. Är den enskildes uppgifter om skolenhetens belägenhetsadress enligt myndigheten medvetet missvisande kan det också vara ett särskilt skäl. Väsentliga skillnader mellan de uppgifter som Skolinspektionen sammanställt om elevantal och de uppgifter som den enskilde anför om elevantal är ytterligare exempel på särskilda skäl.

Om det finns särskilda skäl får myndigheterna pröva om de förutsättningar som anges i 2 a kap. 2 § är uppfyllda. Utredningen bedömer att enskilda huvudmän endast i undantagsfall kommer att prövas mot villkoren som ställs upp i 2 a kap. 2 §. I de fall enskild huvudman enligt myndighetens bedömning inte uppfyller kraven är det i utredningens mening rimligt att detta får konsekvenser. Utredningen beaktar i denna del helhetssyftet med slutbetänkandets förslag, som är att stärka myndigheternas förutsättningar att bedöma och agera vid väsentliga ändringar i huvudmannens befintliga verksamhet.

Av rättssäkerhetsskäl måste det finnas möjlighet att överklaga. Utredningen föreslår därför att de prövande myndigheternas beslut om att förena godkännande med villkor samt myndigheternas beslut om återkallande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

*Myndigheterna måste kommunicera med huvudmännen innan beslut*

Av 25 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att om det inte är uppenbart obehövligt ska en myndighet underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Detta gäller även i de

godkännande myndigheternas handläggning av beslut enligt övergångsbestämmelserna. När myndigheterna, utifrån de principer som framgår ovan, har sammanställt de insamlade uppgifterna ska huvudmännen därför ges möjlighet att ta del av uppgifterna och yttra sig över dessa.

### 12.3 Skärpt villkor vid ansökan om godkännande och förvärvsförbud m.m.

**Utredningens bedömning:** Det saknas behov av övergångsbestämmelser för förslagen om skärpt villkor vid ansökan och förvärvsförbud samt för utredningens övriga förslag.

Utredningen föreslår i kapitel 10 en skärpning av villkoret att enskilda i övrigt ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och att ett förvärvsförbud ska införas i vissa fall. Lagändringarna innebär att flertalet ingripanden vid tillsyn enligt skollagen av verksamhet som bedrivs eller bedrivits av den enskilde under upp till fem år efter beslutet om ingripande får betydelse för aktörens möjlighet att expandera genom ansökan om godkännande för ny verksamhet eller köp av en befintlig huvudman med godkännande. Även verksamhet som bedrivs av till exempel koncernföretag omfattas av regleringen.

Utredningen konstaterar att utan övergångsbestämmelser kommer bestämmelserna om det skärpta villkoret att vara tillämpliga på ingripanden vid tillsyn som beslutats *före* ikraftträdandet. Detsamma skulle gälla för beslut om ingripanden efter ikraftträdandet som rör brister som uppstått *före* ikraftträdandet. Utredningen anser att det är rimligt att beslut om ingripanden som fattats före ikraftträdandet och brister som uppstått före ikraftträdandet beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. Annars finns risk för att aktörer som har bristfälligt huvudmannaskap kan fortsätta att expandera sin verksamhet under en tid efter ikraftträdandet trots att myndigheter beslutat om ingripanden vid tillsyn av deras verksamheter. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att övergångsbestämmelser inte behövs i denna del.

Utredningen gör samma bedömning gällande de ingripanden som ligger till grund för ett förvärvsförbud som beträffande vill-

koret ovan. Förvärvsförbudet gäller endast förvärv som skett *efter* ikraftträdandet. Utredningen bedömer att övergångsbestämmelser inte heller behövs i denna del.

Det saknas behov av övergångsbestämmelser för övriga ändringar i skollagen.

## 13 Konsekvensanalys

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag. Vilka konsekvenser som ska utredas framgår av kommittéförordningen (1998:1475), av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och av utredningens direktiv.

Av 14–15 a §§ kommittéförordningen framgår att en utredning ska redovisa vilka konsekvenser förslagen i betänkandet får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Vid kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet beskrivas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

I 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning anges att det ska framgå av konsekvensutredningen vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas. Där anges vidare att det ska framgå vem eller vilka som berörs av regleringen och om regleringen stämmer överens med EU-rätten.

Av utredningens direktiv (Dir. 2022:102) framgår att utredningen även ska belysa förslagets konsekvenser när det gäller utvecklingen av företagande, nyetablering och konkurrens inom förskole- och skolsektorn. För samtliga förslag ska utredningen analysera och redogöra för de administrativa kostnader som förslagen medför för aktörerna. Utredningen ska vidare analysera vilka konsekvenser utredarens förslag får för barn och elever, lärare och annan personal i

skolan och existerande aktörer, såväl små och medelstora som stora företag samt den idéburna sektorn. Utredningen ska också analysera vilka eventuella effekter på valfriheten som förslagen kan få och beakta förslagets effekt för skolsegregationen. Utredningen ska särskilt belysa vilka konsekvenser förslagen kan få för de offentliga skolhuvudmännen på kort och lång sikt.

I det följande redovisas de konsekvenser utredningen kan se av lämnade förslag. Inom vissa områden bedömer utredningen att förslagen inte medför några konsekvenser och avstår då av utrymmesskäl att redovisa detta.

Utredningens uppdrag består i att lämna förslag som kopplar till tydliga problembeskrivningar i direktiven. Redovisningar av vilka konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas blir därför lätt en beskrivning av att problemen kvarstår och att de positiva effekterna uteblir. Av den anledningen redovisas endast konsekvenserna av att inte vidta några åtgärder där det är relevant.

### 13.1 Övergripande bedömning av konsekvenser av utredningens förslag

Förslagen som utredningen lämnar i detta betänkande ska ses som en fortsättning på de förslag som lämnats i utredningens delbetänkande *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37), vilket utredningen utvecklar i kapitel 3. Förslagen som lämnades i delbetänkandet spänner över ett flertal olika områden och bedömdes ha en rad konsekvenser för befintliga huvudmän och deras befintliga verksamhet.

De förslag som utredningen lämnar i detta slutbetänkande rör ett mer avgränsat område och är så gott som uteslutande framåtriktade med fokus på framtida verksamheter eller ändringar i befintliga verksamheter inom den fristående förskole- och skolsektorn. Förslagen som rör olämpliga ägare och ägarbyten påverkar inte befintlig verksamhet. Förslagen påverkar inte heller möjligheten för etablerade huvudmän utan brister i sin nuvarande verksamhet att förvärva nya verksamheter. Förslagen som rör tillståndsprocessen berör befintlig verksamhet främst vid ett tillfälle, nämligen då tillsynsmyndigheten beslutar om vad som ska utgöra belägenhetsadress för verksamheten samt vilket som är det högsta relevantalet



som omfattas av tillståndet. Besluten som rör belägenhetsadress och högsta elevantal innebär inte heller ett förbud för huvudmännen att byta belägenhetsadress eller expandera sin verksamhet, utan detta kan göras genom att ansöka om ett ändrat eller utökat tillstånd.

Konsekvenserna som utvecklas nedan ska alltså ses i ljuset av att de framför allt kommer att uppstå när det sker förändringar inom befintliga verksamhetsområden.

## 13.2 Problemet, vad som ska uppnås och alternativa förslag

Utredningen lämnar förslag inom två huvudsakliga områden. Det första området rör frågor om olämpliga ägare och ägarbyten, och det andra området rör frågor om tillståndsprocessen för godkännande som enskild huvudman.

### Förslag som gäller olämpliga ägare och ägarbyten

Enskilda huvudmän och ägare kan, med vissa begränsningar, utöka sin verksamhet trots att de har brister i sin befintliga verksamhet. De kan dels ansöka om utökning av verksamheten i befintliga skol- eller förskoleenheter, dels ansöka om godkännanden för att få starta nya enheter. Om en enskild får avslag på en ansökan om godkännande eller utökning på grund av bristfälligt huvudmannaskap med hänvisning till att den saknar förmåga att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen så kan den enskilde i stället utöka sin verksamhet genom att förvärva ett bolag som redan har ett godkännande att bedriva skolverksamhet.

### *Skärpta villkor som träffar aktörer med bristfällig verksamhet*

Villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen ska skärpas och förtydligas. Den enskilde *ska* inte anses uppfylla villkoret under

- tiden som en tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande,

- två år från ett beslut om sanktionsavgift på grund av överträdelse av ett godkännande som enskild huvudman, överträdelse av värdeöverföringsförbud eller att anmälan om nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid,
- tre år från ett beslut om föreläggande som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, eller som avser allvarligt missförhållande, eller
- fem år från ett beslut om återkallelse av godkännande på grund av allvarligt missförhållande, att huvudmannen inte uppfyller förutsättningarna för godkännandet eller överträdelse av förvärvsförbudet som föreslås nedan, eller ett beslut om statlig åtgärd för rättelse.

Efter den tid som avses i första stycket *får* vid bedömningen av om den enskilde har förutsättningar att följa föreskrifterna för utbildningen beaktas om tillsynsmyndighet under de senaste fem åren beslutat om sådant ingripande.

Vid bedömningen av om den enskilde har uppfyllt det skärpta villkoret ska även ingripanden mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde beaktas.

Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen av det skärpta villkoret.

Förslaget innebär att möjligheten att beviljas tillstånd att starta eller utöka en fristående skola knyts tydligare till om huvudmannen – eller andra verksamheter inom samma ägarstruktur – nyligen haft brister som lett till ingripanden från tillsynsmyndigheten. Genom att införa fasta tidsramar för när en huvudman inte ska anses ha förutsättningar att följa skollagens krav blir tillståndsprövningen mer förutsebar och enhetlig.

Förslaget medför att sambandet mellan kvalitet och expansionsmöjlighet förstärks. En huvudman som inte har åtgärdat brister, eller som nyligen varit föremål för allvarliga ingripanden, kan inte expandera förrän kvaliteten är återställd. Det skapar ett incitament att snabbt och fullständigt åtgärda brister eftersom bristerna annars helt förhindrar möjligheten att växa. Att tidsramarna är olika långa beroende på bristens allvarlighetsgrad innebär dessutom att mer

ingripande sanktioner får mer långvariga konsekvenser, vilket skapar en proportionell ordning där allvarliga kvalitetsproblem får större betydelse i prövningen.

En central effekt av förslaget är att ansvaret för kvalitet lyfts från enskilda juridiska personer till att omfatta hela ägarstrukturen. Om en del av en koncern haft brister som lett till ingripanden får detta betydelse även för andra verksamheter inom samma ägarkrets. Det förhindrar att aktörer kan använda koncernstrukturer för att isolera problem till ett bolag och samtidigt expandera genom ett annat. Huvudmän och ägare måste då säkerställa att kvalitetsarbetet fungerar i hela organisationen, inte bara i den enhet där expansion är aktuell.

Förslaget stärker också skyddet mot att aktörer med återkommande brister kan beviljas tillstånd. Genom att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att göra en sammantagen bedömning av ingripanden under de senaste fem åren, även när inget enskilt ingripande faller inom de tidsramar som utlöser en automatisk spärr, kan myndigheten fånga upp mönster av återkommande kvalitetsproblem. Det förhindrar att aktörer som gång på gång visar bristande förmåga ändå tillåts etablera nya verksamheter.

### *Förvärvsförbud för aktörer med bristfällig verksamhet*

Utredningen föreslår att det införs ett förvärvsförbud för juridiska och fysiska personer som hindrar dem från att förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman, om de bedriver eller har bedrivit verksamhet med stöd av 2 kap. 5 § skollagen som har brister som lett till vissa ingripanden av tillsynsmyndighet. Detsamma ska gälla för en juridisk person som ingår i en koncern där ett annat koncernföretag har sådana brister.

Förvärvsförbudet syftar till att säkerställa att enskilda huvudmän endast kan förvärvas eller kontrolleras av aktörer som har visat att de kan bedriva utbildning utan allvarliga kvalitetsbrister. Genom att hindra juridiska och fysiska personer som har bedrivit verksamhet med brister som lett till ingripanden från tillsynsmyndigheten från att förvärva ett bestämmande inflytande, skapas ett tydligt incitament för god kvalitet och ett robust skydd mot att huvudmän

med dokumenterat bristande styrning och ledning kan expandera genom uppköp.

Förslaget innebär också att samma begränsning gäller för juridiska personer som ingår i koncerner där andra koncernföretag haft sådana brister. Detta skapar ett koncerngemensamt ansvar för kvalitet och förhindrar att aktörer kan kringgå bestämmelsen genom att använda olika bolagsstrukturer. Därmed säkerställs att hela ägarstrukturen granskas och att ansvar tas på koncernnivå, inte bara av enskilda enheter.

### *Alternativa förslag*

En alternativ möjlighet skulle vara att ställa krav på ny ansökan vid varje ägarbyte. Utredningen ser dock nackdelar med det alternativet. Med ett generellt krav på en ny ansökan om godkännande vid varje väsentlig förändring av ägarkretsen i en enskild huvudman skulle myndigheterna till skillnad från i dag vara tvungna att använda ett arbetssätt som inte är risk- och väsentlighetsbaserat. Kravet skulle riskera att motverka sitt syfte då en kraftig ökning av mängden ansökningar är sannolik. Det finns till exempel enskilda huvudmän som är noterade på handelsplattformar där byte av ägare är frekvent förekommande, som skulle kunna generera ett stort antal ansökningar.

Samma aktör kan stå under tillsyn av ett flertal myndigheter samtidigt, om aktören exempelvis har skolor och förskolor i flera kommuner. Vid ett ägarbyte kan därför både Skolinspektionen och ett antal kommunala tillsynsmyndigheter komma att pröva i princip samma frågor samtidigt. I enstaka fall kan det handla om majoriteten av alla tillståndsgivande myndigheter.

### **Förslag rörande tillståndsprocessen**

Syftet med förslagen är att de ska bilda en sammanhängande helhet och så långt som möjligt bidra till en ändamålsenlig process för godkännande som huvudman. Förslagen ska stärka elevperspektivet samt tillståndsprövningens förutsägbarhet och rättssäkerhet för både enskilda huvudmän, kommuner och ansvariga myndigheter.

*Ny ansökan vid ändring av verksamheten*

Skolinspektionen har i en hemställan till regeringen gjort bedömningen att det finns behov av förändrad lagstiftning. Myndigheten pekar på att nuvarande reglering i skollagen innebär att väsentliga förändringar kan genomföras i verksamheten utan att en ny ansökan om godkännande krävs. Det kan exempelvis handla om att utbildningens upplägg förändras, verksamhetens lokaler byts ut, skolan flyttar till en annan del av kommunen eller antalet elever kraftigt utökas. Det kan därför ytterst handla om en verksamhet som efter förändringar väsentligen skiljer sig från den som presenterades för Skolinspektionen vid ansökan om godkännande som huvudman, utan att någon ny ansökan om godkännande krävs.

Med nuvarande reglering riskerar den tillståndsgivande myndighetens bedömning av påtagliga negativa följder att snabbt, och ibland direkt efter godkännandet, bli inaktuellt. Att de verkliga förhållandena inte har varit föremål för tillståndsmyndighetens prövning kan i vissa fall få påtagliga negativa följder för barn och elever eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Utredningen föreslår därför att förskolans och skolans belägenhetsadress alltid ska framgå av beslutet om godkännande som huvudman. Utredningen föreslår vidare att högsta antalet utbildningsplatser alltid ska framgå av Skolinspektionens beslut om godkännande som enskild huvudman för grund- eller gymnasieskola.

Genom att belägenhetsadressen och det högsta antalet elever alltid ska framgå av beslutet om godkännande skapas en tydlig koppling mellan det som provas i ansökan och den verksamhet som faktiskt etableras. Bestämmelsen om påtagliga negativa följder bygger på att Skolinspektionen ska kunna bedöma vilka konkreta effekter en ny skola får för eleverna och för den kommunala skolorganisationen. Om uppgifter i ansökan inte behöver motsvara den faktiska lokaliseringen eller kapaciteten riskerar prövningen att förlora sin funktion, eftersom bedömningen då grundas på förhållanden som kanske aldrig förverkligas i praktiken.

En begränsning av elevantalet till den siffra som angetts i ansökan, kan dock riskera att hindra populära friskolor från att växa och ge fler elever en god utbildning. Om framgångsrika skolor fick ett

volymtak för sin expansion riskerar incitamenten att prestera väl urholkas, vilket skulle kunna påverka kvaliteten negativt.

Genom att adress och elevkapacitet fastställs i själva tillståndet säkerställs att etableringen sker på den plats och med den omfattning som legat till grund för kommunens konsekvensutredning och Skolinspektionens bedömning. Det innebär att både kommunen och tillsynsmyndigheten kan bedöma konsekvenserna på ett korrekt och rättssäkert sätt. Om huvudmannen senare vill flytta verksamheten eller utöka elevantalet krävs en ny prövning, vilket förhindrar att etableringar förändras på ett sätt som medför påtagliga negativa följder för barnen och eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

En reglering som innebär att nya godkännanden, men inte befintliga, förenas med ovanstående villkor skulle enligt utredningens bedömning endast ha en marginell effekt på utredningens redovisade problembild. Med anledning av detta behöver befintliga huvudmän få nya godkännanden som även avser belägenhetsadress och för skolorna även antalet elevplatser. Utredningen bedömer att den belägenhetsadress som enskild huvudman själv rapporterar till Skolverkets skolenhetsregister är den lämpligaste grunden för tillståndsmyndighetens beslut om belägenhetsadress. Utredningen bedömer vidare att Skolinspektionens beslut om elevantal i befintliga godkännanden kan beräknas med utgångspunkt i den statistik som återfinns i Skolverkets statistik över elever vid specifika skolenheter. Beräkningen kan till exempel använda sig av det högsta antalet elever som rapporterats under en lämplig tidsserie år.

Utredningen föreslår därför en övergångsbestämmelse för befintliga tillstånd. Övergångsbestämmelsen innebär att tillståndsmyndigheterna med start den 1 januari 2028 ska besluta om ändring av befintliga godkännanden med beslut om belägenhetsadress och i berörda fall elevantal. Myndigheternas beslut om ändring av befintliga godkännanden ska vara slutförd senast den 1 januari 2030.

Utredningen har även övervägt att enskilda huvudmän ska lämna in en kompletterande ansökan till Skolinspektionen i syfte att befintligt godkännande ska kompletteras med belägenhetsadress och antal elevplatser. Utredningen bedömer dock att ett sådant förfarande riskerar att få betydande administrativa konsekvenser under en koncentrerad period både för de enskilda huvudmännen och

för tillståndsmyndigheten. Även administration och kostnader för lägeskommunerna påverkas på ett svåröverblickbart sätt, då det i utredningens mening är svårt att bedöma i vilken omfattning lägeskommuner kan behöva lämna obligatoriska yttranden om påtagliga negativa följder vid prövning av befintliga godkännanden.

Prövningsramen vid en kompletterande ansökan är också i utredningens mening svårbedömd. Ansökan från enskild huvudman till Skolinspektionen om ändring av befintligt godkännande så att belägenhetsadress och elevantal framgår kan i vissa fall få till följd att tillståndsmyndigheten prövar inte bara påtagliga negativa följder utan också hela den fristående verksamheten. Detta ger i utredningens mening i vissa fall svårbedömda konsekvenser för de enskilda huvudmännens förutsättningar att fortsätta bedriva sin verksamhet, särskilt mot bakgrund av de kommande årens demografiska förändringar.

### *Påtagliga negativa följder*

I det fall en nyetablering av en fristående skola innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas får Skolinspektionen inte godkänna ansökan om att få starta skolan (2 kap. 5 § skollagen). Enligt Riksrevisionen, som granskat om regelverket för bidrag till huvudmän för fristående skolor bidrar till en likvärdig utbildning, fungerar inte regelverket för påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor ändamålsenligt och kan behöva förtydligas.<sup>1</sup> Riksrevisionen anser exempelvis att förarbetena inte ger en tydlig vägledning om hur elevperspektivet ska vägas in på lång sikt. Riksrevisionen noterar även att det förekommer att kommuner inte yttrar sig över ansökningar om att etablera nya skolor. Det är vidare vanligt att yttranden som inkommer inte kan användas av Skolinspektionen i sin prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudman, då de exempelvis är alltför generellt hållna.

Med syfte att förtydliga bestämmelsen om påtagliga negativa följder i skollagens 2 kap. 5 § femte stycket föreslår utredningen att det i författningstexten ska framgå att vid bedömningen av påtag-

---

<sup>1</sup> Riksrevisionen (2022), *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17.

liga negativa följder ska det beaktas sådana negativa ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna, som bedöms bestå i mer än tre år. Syftet med att tydligt ange att bestämmelsen rör följder som bedöms bestå i minst tre år, i stället för som i dag fem till sex år, är att stärka elevperspektivet i bestämmelsen.

Vidare föreslår utredningen att det ska vara obligatoriskt för kommuner att på uppmaning av Skolinspektionen lämna ett yttrande med genomförd konsekvensutredning rörande bedömda följder av en etablering av en fristående skola. Kommunen ska kompenseras ekonomiskt via det generella statsbidraget för sitt arbete med yttrandet. En avgift ska tas ut av den enskilda huvudman som söker tillstånd att starta en fristående skola. Syftet med obligatoriska yttranden och konsekvensutredningar är att säkerställa ett beslutsunderlag av hög kvalitet för Skolinspektionen. Förslaget syftar också till att säkerställa att eleverna och den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna inte varaktigt påverkas negativt av en friskoleetablering.

### *Alternativa förslag*

Utredningen väljer att föreslå ett förtydligande av bestämmelsen om påtagliga negativa följder som endast ger övergripande vägledning om hur de olika rekvisiten ska tolkas. Utredningen har övervägt alternativet att mer i detalj exemplifiera vad som kan ingå i begreppen ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser. Utredningen har dock avstått från detta, eftersom en mer detaljerad exempellista kan tolkas som en uttömmande beskrivning av vad som kan utgöra dessa konsekvenser. Det medför en risk att andra relevanta konsekvenser, som inte täcks in av listan, inte skulle beaktas.

Det finns också alternativ till utredningens förslag om att det ska röra sig om konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år. I dag finns en myndighetspraxis som innebär att konsekvenserna ska bedömas på fem till sex års sikt. Denna praxis baserar sig på uppfattningen att en negativ konsekvens som kommunen kan åtgärda eller kompensera för inom fem till sex år inte anses vara påtaglig. Ur ett organisatoriskt perspektiv kan detta vara rimligt, vilket



skulle tala för att till exempel en femårsgräns fortsatt skulle kunnat anges. Utredningen har dock strävat efter att stärka elevperspektivet i bestämmelsen. Sett ur ett elevperspektiv är en femårsperiod en mycket lång tid som motsvarar halva grundskoletiden eller mer än hela gymnasietiden för en elev. Utredningen menar därför att en treårsgräns för hur länge en negativ konsekvens ska kunna få bestå utgör en lämplig balans mellan de olika intressen som finns i samband med etableringen av en ny friskola i kommunen.

En bestämmelse om obligatoriskt yttrande från kommunerna behöver kompletteras med ett regelverk där underlaget som kommunens yttrande grundar sig på motsvarar faktiska omständigheter. Utredningens förslag om att belägenhetsadress och elevantal ska framgå av beslut om godkännande bidrar till detta.

Det finns alternativ som skulle stärka betydelsen av kommunernas yttrande, snarare än att förtydliga bestämmelsen. Ett sådant alternativ skulle vara att ge kommunerna vetorätt i samband med ansökan om etablering av en ny friskola i kommunen. Ett annat alternativ vore att ange att kommunernas yttrande skulle tillmätas större betydelse vid Skolinspektionens bedömning. Utredningen menar dock att det finns ett stort värde i att Skolinspektionen gör en allsidig prövning av den enskilda huvudmannens ansökan och kommunens bedömning av konsekvenserna. Som tidigare angetts finns exempel på kommuner som lämnar yttranden som innehåller en mer principiell inställning till friskolor än en konsekvensutredning. Utredningen menar därför att det inte finns anledning att frånga dagens handläggning där Skolinspektionens allsidiga bedömning grundar sig på kommunernas yttranden och avgör om ett godkännande inte ska lämnas på grund av att påtagliga negativa följder kan uppstå vid en start av en ny friskola.

Utredningen föreslår att kommunerna ska ersättas via det generella statsbidraget för sina kostnader i samband med obligatoriska yttranden. En avgift ska betalas av den sökande till Skolinspektionen. Utredningen är medveten om komplexiteten i att utforma ett ersättningssystem som tar hänsyn till de skiftande förutsättningarna som gäller för olika kommuner. Utredningen utvecklar detta i kapitel 11. I valet av hur systemet med avgifter för kommunernas kostnader ska utformas har utredningen utgått från tre övergripande frågor:

- hur avgiftens storlek ska fastställas,
- hur avgiften ska tas ut, och
- hur ersättningen ska distribueras till kommunerna.

Avgiftens storlek bör enligt utredningen i så stor utsträckning som möjligt spegla kommunens faktiska kostnader. De faktiska kostnaderna för kommunerna är dock varierande. Avgifter som exakt motsvarar kommunernas kostnader skulle i så fall innebära ett oförutsägbart avgiftssystem och att en sökande fick betala olika avgifter beroende på kommunens förutsättningar.

Av den anledningen menar utredningen att en schablonavgift är det lämpligaste valet. I fråga om uppbörden har utredningen övervägt två huvudsakliga alternativ. Det ena är att avgiften ska betalas direkt till kommunen och den andra är att avgiften erläggs till Skolinspektionen. Förutsättningarna för att en kommun ska kunna ta ut en avgift av en enskild regleras i 2 kap. 5 § kommunalagen (2017:725). Kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning. Utredningen menar att det inte står klart att ett obligatoriskt yttrande till Skolinspektionen är en tjänst som tillhandahålls den sökande, och menar därför att det inte är möjligt för kommunen att ta ut en avgift direkt av den sökande.

Utredningen har därför valt att avgiften ska betalas till Skolinspektionen tillsammans med den avgift som redan erläggs vid ansökan om godkännande. Även i frågan om hur kommunerna ska erhålla ersättningen för sina kostnader finns olika alternativ. Utredningen har här valt mellan att Skolinspektionen utbetalar ersättningen till kommunerna eller att kommunerna ersätts via det generella statsbidraget. Fördelen med alternativet att Skolinspektionen utbetalar ersättningen direkt till kommunerna är att ersättning endast skulle utbetalas till de kommuner som de facto har haft kostnader för yttranden. I ett sådant alternativ skulle det också vara möjligt att utforma ersättningen som bättre motsvarar kommunernas faktiska kostnader.

I dag saknar dock Skolinspektionen rutiner för utbetalning av medel till kommunerna. Utredningen bedömer att uppbyggnaden av rutiner för detta, samt den årliga kostnaden för handläggningen

av utbetalningar från Skolinspektionen skulle bli orimlig i relation till storleken på de årligen erlagda avgifterna. En fördel med att ersätta kommunerna via det generella statsbidraget är att det begränsar den betydande kostnad och administration som hanteringen innebär för Skolinspektionen och även för kommunerna. En nackdel är dock att ersättningen i statsbidraget inte exakt motsvarar de faktiska kostnaderna för varje kommun som lämnar ett yttrande. Ersättningens andel av det generella statsbidraget blir också mycket liten och svår att identifiera. Trots dessa nackdelar menar utredningen att en modell med ersättning via det generella statsbidraget är att föredra.

### 13.3 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Enligt kommittéförordningen ska en utredning föreslå finansiering om den lämnar förslag som medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner. Enligt den så kallade finansieringsprincipen ska nya eller utökade åtaganden till kommuner och regioner också finansieras. Det finns inte några motsvarande skyldigheter när det gäller nya eller utökade krav på privata aktörer. Utredningen kan trots det föreslå en finansiering om det bedöms lämpligt. Utredningen noterar att förslagen kan få mer påtagliga konsekvenser för mindre aktörer. Det ingår dock inte i direktiven att föreslå hur särskild kompensation för mindre aktörer ska utformas. Om regeringen bedömer att en sådan är önskvärd kan det i så fall utredas vidare.

#### 13.3.1 Konsekvenser per förslag

Utredningen har gett i uppdrag åt Sweco att göra en analys av konsekvenserna för enskilda huvudmän av utredningens förslag.<sup>2</sup> Analysen utgör underlag för detta avsnitt. Sweco har i sitt arbete hämtat in underlag från Skolverkets skolenhetsregister samt från Skolverkets statistikdatabas. Vidare har Sweco tagit del av information om tillstånd och avslag från Skolinspektionens webbplats. Att det saknas ett övergripande skolenhetsregister för förskola gör det svårt att

---

<sup>2</sup> Sweco, *Konsekvensanalys för slutbetänkandet i Utredningen om vinst i skolan – Konsekvenser för enskilda huvudmän*, Sweco 2025.

följa förändringar vad gäller förskolor över tid. Utredningen har därför i en enkät tillfrågat kommunerna om olika aspekter på tillståndsgivningen för förskola, och Sweco har tagit del av dessa resultat.<sup>3</sup>

Utredningen har även tagit del av skrivelser från representanter i utredningens referensgrupp där bedömda konsekvenser utifrån direktiven redovisats.<sup>4</sup>

### Konsekvenser av det skärpta villkoret vid tillståndsprövning

Förslaget om skärpt villkor innebär att tidigare ingripande vid tillsyn i högre grad beaktas vid bedömningen av om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Detta gäller även när ingripandena avser en annan verksamhet som bedrivits inom samma koncern eller av ett företag med i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare. För enskilda huvudmän innebär detta att kvalitetsarbetet och förmågan att snabbt åtgärda brister får en mer direkt och avgörande betydelse för möjligheten att utöka verksamheten. Ett ingripande som tidigare främst påverkade den berörda enheten får nu konsekvenser även för huvudmannens planering av nya etableringar eller förvärv.

En konsekvens av detta kan bli att enskilda huvudmän i högre grad behöver prioritera resurser till intern styrning, systematiskt kvalitetsarbete och uppföljning för att säkerställa att brister kan åtgärdas utan dröjsmål. Brister i en verksamhet kan också medföra att tillståndsprövningar av andra enheter fördröjs eller avslås, vilket kan kräva att koncernövergripande styrning och uppföljning behöver utvecklas.

För enskilda huvudmän kan detta även innebära att planerade etableringar, elevökningar eller programstarter inte kan genomföras i den takt som annars hade varit möjlig. Konsekvensen kan bli att investeringsbeslut måste skjutas upp och att möjligheter att möta ett ökande elevunderlag eller specifika utbildningsbehov går förlorade.

---

<sup>3</sup> Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerade data. Enkäten om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter.

<sup>4</sup> *Almega utbildning, Yttrande Almega utbildning till Vinstutredningen del 1\_250904* samt *Yttrande Almega utbildning till Vinstutredningen del 2\_251113*. Se även PM Svenskt Näringsliv, *Yttrande Vinstutredningen Nov25\_Svenskt Näringsliv*.

Huvudmän som inte får ingripanden kan dock utan hinder utöka sin verksamhet vilket leder till ett ökat incitament att säkerställa att brister faktiskt inte ska uppstå. Det kan därför sägas få positiva konsekvenser för de huvudmän som är långsiktiga och seriösa genom att utrymmet för dem att utöka sin verksamhet blir större.

Utredningen bedömer att det är svårt att närmare bedöma vilka kostnader de ovan redovisade förslagen skulle kunna medföra för de enskilda huvudmännen eftersom de svårligen går att särskilja från deras fortlöpande arbete med styrning och organisationsutveckling.

### **Konsekvenser av förvärvsförbudet vid bristfälligt huvudmannaskap**

Förvärvsförbudet innebär att juridiska och fysiska personer som bedriver eller har bedrivit utbildning med brister som lett till vissa ingripanden inte får förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över en enskild huvudman. Motsvarande gäller för aktörer som ingår i en koncern där ett annat företag haft sådana brister. För enskilda huvudmän innebär detta att möjligheterna att genomföra ägarförändringar begränsas, vilket kan få konsekvenser för verksamheter som behöver genomgå generationsskiften, omstruktureringar eller kapitaltillskott. Om kretsen av potentiella köpare minskar kan det bli svårare att överlåta verksamheten på ett sätt som säkrar fortsatt drift.

Förslaget innebär dessutom att överlåtande huvudmän måste ägna större uppmärksamhet åt förvärvarens historik och bakgrund. Inför ett ägarbyte behöver den enskilde huvudmannen säkerställa att den tilltänkta köparen inte omfattas av ett förvärvsförbud. Detta ställer högre krav på *due diligence*-processer, vilket kan medföra ökade kostnader och behov av juridiskt stöd. För små huvudmän kan sådana processer vara betungande och i vissa fall hindra överlåtelser som annars skulle kunna bidra till verksamhetens stabilitet. En skärpt reglering kring möjligheten för olämpliga aktörer att starta nya eller att förvärva fristående skolor kan också få konsekvenser för aktiebolag i den mening att aktieägaravtal får en än större betydelse för de bolag där det finns fler än en ägare. För de bolag som redan i dag har ett aktieägaravtal kan det bli aktuellt att komplettera med klausuler som reglerar återköp (hembudsklausuler) eller andra klausuler som reglerar aktieöverlåtelsen.

Vidare kan det komma att bli praxis bland vissa bolag att kräva att ett förhandsbesked inhämtats inför en försäljning av aktier som skulle medföra ett betydande inflytande.

Förvärvsförbudet kan även påverka marknadsrörligheten. Huvudmän som tidigare kunnat växa genom uppköp kan nu uppleva att förvärvsmöjligheterna begränsas. Detta kan leda till att verksamheter som befinner sig i ekonomiskt ansträngda lägen inte kan tas över av aktörer som annars hade haft vilja eller kapacitet att driva skolan vidare. I vissa fall kan detta öka risken för att verksamheter avvecklas i stället för att säljas.

Samtidigt kan förslaget på längre sikt bidra till ökad stabilitet och tydlighet i ägarledet. Genom att utestänga aktörer med bristfälligt huvudmannaskap från att ta över andra verksamheter skapas mer förutsägbara villkor för huvudmän med god kvalitetshistorik. Dessa kan få ett förstärkt förtroende i samband med ägarförändringar och upplevas som mer attraktiva samarbetspartners för andra aktörer i sektorn.

Utredningen bedömer även här att det är svårt att närmare bedöma vilka kostnader de ovan redovisade förslagen skulle kunna medföra.

### **Det ska vara obligatoriskt för lägeskommunen att lämna yttrande till Skolinspektionen**

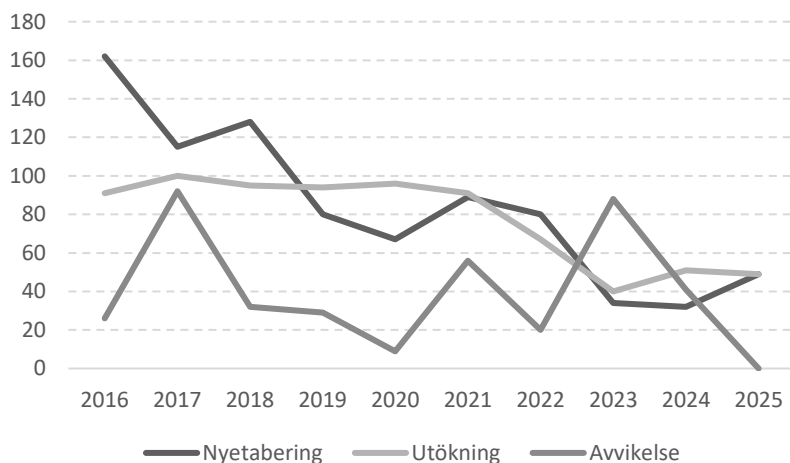
Förslaget ökar transparensen genom att tillsynsmyndigheten får bättre tillgång till ett mer systematiserat underlag och kan pröva om enskild huvudmans ansökan får påtagliga negativa följder för barnen och eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Därigenom ger förslaget ansvarig myndighet större möjligheter att bedöma förutsättningarna i en kommun relativt demografiska förutsättningar och efterfrågan.

Sammantaget bedöms utredningens förslag öka kostnaderna för enskilda huvudmän som ansöker om nyetablering eller utökning av sin verksamhet. Detta påverkar i utredningens mening i högre grad mindre aktörer jämfört med större. Förslaget innebär att den sökande ska betala en avgift som motsvarar lägeskommunens kostnad för det obligatoriska yttrandet. En schablonavgift för kommunens yttrande föreslås att ligga på 15 000 kronor. Detta kommer att

öka ansökningskostnaden med 20 procent från dagens 75 000 kronor till 90 000 kronor.

Antalet ansökningar om nyetablering har minskat sedan 2016 och har sedan 2023 varit färre än 50 per år vilket delvis bedöms bero på minskande elevunderlag och på att aktörer förvärvar befintliga skolor i stället för att starta nya skolor.

**Figur 13.1** Antal ansökningar till Skolinspektionen efter typ av ansökan



Källa: Sweco.

En majoritet av ansökningarna kommer från medelstora eller stora koncerner. Baserat på en genomgång av de senaste tio årens ansökningar till Skolinspektionen är bedömningen att knappt 20 procent av ansökningarna kommer från små aktörer som avser att bedriva enbart en enhet.

För de bolag där det redan i dag finns en omsättning från annan verksamhet, det vill säga större aktörer, bedöms kostnadsökningen inte medföra betydande konsekvenser. Höjningen är, relaterat till omsättning och övriga uppstartskostnader, för dessa bolag marginell. För små aktörer kan ökningen kostnadsmässigt få viss, men sannolikt inte avgörande, betydelse.

Syftet med utredningens förslag är inte att skärpa bestämmelsen om påtagliga negativa följder. Om utredningens förslag ändå skulle medföra att Skolinspektionen avslår fler ansökningar än i dag baserat

på kommunernas utlåtanden kan det få till konsekvens att de fristående skolorna ger in fler överklaganden. Även detta påverkar små aktörer i högre utsträckning än de större. Här handlar det om egna administrativa kostnader samt eventuella kostnader för ombud.

Bedömningen är dock inte att antalet avslag kommer att öka kraftigt då Skolinspektionen redan i dagsläget för grundskolan ställer höga krav på den sökandes egen bedömning av elevunderlag baserad på elevprognos. Från och med den 30 juni 2025 ska utbildningar som godkänns för fristående gymnasieskolor bidra både till att möta ungdomars behov och fylla arbetsmarknadens behov. Skolinspektionen har utgått från de nya bestämmelserna vid prövningen av ansökningar om godkännande som huvudman för gymnasieutbildning som startade hösten 2025. Tillståndsprövningen tar således redan i dag hänsyn till demografiska förutsättningar vilket har medfört att kraven på de fristående aktörernas analyser bedöms ha ökat.

**Tabell 13.1 Sammanfattning av effekterna av förslaget att det ska vara obligatoriskt för lägeskommunen att lämna ett yttrande med ett reglerat innehåll**

Förslagets effekter på enskilda huvudmän	Kostnader	Nyttor	Typ av kostnad/nytta
Påtagliga negativa följder ska definieras i skollagen		..	..
Schablonavgift för kommunens yttrande	15 000 kr per ansökan		Fastlagd kostnad
Totalkostnad för sektorn vid 50 årliga ansökningar	750 000 kronor		
Totalkostnad för stora aktörer (30 årliga ansökningar)	450 000 kronor		
Totalkostnad för små aktörer (20 årliga ansökningar)	300 000 kronor		
Skulle utredningens förslag öka antalet avslag från Skolinspektionen kan antalet överklaganden öka	++		Risk
På grund av kostnaden för överklagan är det sannolikt stora aktörer som överklagar. Detta minskar antalet små aktörer som kan starta en skola.	De stora aktörers marknadsandel ökar		Risk/möjlighet
Ger den enskilda huvudmannen en mer realistisk bild på efterfrågan i tilltänkta etableringskommunen		++	



Förslagets effekter på enskilda huvudmän	Kostnader	Nyttor	Typ av kostnad/nytta
Grannkommunerna ska ha möjlighet men ingen obligation att yttra sig	..	..	..

*Källa:* Sweco. Bedömningen av kostnader och nyttor har uttryckts i monetära termer där möjligt. Annars har skalan från tre minus (kraftigt minskade kostnader eller nyttor) till tre plus (kraftigt ökande kostnader eller nyttor) använts. ".." betecknar effekter som inte har bedömts.

## Krav på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del flyttar sin verksamhet

Sweco har i sin analys kartlagt antalet flyttar av fristående skolor utifrån data från SCB:s skolenhetsregister. Skolenhetsregistret har hämtats in för åren 2016 till 2025. I skolenhetsregistret finns ett antal uppgifter om skolorna, exempelvis namn, typ av huvudman, skolformer, årskurser och program. Skolenhetsregistret är ett levande dokument och uppdateras löpande under året. Den version som hämtas från Skolverkets hemsida är alltså alltid aktuellt. Genom registrator har även arkiverade register begärts ut, dessa arkiverade versioner avser årligen den 14:e juli.

Byte av adress kan ske antingen i samband med nyetablering eller vid flytt av redan etablerad verksamhet. Sweco har analyserat respektive fall för sig.

### *Adress vid nyetablering*

Sweco ser två huvudsakliga tillvägagångssätt för en huvudman som vill etablera en ny skola:

1. Tillstånd söks direkt för en adress där den enskilda huvudmannen har antingen tecknat ett bindande hyreskontrakt, har ett bygglov beviljat eller har en (eventuellt bindande) avsiktsförklaring. I detta fall får kommunen och Skolinspektionen information enligt utredningens förslag om den specifika lokaliseringen av den nya skolenheten.

2. Tillstånd söks på något mer osäkra grunder vilket kan komma att medföra två ansökningar. Även i detta fall ska skolan ha redovisat en planerad adress men denna kan vara baserad på avsiktsförklaringar eller förhandsbesked om bygglov. Även i detta fall får kommunen och Skolinspektionen information enligt utredningens förslag om den specifika lokaliseringen av den nya skolenheten och ett yttrande inhämtas på dessa grunder. Givet utfallet av tillståndsprocessen, om och när tillstånd har erhållits, tecknar huvudmannen ett slutligt hyresavtal för de planerade lokalerna alternativt söks ett nytt tillstånd med uppgift om den alternativa lokaliseringen vilket kräver ett nytt yttrande från lägeskommunen. Vilket tillvägagångssätt som väljs av den enskilda huvudmannen beror på hur denne bedömer risker och kostnader.

Bedömningen är att det framför allt är praxis på hyresmarknaden för skollokaler som avgör vilka konsekvenser som utredningens förslag kommer att ha på friskolesektorn. Om det krävs att enskilda huvudmän tecknar bindande långa hyreskontrakt redan i samband med ansökan, kan det få till konsekvens att färre ansökningar om nyetablering lämnas in i framtiden, eftersom den enskilde inte är villig att ta den risken.

Huvudmän som har egna lokaler genom egna fastighetsbolag eller nära samarbeten med samhällsbyggnadsföretag har låg kostnad för lokaler. De drabbas främst av alternativkostnaden för lokalen om de skulle få avslag på sin ansökan hos Skolinspektionen. Därmed gynnas de jämfört med de huvudmän som inte har ett eget fastighetsbolag eller nära samarbeten med samhällsbyggnadsföretag. Kommunala fastighetsbolag kan hyra ut fastigheter även till fristående skolor. Frågan kan utredas närmare men det torde inte bli fallet att ett kommunalt fastighetsbolag kräver en typ av hyresavtal som innebär höga kostnader och hög risk enligt ovan.

Betraktas skillnader mellan små och större aktörer på friskolemarknaden tenderar de små aktörerna med lägre eget kapital och lägre marginaler att vara mer känsliga för dessa risker vilket innebär att utredningens förslag kan få större konsekvenser för små aktörer än för de stora aktörerna. Det kan också konstateras att en skola, under den tid ett överklagande pågår, har fortsatta utgifter för det hyresavtal som tecknats, kostnader för mark eller liknande. En sådan

utgift kan eventuellt hanteras av en koncern men inte av en mindre aktör vilket innebär att de små aktörernas möjligheter för överklagan blir mer begränsade.

Sannolikheten att en hyresvärd är villig att teckna ett bindande hyresavtal med en enskild huvudman utan tillstånd att driva skola om denna inte är del av en större koncern bedöms också vara låg. Situationen kan däremot se annorlunda ut när en liten huvudman vill ta över en befintlig skolbyggnad i en by eller mindre ort där den kommunala skolan står inför nedläggning. I sådana fall har hyresvärden – ofta kommunen eller en lokal fastighetsägare – begränsade alternativ för fortsatt användning av lokalerna och kan därför vara mer benägen att teckna hyresavtal även med en mindre aktör.

### *Byte av adress för befintlig verksamhet*

Förslaget att förskolans eller skolans belägenhetsadress alltid ska anges i beslutet om godkännande innebär att enskilda huvudmän behöver verka under tydligt fastställda och av Skolinspektionen prövade lokalförhållanden. Detta leder till att möjligheterna att flytta verksamheten mellan olika adresser, eller att använda temporära eller alternativa lokaler, i praktiken begränsas till situationer där ett nytt godkännande kan erhållas. För huvudmännen innebär detta att lokalförsörjningen måste planeras långt fram i tiden och att lokaler inte kan bytas ut av rent praktiska, ekonomiska eller logistiska skäl utan att en tillståndprocess genomförs.

Baserat på de underlag som beskrevs ovan har Sweco via skolenhetskod matchat den aktuella besöksadressen för varje skolenhet för åren 2016 till 2025 med besöksadressen året före. Kriteriet är att skolan ska vara aktiv och ha varit aktiv även året före, detta för att inte lägga fokus på nystartade skolor som initialt uppgivit annan adress.

Det är inte ovanligt att besöksadresserna skiljer sig marginellt åt. En skola kan ena året ha adress till exempel Hamngatan 12–14 och året efter Hamngatan 12. Adresser utanför tätort kan skrivas olika och det förekommer att skolor byter besöksadress till en annan dörr i samma byggnad. Efter matchningen har därför samtliga adresser som indikerar flytt gått genom manuellt. Antal flyttar per år bör betraktas som en skattning av antal flyttar, inte exakta värden.

I genomsnitt har under åren 2021–2025 34 grund- eller gymnasieskolor bytt adress. Mellan 2021 och 2022 flyttade ett större antal gymnasier vilket bland annat speglar de flyttar som skett då en fristående aktör samlat flera gymnasier i gemensamma campusområden. Det vanliga är att färre än 30 skolor per år byter adress.

Av de 96 enheter som bytt adress de senaste fem åren fanns omkring en fjärdedel i Stockholm. Totalt 35 kommuner berördes av en flytt men få berördes av mer än en flytt per år. I syfte att undersöka dessa skolflyttar närmare har Sweco gjort ett slumpmässigt urval om 50 flyttar från de senaste 5 åren gjorts. En tydlig majoritet av dessa skolflyttar avser skolkoncerner som moderniserar och effektiviserar och ibland också utökar sin verksamhet. I flera fall har eleverna mellanlandat i tillfälliga lokaler under den tid som renoveringen pågått.

Under de senaste fem åren har framför allt skolor med 100–499 elever flyttat. Få små enheter flyttar och i de fall de gör det är dessa ofta grundskolor, resurs- eller anpassade skolor.

Det är sammantaget få skolor som årligen byter adress. Det är i många kommuner svårt att finna lämpliga lokaler för skolverksamhet utöver eventuella nedlagda skolor vilket begränsar möjligheten att hitta alternativa lokaler.

Att flytta sin verksamhet syftar ofta till att ge positiva effekter, både för huvudmän och elever. Målet kan vara att få mer ändamålsenliga lokaler, bättre miljö, effektivare utnyttjande av medel och en mer attraktiv plats för elever och personal. Det kan befaras att förslaget kan få en viss inlåsningseffekt om en ansökan kräver att alla avtal är klara avseende den nya adressen utan att skolan före beslut kan säga upp befintliga avtal. Skolor kan inte anpassa sin verksamhet efter ökning eller minskning i elevantal på ett ändamålsenligt sätt. Den demografiska utvecklingen för de kommande åren pekar på sjunkande elevgrupper i förskolan och grundskolan, vilket kan komma att leda till behov hos enskilda huvudmän att anpassa sitt fastighetsutnyttjande. Skulle den demografiska situationen förändras i den mening att antal elever åter ökar finns risk för platsbrist eller att kommuner måste utöka skolor i egen regi.

**Tabell 13.2 Sammanfattning av effekterna av förslaget att det ska krävas en ny ansökan när en huvudman helt eller till väsentlig del flyttar sin verksamhet**

Förslagets effekter på enskilda huvudmän	Kostnader	Nyttor	Typ av kostnad / nytta
Kostnad för ny (snabb) ansökan. Skolinspektionens gällande kostnad (20 000–65 000 kronor per ansökan beroende på ansökningstyp) + ovan föreslagna schablonavgift för kommunens kostnader	35 000–80 000 kronor per ansökan		Fastlagd kostnad
Hyreskostnad för lokaler som inte behövs om (nystartad) skola inte får tillstånd	+++		Fastlagd kostnad
Svårt att få tag på lokaler utan tillstånd – omöjligt att få tillstånd utan lokal □ en moment 22 framför allt för mindre aktörer	+++		Fastlagd kostnad
Kostnader vid flytt av verksamhet till nya lokaler då gamla lokaler inte kan sägas upp innan kontrakt till de nya har säkerställts.	++		Fastlagd kostnad
Större säkerhet kring det egna elevunderlaget när en annan friskola inte kan flytta i närheten utan förvarning		++	Minskad risk
Rättssäkerheten ökar då variationen i olika kommuners krav minskar		+	Immateriell nytta

*Källa:* Sweco. Bedömningen av kostnader och nyttor har uttryckts i monetära termer där möjligt. Annars har skalan från tre minus (kraftigt minskade kostnader eller nyttor) till tre plus (kraftigt ökande kostnader eller nyttor) använts. "..." betecknar effekter som inte har bedömts.

### Krav på ny ansökan om godkännande när en befintlig huvudman helt eller till väsentlig del ändrar antalet barn eller elever

För enskilda huvudmän inom förskolan bedöms förslaget inte få några betydande konsekvenser. Redan i dag har flera kommuner i samband med tillståndsgivning rutiner kring bedömning av maximalt antal barn, vilket ofta också framgår av kommunens beslut.

För enskilda huvudmän med befintliga godkännanden som vill ändra det högsta antalet elever inom grund- och gymnasieskola beräknas kostnaden för en ansökan om godkännande att öka antal elever vara omkring 90 000 kronor. Skattningen baseras på schablonavgiften för det kommunala yttrandet samt gällande ansökningsavgifter till Skolinspektionen.

Sammantaget har det under senare år varit relativt ovanligt att skolor har ökat sitt elevantal om det inte har varit i samband med utökning av årskurser, program eller vid flytt till nya lokaler. Det minskande elevantalet till följd av en minskande befolkning i skolålder är ett av flera troliga skäl till detta.

Ett krav om ny ansökan vid ökat elevantal behöver, för att inte få konsekvenser för nya verksamheter, ge goda möjligheter för utökning under de första åren.

Elevantalet förväntas på riksnivå fortsätta sjunka fram till år 2040, men det kan finnas lokala variationer. I den mån ett område får en ökande befolkning eller när befolkningskurvan vänder uppåt för de unga kommer utredningens förslag att ha som konsekvens att de fristående aktörerna kommer att ha svårare att anpassa sin verksamhet för ökade barnkullar.

Förslaget ger samtidigt bättre möjligheter för alla befintliga huvudmän, både kommunala och enskilda, att sammantaget erbjuda ett balanserat utbud av utbildningsplatser vilket även gynnar de enskilda huvudmännen. Inte minst för små skolor är detta en positiv konsekvens.

**Tabell 13.3 Sammanfattning av effekterna av förslaget att det ska krävas en ny ansökan när en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar antalet barn eller elever**

Förslagets effekter på enskilda huvudmän	Kostnader	Nyttor	Typ av kostnad / nytta
Kostnad för ny (snabb) ansökan. Skolinspektionens gällande kostnad (20 000–65 000 kronor per ansökan beroende på ansökningstyp) + ovan föreslagna schablonavgift för kommunens kostnader	35 000–		
80 000 kronor per ansökan		Fastlagd kostnad	

Förslagets effekter på enskilda huvudmän	Kostnader	Nyttor	Typ av kostnad / nytta
Större säkerhet om det egna elevunderlaget när närliggande friskolor inte kan öka sitt elevantal fritt		++	Minskad risk
Rättssäkerheten ökar då variationen i olika kommuners krav minskar		+	Immateriell nytta
Förslagets effekter på enskilda huvudmän	Kostnader	Nyttor	Typ av kostnad / nytta

*Källa:* Sweco. Bedömningen av kostnader och nyttor har uttryckts i monetära termer där möjligt. Annars har skalan från tre minus (kraftigt minskade kostnader eller nyttor) till tre plus (kraftigt ökande kostnader eller nyttor) använts. "... " betecknar effekter som inte har bedömts.

13.3.2 Konsekvenser för små företag

Förslagen bedöms få både positiva och negativa konsekvenser för små enskilda huvudmän. De kan i flera avseenden stärka förutsättningarna för mindre aktörer att verka på en mer förutsägbar och kvalitetsstyrd marknad, men samtidigt innebär de vissa ökade kostnader och begränsningar som kan vara påtagliga för aktörer med begränsade resurser.

Förslagen medför att konkurrensförhållandena i högre grad än i dag kommer att styras av kvalitet och stabilitet än av organisatoriska resurser och snabb expansionsförmåga. Eftersom större koncerner får begränsade möjligheter att expandera om någon del av deras verksamhet har brister skapas en mer likvärdig konkurrens-situation där mindre huvudmän inte behöver konkurrera med stora aktörer som snabbt kan etablera sig på flera platser. Detta kan gynna små huvudmän som bedriver stabil och välfungerande verksamhet, eftersom deras kvalitetsarbete får större relativ betydelse i en förnyad tillståndsprövning.

Samtidigt innebär förslagen vissa risker och utmaningar för små huvudmän. Mindre huvudmän har ofta begränsade administrativa resurser, och processerna för tillståndändringar, och egna konsekvensutredningar inför ansökningar kan kräva mer tid och kompetens än tidigare. Detta kan innebära att etableringar och förändringar blir mer kostsamma och betungande.

Förslagen kan även minska små huvudmäns flexibilitet. När högsta elevantal fastställs i tillståndet blir det svårare att hantera kortsiktiga behov av ökning av i elevunderlaget.

Förvärvsförbudet kan påverka små aktörer i de fall där ägarförändringar är nödvändiga för att säkra fortsatt drift. Ett minskat antal möjliga köpare vid generationsskiften eller vid ekonomiska svårigheter kan göra verksamheten sårbar.

### 13.3.3 Konsekvenser för konkurrensförhållanden

Förslagen innebär att konkurrensen inom skolväsendet blir mer reglerad och att både förvärv och nyetableringar kan ta längre tid att genomföra. När huvudmän med allvarliga brister inte kan expandera förrän bristerna är åtgärdade kan etableringstakten minska, vilket dämpar den omedelbara marknadsdynamiken. Färre nya aktörer kan komma in på marknaden, och befintliga aktörer utsätts därför för mindre direkt konkurrens om eleverna. Samtidigt innebär förändringarna att konkurrensen i högre grad förskjuts mot kvalitet, eftersom aktörer som konsekvent upprätthåller god kvalitet inte hindras, medan huvudmän med återkommande brister blockeras från att växa. Det innebär att förmågan att utveckla en stabil och välfungerande verksamhet blir mer avgörande för konkurrenskraften än organisatorisk storlek eller kapacitet att snabbt expandera.

Eftersom brister i en enhet inom en koncern kan påverka hela koncernens möjligheter att etablera nya skolor begränsas särskilt de större aktörernas expansionsmöjligheter. I praktiken dämpas deras skalfördelar, vilket skapar mer likvärdiga förutsättningar mellan stora och små huvudmän. Samtidigt kan inträdesbarriärerna öka för mindre aktörer, eftersom etableringsprocessen blir mer administrativt och ekonomiskt krävande. Detta kan leda till att färre mindre eller resursbegränsade aktörer försöker etablera sig, vilket kan minska konkurrensen på kort sikt.

Förvärvsförbudet innebär att aktörer med dokumenterade brister inte kan köpa eller ta över skolor. Detta minskar rörligheten på marknaden för uppköp och ägarbyten och gör att vissa skolor får en snävare krets av potentiella köpare. Det innebär mer stabila ägarförhållanden, men också att marknaden för företagsöverlåtelse blir mindre dynamisk.



## 13.4 Konsekvenser för offentlig verksamhet

### 13.4.1 Konsekvenser för kommuner

Inom de områden där utredningen lämnar förslag finns kommunerna i två skilda roller. Kommunerna är lägeskommun vid etableringar av fristående skolor, alternativt angränsande eller samverkande kommun till en lägeskommun vid en etablering av en fristående gymnasieskola. Samtidigt är kommunerna tillståndsmyndighet för fristående förskolor. Detta gör att det är extra komplicerat att beskriva konsekvenser för kommunerna av utredningens förslag.

Utredningen har gett i uppdrag till Strategirådet att göra en analys av konsekvenserna för kommunerna av utredningens förslag.<sup>5</sup> Analysen utgör underlag för detta avsnitt. Källorna för Strategirådets rapport utgörs huvudsakligen av resultat från den enkätundersökning utredningen genomfört bland kommuner<sup>6</sup>, intervjuer med sju kommuner om arbetsinsats och kostnader för att lämna yttranden<sup>7</sup> och ytterligare sex kommuner om arbetsinsats och kostnader för att handlägga ansökningar om godkännande av enskild huvudman för förskola<sup>8</sup>. I urvalet har en variation i kommunstorlek eftersträvat.

### Kostnader för kommunerna till följd av krav på yttrande

Förslaget innebär ett nytt krav för kommunerna i egenskap av lägeskommuner, och att någonting som tidigare var frivilligt nu blir obligatoriskt. Dessutom ska yttrandena ha ett innehåll som för flertalet kommuner kommer att kräva en mer grundlig konsekvensutredning än vad som görs i dag.<sup>9</sup>

De genomsnittliga kostnaderna per kommun för att förbereda för det nya kravet beräknas till 15 000 kronor. Beräkningarna baseras på bedömningar utifrån samtal med intervjuade kommuner och

<sup>5</sup> Strategirådet, *Underlagsrapport för Utredningen om vinst i skolan*, Strategirådet 2025.

<sup>6</sup> Frågorna i enkätundersökningen gällde kommunernas erfarenheter och rutiner under perioden 2021–2024. Sammanlagt 153 kommuner svarade på enkäten. Svarsfrekvensen blev 61 procent, räknat på de cirka 245 kommuner som enligt Skolverket har fristående förskolor. 144 kommuner svarade i formuläret och nio kommuner tog kontakt för att avstå, antingen för att de inte har fristående förskolor eller bara enstaka som inte krävt tillståndsprövning de senaste fem–tio åren.

<sup>7</sup> Ale, Enköping, Helsingborg, Härjedalen, Simrishamn, Sundsvall och Örebro.

<sup>8</sup> Göteborg, Norrköping, Jönköping, Malmö, Rättvik och Övertorneå.

<sup>9</sup> Jfr. Riksrevisionens slutsats att kommunernas yttranden varierar i kvalitet. Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17, s. 58–59.

bygger på ett antagande om att förberedelserna kräver tre arbetsdagar för en utredare eller motsvarande, samt en arbetsdag för förvaltningschef eller motsvarande. Arbetet antas innefatta framtagande eller justeringar av befintliga rutinbeskrivningar, mallar, juridiska och andra vägledningar. Kraven beräknas innebära en merkostnad om sammanlagt 4,3 miljoner kronor för samtliga 290 kommuner.

Av intervjuer med kommuner framgår att behoven av förberedelser varierar mellan olika kommuner. Vissa kommuner har redan kapacitet och kunskap att ta fram yttranden vars innehåll motsvarar de föreslagna kraven. Andra kommuner har grundläggande erfarenhet och rutiner för att ta fram yttranden, men saknar viss kapacitet och kunskap att hantera de tillkommande kraven. Vissa kommuner har dock knappt någon erfarenhet och ingen upparbetad rutin för att hantera yttranden. I den sistnämnda gruppen kan kostnaderna förväntas bli högre än den uppskattade genomsnittliga kostnaden på 15 000 kronor, medan kostnaden blir lägre för den förstnämnda gruppen av kommuner med redan existerande rutiner.

Utöver kostnaderna för att förbereda för det nya kravet tillkommer löpande kostnader för att utarbeta yttranden. Av intervjuerna med kommunerna framgår att arbetsinsats och kostnader för att ta fram yttranden varierar. För att beräkna kostnaderna för att ta fram ett yttrande har de intervjuade kommunerna bedömt antalet arbetsstimmar per yrkeskategori som är involverad i framtagandet av ett yttrande. Baserat på dessa uppgifter har lönekostnaderna sedan beräknats för dessa arbetsinsatser.<sup>10</sup> Den uppskattade arbetsinsatsen och därmed den beräknade kostnaden varierar relativt mycket – från 5 700 till 26 000 kronor.

Av intervjuerna med kommunerna framgår att flera faktorer påverkar variationen i kostnaderna. Processen är effektivare i kommuner som på mer regelbunden basis tar fram yttranden. Generellt har större kommuner, med fler enskilda huvudmän, större erfarenhet av att ta fram yttranden och även större administrativ kapacitet. Samtidigt kan konsekvensutredningen vara mer komplicerad för större kommuner, då det krävs mer avancerade analyser av exempelvis elevflöden och kapacitet. Mindre kommuner med färre enskilda huvudmän har mindre erfarenhet av att göra konsekvensutredningar, och särskilt små kommuner har ofta begränsad juridisk

---

<sup>10</sup> Lönekostnaderna har räknats upp utifrån SKR:s uppgifter om personalkostnadspålägg år 2025, och multiplicerat lönekostnaden med faktorn 1,4024.

och ekonomisk expertkompetens att tillgå i arbetet. Samtidigt blir konsekvensutredningen i regel mindre komplicerad då små kommuner har färre egna skolenheter att förhålla sig till i analysen.

**Tabell 13.4 Kostnader för att ta fram ett yttrande**

Kostnader per kommun samt genomsnittlig kostnad

	Storlek på kommun	Beräknad kostnad för yttrande
Kommun 1	Mellanstor	5 700 kr
Kommun 2	Stor	8 400 kr
Kommun 3	Liten	15 000 kr
Kommun 4	Mellanstor	18 000 kr
Kommun 5	Liten	18 000 kr
Kommun 6	Stor	22 000 kr
Kommun 7	Liten	26 000 kr
<b>Genomsnittlig kostnad</b>		<b>16 000 kr</b>

*Källa:* Strategirådet. Storlekskategorierna baseras på en indelning där kommunerna delats in i tre grupper utifrån den totala befolkningens mängden i Sverige. En tredjedel av Sveriges befolkning klassificeras som boende i små kommuner, en tredjedel i mellanstora kommuner och en tredjedel i stora kommuner. En kommun med högst 42 000 invånare klassas som liten. En kommun med minst 42 000 men högst 114 000 invånare klassas som mellanstor. Kommuner med minst 114 000 invånare klassas som stora.

Den genomsnittliga kostnaden per yttrande bland de kommuner som intervjuats är 16 000 kronor. Riksrevisionen har konstaterat att det skiljer mycket mellan de yttranden som Skolinspektionen får från kommunerna, både i omfattning och kvalitet. Utredningens förslag innebär en ökad tydlighet i vad som efterfrågas, vilket kan effektivisera konsekvensutredningarna. Som helhet, givet de variationer i kvalitet och omfattning som finns, kan den genomsnittliga kostnaden per yttrande dock komma att öka till följd av de innehållsmässiga kraven.

Att göra yttranden är en sällanuppgift för kommunerna som kollektiv<sup>11</sup>, men fördelar sig inte jämnt mellan kommuner. Den totala årliga kostnaden för kommunerna som kollektiv skulle, baserat på antalet ansökningar de två senaste åren och snittkostnaden bland de intervjuade kommunerna, uppgå till drygt 2,13 miljoner kronor. Per kommun uppgår den genomsnittliga årliga kostnaden till

<sup>11</sup> Under 2023–2025 inkom det totalt 404 ansökningar till Skolinspektionen. Vid en jämn fördelning mellan kommuner innebär det att en kommun i genomsnitt skulle göra ett yttrande knappt vartannat år. Annorlunda uttryckt innebär det cirka 0,46 ärenden per kommun och år.

7 400 kronor. Beräkningen baserar sig på ett antagande om att Skolinspektionen kommer att begära in yttranden från samtliga kommuner, även om det finns möjlighet att göra undantag i fall där det är uppenbart obehövligt. I beräkningen har det inte tagits hänsyn till att den genomsnittliga kostnaden per yttrande kan öka till följd av de innehållsmässiga kraven. I och med att kommunerna föreslås få kompensation för de ökade kostnaderna genom en schabloniserad avgift är det dock mindre relevant att se till totalkostnaden för kommunerna som kollektiv eller en årlig genomsnittlig kostnad per kommun.

### **Kostnader för kommunerna till följd av att adress ska framgå av beslut om godkännande och krav på ny ansökan vid förändring**

Det är inte uppenbart att förslaget om att viss adress ska framgå av beslut om godkännande skulle leda till ökade kostnader för kommunerna. Antalet ansökningar som handläggs av kommuner påverkas inte. Av utredningens enkätundersökning till Sveriges kommuner framgår dessutom att kommunerna i stor utsträckning redan inkluderar adress/lokaler i sina tillståndsbeslut. 130 av de 144 kommuner som svarat på enkäten, motsvarande 90 procent, har svarat "Ja" på frågan om det av tillståndsbeslutet framgår vilken adress eller vilka lokaler som den fristående förskolan ska ha sin verksamhet. I sex av svaren har "Vet ej" eller liknande svar angivits. Åtta svarande har angivit att adress eller lokal inte framgår av tillståndsbeslutet.

Av enkätundersökningen och intervjuerna med kommuner framgår att kommuner i regel har utvecklade processer för hantering av ansökningar, både gällande nyetableringar och förändringar i godkänd verksamhet. För den majoritet kommuner som redan i dag inkluderar villkor om viss adress i tillståndsbeslutet innebär förslaget ingen arbetsmässig förändring. För de som inte redan gör detta, innebär förslaget att marginella ändringar behöver göras i ansökningsformulär och rutinbeskrivningar, men villkoret i sig bör inte göra själva prövningen mer resurskrävande. Uppgift om vilken adress huvudmannen avser bedriva verksamheten på underlättar den bedömning av påtagliga negativa följder som kommunerna redan i dag ska göra.

Arbetsinsatsen för att upprätta rutiner för kravställande på viss adress i tillståndsbesluten för de kommuner som i dag inte ställer detta krav beräknas till 3,5 arbetsdagar, varav en arbetsdag utförs av en IT-ansvarig, två arbetsdagar utförs av en utredare samt en halv dag utförs av en förvaltningschef eller motsvarande. Baserat på dessa antaganden uppgår investeringskostnaderna till 12 000 kronor per kommun som i dag inte ställer krav på adress vid tillståndsbeslut. Baserat på ett antagande om att andelen kommuner som i enkäten angivit att de inte ställer krav på adress vid tillståndsbeslut är lika hög bland de kommuner som inte besvarat enkäten uppgår investeringskostnaden för hela kommunkollektivet till 338 000 kronor. Detta baseras på ett antagande om att de kommuner som svarat "Vet ej" på frågan om krav på adress inte villkorar tillstånd med viss adress.<sup>12</sup>

Det är även rimligt att anta att krav på att adress ska framgå av besluten och att ny ansökan ska göras om villkoret förändras, skulle leda till fler avslag i tillståndsprövningen. I linje med resonemanget ovan skulle det i huvudsak beröra de kommuner som inte sedan tidigare villkorat godkännandet med viss adress. Fler avslag innebär att antalet överklaganden skulle kunna öka. En sådan ökning bedöms dock bli ytterst marginell. Enkätsvaren indikerar att det är ovanligt att villkor överklagas. Endast fyra av de 137 kommuner som i enkätundersökningen angivit att man villkorar tillståndsbeslutet har svarat "Ja" på frågan om enskilda huvudmän överklagat eventuella villkor som kommunen skrivit in i sitt tillståndsbeslut under perioden 2021–2024. Statistiken innefattar alla typer av överklaganden och inte enbart villkor om viss adress.

Arbetsinsatsen för ett sådant mål varierar beroende på de specifika omständigheterna. Baserat på de intervjuer som genomförts med kommunala företrädare uppskattas kostnaden för arbetsinsatsen för ett mål till 13 000 kronor. Detta baseras på antagandet att målet prövas i förvaltningsrätten och prövningstillstånd inte ges av kammarrätten samt att arbetsinsatsen motsvarar två arbetsdagar för en jurist och en arbetsdag för en förvaltningschef eller motsvarande.

Den årliga kostnadsökningen för kommunerna som kollektiv beräknas uppgå till 11 000 kronor. Beräkningen utgår från ett antagande om att antalet tillkommande överklaganden avseende adress för de 14 kommuner som enligt enkätsvaren i dag inte villkorar

---

<sup>12</sup> Detta ges av  $(14/144) \cdot 290 \cdot \text{investeringskostnad}$ .

adress i tillståndsbeslutet (inräknat kommuner som svarat "Vet ej") motsvarar andelen överklaganden per kommun som angivit att man på något vis villkorar tillståndsbeslutet (4 av 137 kommuner). Detta räknas sedan upp för hela kommunkollektivet.<sup>13</sup> I praktiken motsvarar detta totalt 0,82 tillkommande överklaganden per år.

### **Kostnad för kommuner till följd av nytt villkor vid ansökan och förhandsbesked om förvärvsförbud**

I utredningens delbetänkande lämnades förslag om anmälan om en förändring i det bestämmande inflytandet och förslag om sanktionsavgift vid utebliven anmälan. I slutbetänkandet lämnas kompletterande förslag om nytt villkor vid ansökan som rör brister i befintlig verksamhet, införande av förvärvsförbud vid brister och möjlighet att få förhandsbesked om förvärvsförbud föreligger.

I delbetänkandet beräknades de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av förslaget om anmälan om förändring i det bestämmande inflytandet. Förslagen i slutbetänkandet bedöms innebära tillkommande kostnader, som framför allt är förknippade med förslagen om förhandsbesked och förvärvsförbud. Förslagen innebär i praktiken ett utökat tillsynsansvar, genom att kommuner ska ha tillsyn över bestämmelserna om förvärvsförbud och upplysningsplikt.

För kommunerna innebär förslaget om nytt villkor på grund av bristfällig verksamhet inte per automatik en förändring i arbetsinsatsen i samband med ansökningar om godkännande eller utökning av verksamhet. Förslaget skapar ökad tydlighet om vilka brister i vilka verksamheter som får beaktas och vilka brister som ska beaktas, vilket kan antas förenkla handläggningen. De kommuner som inte kontrollerat brister i andra koncernbolag kommer att behöva göra det. Det framgår dock redan i dag av nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen att den enskilde i övrigt ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det senare innebär att det redan i dag finns anledning att vidta utredningsåtgärder för att identifiera relevanta verksamheter och inhämta underlag från andra tillsynsmyndigheter om dessa verksamheter.

---

<sup>13</sup> Detta ges av  $14 \cdot (4/137) \cdot (290/144) \cdot \text{arbetskostnad per mål}$ .

Kostnader för att förbereda för den nya uppgiften att lämna förhandsbesked och det utökade tillsynsansvaret beräknas till 19 000 kronor per kommun. Arbetsinsatserna omfattar att ta fram rutinbeskrivningar, mallar, juridiska och andra vägledningar samt inläsning och utbildning för utredare/handläggare. Beräkningarna baseras på tre dagars arbetsinsats för en utredare, en dags arbetsinsats för en jurist samt en dags arbetsinsats för förvaltningschef eller motsvarande. Det innebär en total merkostnad om sammanlagt 5,51 miljoner kronor för samtliga 290 kommuner.

Av genomförda intervjuer med kommuner har det framgått att variationen mellan kommuner är relativt stor vad gäller arbetsinsatsen för att lämna yttrande och handlägga ansökningar. Det är rimligt att arbetsinsats och kostnad för att lämna förhandsbesked kommer att präglas av liknande variationer givet kommunernas olika förutsättningar. En grov uppskattning av de löpande kostnaderna för att lämna förhandsbesked är cirka 7 000 kronor per ärende. Detta innefattar en arbetsdag för en utredare samt en halv dags arbetsinsats för en förvaltningschef eller motsvarande. Beräkningen baserar sig på att kommunerna (tillsynsmyndigheterna) kan utgå från att personen har lämnat de uppgifter i ansökan som behövs för bedömningen.

Det är svårt att uppskatta hur vanligt förekommande förhandsbesked kan bli. Det är naturligt att det endast sker inför ett tilltänkt förvärv i och med att giltigheten är begränsad till ett år. Det saknas dock samlade uppgifter om antalet förvärv inom skolsektorn att basera uppskattningar på. Avgiften bör motverka förekomsten av att ansökningar om förhandsbesked görs i onödan, det vill säga att personer som vet med sig att de har brister ansöker under den tid de inte uppfyller villkoren. Det är rimligt att anta att ansökningar om förhandsbesked främst blir aktuellt när det finns anledning för personer att sluta sig till att särskilda skäl föreligger. Personer som vet med sig att de inte har brister i befintlig verksamhet kan vilja ansöka om förhandsbesked för att minska risken förknippad med förvärvet, men det är svårt att bedöma hur vanligt det skulle bli. Kommunerna kommer att få ta ut en avgift för ansökan om förhandsbesked, vilket gör det möjligt för kommunerna att få kostnadstäckning för arbetet.

Den föreslagna upplysningsplikten begränsar kommunernas arbetsinsats för att pröva om en ägare gjort ett förvärv i strid med

förvärvsförbudet. Arbetsmängden förknippad med tillsyn bedöms dock sammantaget öka, särskilt för utredarfunktioner och juridiska funktioner. Det handlar exempelvis om situationer där förvärvaren inte uppfyllt upplysningsplikten, uppföljning av att aktörer vidtar nödvändiga åtgärder för att avhjälpa överträdelser, till exempel där sanktionsavgift kommer i fråga, och när återkallelse av godkännande blir aktuellt.

Förslagen innebär inte att kommunerna behöver några nya kompetenser. De kompetenser som krävs för att bedöma brister i relation till förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, lämna förhandsbesked och bedriva tillsyn över bestämmelserna om förvärvsförbud och upplysningsplikt är sådana som kommunerna redan i dag förväntas ha för att kunna fullgöra sina befintliga uppgifter inom tillståndsprövning och tillsyn inom förskolan.

Det är sannolikt att antalet överklaganden där kommunen är part ökar, då regelverket för tillstånd sammantaget skärps. Förhandsbesked kommer inte att kunna överklagas, men fler ansökningar om godkännande kan avslås med hänvisning till bristfälligt huvudmannaskap och beslut om återkallelse kan öka (på grund av överträdelse av förvärvsförbud). Att vara part i överklagandeprocesser innebär ytterligare kostnader för kommunerna, främst i form av arbetstid för jurister och handläggare. Det kan antas bli vanligare för kommuner med många fristående huvudmän.

Det är dock svårt att uppskatta storleken på ökningen. Det finns inga samlade uppgifter om hur vanligt förekommande det är med överklagande av tillståndsbeslut som rör förskola. Det är dock möjligt att göra en uppskattning utifrån de antaganden som framgår i avsnittet nedan om kostnader för Sveriges Domstolar. I avsnittet beräknas antalet årliga överklaganden av kommunala tillståndsbeslut till 112. Utifrån ett antagande om att antalet ärenden som överklagas ökar med 10 procent, samt ett antagande om att 0,82 av dessa överklaganden beror på kravet på att viss adress ska framgå i beslut (se ovan), beräknas det totala antalet tillkommande överklaganden av ärenden rörande bristfälligt huvudmannaskap uppgå till 10,64. Utifrån ett antagande om att en kommuns arbetskostnad för att hantera en överklagan uppgår till 13 000 kronor uppgår de årliga kostnaderna för hela kommunkollektivet till 138 000 kronor.



## Överblick över ekonomiska konsekvenser för kommuner

I tabellen nedan ges en överblick över de ekonomiska konsekvenserna för kommuner av de utredningsförslag som behandlats i denna underlagsrapport.

**Tabell 13.5 Sammanställning av kostnader för kommuner (tusental kronor)**

Styckkostnader, årliga kostnader samt engångskostnader

Förslag	Styck-kostnad	Årliga kostnader samtliga kommuner	Förberedelsekostnad samtliga kommuner
Obligatoriskt yttrande	16	2 130	4 350
Kravställande på viss adress	13*	11*	338
Förhandsbesked m.m.	7	<i>ej beräknat</i>	5 551
Skärpning av regelverket för tillstånd – bristfälligt huvudmannaskap och återkallelse	13*	138	
<b>Totalt</b>		<b>2 279**</b>	<b>10 239</b>

Källa: Strategirådet. \*Avser kommuners kostnader för hantering av överklagan av beslut.

\*\* Innefattar ej årliga kostnader för att lämna förhandsbesked.

I samband med kravet på en utökad ägar- och ledningsprövning tog Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) fram gemensamma underlag för kommuner att använda. Kostnaderna för att förbereda för de nya kraven som föreslås och behandlas i denna underlagsrapport, framför allt arbetet med att ta fram eller utveckla mallar, skulle minska för kommunerna med en liknande insats från SKR.

## Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder inskränkningen. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående, och om syftet med nya eller ändrade bestämmelser kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska det minst ingripande alternativet väljas. Det ska därför göras en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala

självstyrelsen och en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Kommunerna har ett övergripande hemkommunsansvar för skolväsendet. En del i det hemkommunsansvaret är att göra bedömningar av och lämna yttranden om konsekvenserna av en etablering av en ny friskola i kommunen. Utredningen lämnar förslag om obligatoriska yttranden för kommunerna, vilket inte längre gör det möjligt för kommunerna att själva avgöra när och hur man vill lämna ett sådant yttrande. Kommunala yttranden förekommer redan i dag, men är frivilliga att lämna för kommunerna, och utredningen bedömer därför att förslaget innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Syftet med förslaget är att säkerställa att Skolinspektionen får ett underlag av hög kvalitet inför ett beslut om tillstånd för etablering av en fristående skola. Ytterst syftar förslaget även till att säkerställa att eleverna och skolväsendet i kommunen inte påverkas negativt av en friskoleetablering. Den begränsade inskränkning som förslaget innebär för den kommunala självstyrelsen vägs enligt utredningen upp av att elevernas intresse av en kvalitativ och likvärdig verksamhet tillgodoses samt att kommunernas förutsättningar att uppfylla skolförfattningarnas krav säkerställs. Förslaget bedöms därför vara proportionerligt och godtagbart.

## 13.4.2 Konsekvenser för staten

### Statens skolverk

Skolverket berörs främst av utredningens förslag rörande villkor om högsta antalet utbildningsplatser vid en skolenhet i ett godkännande. Utredningen bedömer att Skolinspektionen vid nya beslut om tillstånd kan hämta underlag från Skolverkets statistik rörande högsta antalet elever som rapporterats under perioden 2021–2023. Skolverket uppger att dessa uppgifter kan hanteras inom nuvarande utgiftsram.

## Statens skolinspektion

### *Ny ansökan vid väsentliga förändringar samt förslag kopplat till ägarbyten*

Införandet av krav på ny ansökan vid flytt eller ändrat antal elever i en fristående skolas verksamhet samt möjligheten till förhandsbesked vid ägarbyten medför flera administrativa och ekonomiska konsekvenser för Skolinspektionen. Utredningen bedömer att reformen förutsätter ett förberedelsearbete vilket omfattar utveckling av IT-stöd, framtagande av nya föreskrifter, intern handledning, uppdaterade rutiner och andra administrativa anpassningar. Den samlade kostnaden för dessa förberedelser uppskattas till cirka 2 miljoner kronor.

I den löpande tillämpningen av reglerna bedömer Skolinspektionen att myndigheten kommer att hantera omkring 40 ansökningar per år som rör förändringar i befintliga verksamheter samt cirka 20 förhandsbesked inför ägarbyten. Dessa ärenden omfattar handläggning, beslutsfattande och eventuella överklagandeprocesser samt, i förekommande fall, utfärdande av sanktionsavgifter och administrativt stöd. Myndigheten bedömer att kostnaderna för dessa återkommande processer uppgår till cirka 3 miljoner kronor per år. Det kan initialt förekomma att kostnaderna för överklaganden överstiger denna nivå, men Skolinspektionen bedömer att dessa kostnader sannolikt kommer att minska efter en inledande period.

### *Ändring i befintligt beslut om godkännande så att belägenhetsadress och elevantal framgår*

Uppfattningen om bedömda kostnader för Skolinspektionen till följd av förslaget om att införa villkorade beslut rörande belägenhetsadress och högsta tillåtna elevantal baserar sig på utredningens bedömning av lämpligt förfaringssätt för att ändra i befintliga godkännanden. Tillvägagångssättet som beskrivs i utredningens övergångsbestämmelser är ett möjligt alternativ, och skapar förutsättningar för Skolinspektionen att välja alternativa sätt att fastställa de nödvändiga uppgifterna. De kostnader som redovisas här ska därför tolkas med viss försiktighet, eftersom ett annat förfaringssätt från

Skolinspektionen kan leda till andra kostnader. Beräkningarna är en preliminär uppskattning då övergångsarbetet är svårbedömt och förutsättningarna kan komma att ändras, med kostnadsökning som möjlig följd.

Förslaget om att införa villkorade beslut för befintliga huvudmän innebär ytterligare omfattande kostnader för Skolinspektionen. Myndigheten bedömer att även detta reformområde kräver ett inledande förberedelsearbete, där IT-stöd, föreskrifter, rutiner och internt stödmaterial behöver utvecklas eller anpassas. Kostnaden för detta förberedelsearbete uppskattas till cirka 2,5 miljoner kronor.

Genomförandet innebär att nya beslut ska fattas för samtliga cirka 1 400 fristående grund- och gymnasieskolor. Skolinspektionen framhåller att en av de största utmaningarna i detta arbete är att tillståndsgivningen historiskt skötts av olika myndigheter, vilket innebär att Skolinspektionen inte har tillgång till alla tidigare tillståndsbeslut. Detta förutsätter ett omfattande insamlingsarbete innan nya beslut kan fattas.

Ett sådant samlat beslut innebär att alla fristående skolor får ett uppdaterat godkännande där huvudmannens namn, organisationsnummer, skolenhetskod, skolform, utbildning samt adress och i förekommande fall antal elever tydligt framgår. I samband med detta kan även utbildningsuppgifterna moderniseras, inklusive borttagandet av uppgiften om förskoleklass och införandet av årskursstrukturen för en tioårig grundskola.

Efter en förberedelseperiod på ungefär sex månader bedöms arbetet kunna genomföras som en samlad insats under minst ett års tid. Kostnadsberäkningen inkluderar utredning, kommunikering av insamlade handlingar, handläggning, beslutsfattande, eventuella domstolsprocesser, administration samt myndighetens overhead-kostnader. Den sammanlagda kostnaden beräknas till omkring 12 100 kronor per beslut, vilket vid 1 400 skolor motsvarar cirka 17 miljoner kronor totalt.

## Sveriges domstolar

Utredningen har gett i uppdrag till Strategirådet att göra en analys av konsekvenserna för Sveriges domstolar av utredningens förslag.<sup>14</sup> Förslaget om obligatoriskt yttrande bedöms inte innebära några kostnadsökningar för Sveriges Domstolar. Det finns inga uppenbara anledningar till att antalet överklaganden skulle öka med förslaget, eller att de överklaganden som inkommer skulle bli mer arbetskrävande i sig för domstolsväsendet att hantera.

Förslagen om tillståndsbeslut bedöms däremot innebära att förvaltningsrätterna och kammarrätterna kommer att få hantera ett ökat antal mål om godkännande av enskild huvudman, givet att regelverket för tillstånd sammantaget skärps och att återkallelse av godkännande på grund av överträdelse av förvärvsförbudet får överklagas. Det är dock svårt att uppskatta omfattningen av ökningen.

Uppskattningen försvåras av att det saknas samlade uppgifter om hur många tillståndsbeslut som överklagas i nuläget. Domstolsverket har inte möjlighet att urskilja mål som rör tillståndsärenden. Enligt Skolinspektionen registrerades dock år 2024 54 överklaganden av tillståndsbeslut som fattats av myndigheten. För att bedöma antalet överklaganden av kommuners tillståndsbeslut har Förvaltningsrätten i Stockholm tillfrågats om hur många sådana ärenden de hanterar. En ungefärlig uppskattning, baserat på en kombination av registersökningar och manuella genomgångar av mål, är att antalet mål avseende kommuners tillståndsbeslut uppgår till 25 årligen. Denna uppskattning rör endast mål om tillstånd i de kommuner som ingår i Förvaltningsrätten i Stockholms domkrets. Utifrån ett antagande om att antalet överklaganden per invånare uppgår till samma nivå i övriga domkretsar beräknas det totala antalet överklaganden av kommuners tillståndsbeslut till 112.<sup>15</sup> Detta innebär att det sammantagna antalet mål som rör överklaganden av Skolinspektionens och kommuners tillståndsbeslut uppskattas till 166 för år 2024.

Baserat på ett antagande om att antalet mål som inkommer till förvaltningsrätten ökar med 10 procent tillkommer 16,6 mål årligen

---

<sup>14</sup> Strategirådet, *Underlagsrapport för Utredningen om vinst i skolan*, Strategirådet 2025.

<sup>15</sup> De kommuner som ingår i Förvaltningsrättens i Stockholms domkrets har ungefär 2,36 miljoner invånare. Det totala antalet invånare i Sverige uppgår till 10,58 miljoner. Uppräkningsfaktorn för att uppskatta det totala antalet överklaganden som rör kommuners tillståndsbeslut uppgår således till  $(10,58/2,36)*25$ .

i denna instans. Domstolsverket bedömer överklagandefrekvensen för mål från förvaltningsrätt till kammarrätt till 20 procent<sup>16</sup>, vilket skulle innebära att 3,3 mål i genomsnitt tillkommer årligen i kammarrätterna.

För att få en bild av de genomsnittliga kostnaderna för mål som rör godkännande av enskild huvudman har intervjuer genomförts med företrädare för Domstolsverket, Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm. Utifrån dessa intervjuer bedöms att kostnaden för att hantera ett mål i förvaltningsrätten kan uppskattas till i genomsnitt 30 000 kronor. Detta baseras på ett antagande om att ett genomsnittligt mål kräver ungefär 40 arbetstimmar. Hälften av dessa timmar beräknas utföras av domare och hälften av en notarie/föredragande. Vissa mål leder till muntlig förhandling, vilket kräver ungefär 10 timmars arbetsinsats för domare respektive notarie. Den genomsnittliga kostnaden på 30 000 kronor baseras på en bedömning av att hälften av målen innefattar en muntlig förhandling. Kostnaden för de mål som hanteras i kammarrätten beräknas uppgå till 50 000 kronor. Kostnadsskillnaden beror främst på mer omfattande arbetsinsatser av domare inom kammarrätten.

Noterbart är att dessa belopp skiljer sig relativt mycket från de kostnadsbelopp som redovisas i utredningens delbetänkande och Domstolsverkets remissvar. I delbetänkandet antas att kostnaden för ett mål som rör godkännande av enskild huvudman uppgår till samma styckkostnad som kategorin ”Övriga mål” (år 2024 uppgick denna styckkostnad till 8 424 kronor). Denna kategori omfattar dock ett brett spektrum av ärenden och är enligt de intervjuade personerna vid Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm inte representativa för kostnaderna för mål som rör godkännande av enskild huvudman.

Sammantaget innebär detta att de ökade kostnaderna för tillkommande ärenden i förvaltningsrätt beräknas uppgå till 498 000 kronor. I kammarrätten förväntas de ökade kostnaderna uppgå till 166 000 kronor.

---

<sup>16</sup> Se Domstolsverket (2025) *Remissyttrande över delbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37), dnr. U2025/01015.

### 13.4.3 Förslag till finansiering

Enligt kommittéförordningen ska utredningen föreslå finansiering av de kostnader som utredningens förslag ger upphov till. Utredningen föreslår att de tillkommande kostnaderna för Skolinspektionen finansieras genom om disponering av anslag inom Utgiftsområde 16. För att kompensera kommunerna för deras ökade kostnader föreslår utredningen att medel tillförs Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner genom en om disponering av medel inom statens budget från Utgiftsområde 16. Sveriges Domstolar bör på motsvarande vis tillföras medel via Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, anslag 1:5 Sveriges Domstolar. Samtliga belopp är angivna i dagens penningvärde.

## 13.5 EU-rätten

Utredningen har hämtat in ett rättsutlåtande från juristen Isak Lefvert med en analys av EU-rättens inflytande på utredningens uppdrag i slutbetänkandet. Rättsutlåtandet har kvalitetsgranskats och granskats vetenskapligt av professor Carl Fredrik Bergström vid Uppsala universitet.<sup>17</sup> Utlåtandets bedömning utgör underlag till de bedömningar om EU-rätten som redovisas i kapitel 10 och 11.

Utredningen lämnar inga förslag som går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

## 13.6 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter innehåller bestämmelser som berör både offentliga och enskilda huvudmän inom skolväsendet. I konventionens artikel 3.1 anges att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Artikel 3.1 om barnets bästa kan användas direkt i beslut inom offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, samt i domar inom rättsväsendet. Regeringen har i propositionen om inkorpore-

---

<sup>17</sup> Rättsutlåtande inför slutbetänkande i Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08) – förslagens förenlighet med EU-rätten.

ring av barnkonventionen ansett att det är domstolar och andra rättstillämpande organ som inom befintliga rättsliga ramar bör bedöma om en bestämmelse är direkt tillämplig eller inte.<sup>18</sup> Artikel 3.1 i barnkonventionen är en sådan bestämmelse som i praxis har ansetts direkt tillämplig.

Artikel 12 i barnkonventionen anger att barn som kan bilda egna åsikter har rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Båda dessa artiklar finns inkorporerade i skollagens 1 kap.10 §, där det sägs att i all utbildning och annan verksamhet enligt denna lag som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt.

De förslag som lämnas i denna utredning bedöms vara förenliga med barnkonventionen och i flera avseenden stärka möjligheterna att tillämpa konventionens grundläggande principer i svensk skolverksamhet.

Förslagen om tidsbestämda begränsningar för huvudmän med brister innebär att verksamheter som inte visar förmåga att följa skollagens krav inte kan expandera eller etablera nya skolor under perioder då bristerna kvarstår eller nyligen förekommit. Detta stärker barns rätt till utbildning av god kvalitet (artikel 28) eftersom det minskar risken för att elever placeras i skolor med bristande förutsättningar, otillräcklig ledning, svag elevhälsa eller andra allvarliga kvalitetsproblem. Genom att även omfattande ingripanden mot en enhet inom en koncern får konsekvenser för hela ägarstrukturen tydliggörs ett koncerngemensamt ansvar för kvalitet och likvärdighet, vilket bidrar till att barns rättigheter skyddas oavsett vilken enhet de går i.

Förslaget om förvärvsförbud innebär att huvudmän med dokumenterade kvalitetsbrister inte kan ta över andra skolor. Detta har ett tydligt barnrättsperspektiv. Det säkerställer att barn inte riskerar att få sin skolgång påverkad av aktörer som visat otillräcklig förmåga att bedriva utbildning i enlighet med skolans styrdokument. Syftet är att skydda barn från att hamna i instabila, lågkvalitativa eller riskfyllda verksamheter, vilket ligger i linje med både artikel 3 och artikel 19.

Kravet på att belägenhetsadress och högsta antal elever ska framgå av tillståndet för fristående enheter stärker förutsägbarheten i skolväsendet. Detta överensstämmer med artikel 29, som lyfter att

---

<sup>18</sup> Prop. 2017/18:186.



utbildningens syfte ska vara att främja barnets utveckling till fullo, något som kräver stabila och väl anpassade skolmiljöer.

Genom att etableringsprövningen knyts tydligare till faktorer som påverkar elevernas utbildningsvillkor stärks också barnets rätt till likvärdig utbildning. Bedömningen av påtagliga negativa följder – särskilt med den treåriga analysperioden – innebär att effekter på elevernas utbildningsmiljö måste beaktas innan en ny skola etableras. Detta ligger nära konventionens krav på att barnets bästa ska vara avgörande och att staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn inte drabbas av beslut som försämrar deras tillgång till utbildning eller deras möjlighet att utvecklas i en stabil skolmiljö.

Slutligen medför förslaget om obligatoriska kommunala konsekvensutredningar att barns intressen och faktiska behov får ett tydligare genomslag i beslutsprocessen. Genom att kommunerna systematiskt ska beskriva vilka effekter en nyetablering får för eleverna stärks barnets rätt att bli föremål för beslut som grundas på relevant och barncentrerad information. Detta bidrar till ett system som i högre grad tar sin utgångspunkt i barns perspektiv, vilket är ett uttryck för konventionens artikel 3 och artikel 12 om rätten att beakta barns synpunkter och behov.

### **13.7 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning**

Enligt artikel 24 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska konventionsstaterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte utestängs från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning och att barn med funktionsnedsättning inte utestängs från kostnadsfri obligatorisk grundutbildning eller från undervisning som följer efter grundutbildning, på grund av funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska också tillse att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov, att personer med funktionsnedsättning ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning, samt att ändamålsenliga individanpassade stödåtgärder erbjuds.

De obligatoriska kommunala konsekvensutredningarna och en ökad tydlighet rörande vad som ska beaktas vid dessa, bedöms leda

till att kommunerna analyserar hur en ny etablering påverkar befintliga stödstrukturer, elevhälsa, särskilt stöd och resursfördelning. Detta minskar risken för urholkning av resurser som är avgörande för att upprätthålla kompetens inom specialpedagogik och anpassningar. För elever med funktionsnedsättning kan detta vara särskilt positivt, eftersom stabila och långsiktigt hållbara strukturer ofta är en förutsättning för att de ska få sina rättigheter tillgodosedda.

## **13.8 Övriga konsekvenser**

### **13.8.1 Barn och elever, lärare och annan personal i förskola och skola**

#### **Konsekvenser för barn och elever**

Förslagen innebär att elever i ökad utsträckning kommer att ta del av utbildningar som bedrivs under stabila och transparenta organisatoriska förhållanden. Kravet på att belägenhetsadress och kapacitet ska framgå av godkännandet medför att elever i mindre grad riskerar att påverkas av hastiga lokalbyten, överintag eller bristfälligt planerade förändringar i skolmiljön.

Genom att huvudmän med kvarstående brister inte kan beviljas tillstånd att starta eller expandera verksamhet minskar risken att elever placeras i verksamheter med otillräckliga förutsättningar i fråga om ledning, pedagogik och elevhälsa. Detta bedöms stärka kontinuiteten och tryggheten i elevernas skolgång.

Samtidigt kan elever i vissa kommuner påverkas av att nyetableringar kan komma att ske långsammare än tidigare, vilket i det korta perspektivet kan begränsa alternativen för elever och vårdnadshavare i områden med snabb befolkningstillväxt.

Förslaget att bedömningen av påtagliga negativa följder ska avse konsekvenser som består i minst tre år, jämfört med dagens praxis där bedömningen i regel avser fem till sex år, innebär en tydlig förändring av hur skyddet för elever ska tolkas.

I stället för att omfatta perioder som sträcker sig långt bortom en elevs skolgång vid den aktuella skolan fokuserar treårsgränsen på konsekvenser som träffar elever under de år de faktiskt finns i verksamheten. För många elever motsvarar tre år hela eller en betydande del av deras skoltid på en viss nivå eller i en viss skolform.

Förslaget innebär därför att prövningen i högre grad riktas mot konsekvenser som är konkreta, påtagliga och elevnära, och mindre mot följder som ligger utanför deras faktiska utbildningstid.

### **Konsekvenser för lärare och annan personal i skola och förskola**

Utredningens förslag innebär att lärare och övrig personal får mer stabila organisatoriska ramar och tydligare lokalförutsättningar. Arbetsmiljön stärks genom att kvalitet, kapacitet och elevantal kopplas tydligare till tillståndprocessen och att kommunernas analyser blir mer precisa. Förändringarna innebär samtidigt att personal i verksamheter med brister kan möta ett intensifierat åtgärdsarbete och att personal i små skolor kan påverkas av ekonomisk sårbarhet när flexibiliteten minskar. Sammantaget bedöms förslagen leda till tydligare och mer hållbara arbetsförutsättningar för skolans personal.

Förslagen kan innebära att personalens arbetsbelastning i vissa situationer kan öka, att osäkerheten vid ägar- och etableringsförändringar kan förstärkas och att ekonomiska och organisatoriska begränsningar kan få en mer direkt påverkan på lärarnas arbetsvillkor.

### **13.8.2 Valfriheten**

Eftersom förslagen enbart berör nya tillstånd och förändringar av redan godkända verksamheter påverkas inte nuvarande valmöjligheter direkt. Elevernas och vårdnadshavarnas befintliga rätt att välja mellan redan etablerade fristående och kommunala skolor påverkas alltså inte i sak. Däremot kan förslagen påverka framtida valmöjligheter, särskilt i kommuner där efterfrågan på fler skolplatser eller ökad variation av utbildningsalternativ är hög.

Kravet på att brister ska vara åtgärdade innan en huvudman kan beviljas nytt tillstånd eller förvärva nya enheter innebär att etableringen av nya fristående skolor kan ske långsammare än i dag, särskilt för huvudmän som har brister i någon av sina pågående verksamheter. För elever kan detta medföra att variationen i utbudet inte ökar i den takt som annars hade varit möjlig. I kommuner med växande elevunderlag skulle detta kunna innebära att nya skolalter-

nativ tar längre tid att etablera, vilket minskar valmöjligheterna på kort sikt även om de befintliga alternativen kvarstår. Samtidigt kan detta bidra till att de alternativ som faktiskt tillkommer i högre grad är stabila, välorganiserade och långsiktigt hållbara. För valfriheten innebär det att utbudet växer långsammare men med högre kvalitets-säkring.

När varje godkänd skola måste ha en fastställd adress och ett specificerat maxantal elever minskar flexibiliteten att senare justera verksamheten utan ny prövning. Detta kan göra att fristående skolor i mindre utsträckning väljer att expandera i takt med efterfrågan. I områden där en populär friskola snabbt fylls kan elever därför få svårare att få plats, eftersom elevtaget utan nytt tillstånd inte kan överskridas även om verksamheten skulle ha möjlighet att tillfälligt ta emot fler elever. Det riskerar även att minska konkurrenstrycket på befintliga skolor, något som innebär att verksamheter med svaga resultat inte utmanas.

Ur valfrihetsperspektiv innebär det att tillgången till vissa attraktiva alternativ blir mer begränsad i perioder av hög efterfrågan.

När kommunerna måste lämna konsekvensutredningar av god kvalitet kan etableringsprocessen bli mer komplex men också mer förutsägbar. För valfriheten innebär detta att etableringar som riskerar att påverka den kommunala skolorganisationen på ett negativt sätt kan identifieras tydligare. Det kan leda till att färre nya friskolor etableras i kommuner med stabilt eller sviktande elevunderlag. I kommuner med stark befolkningstillväxt kan konsekvensutredningarna i stället bidra till att nya friskolor etableras på ett mer planerat och hållbart sätt, vilket i längden kan stärka valfriheten genom att säkerställa att utbudet växer i takt med efterfrågan och under ordnade former.

### 13.8.3 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen bedöms inte ha någon direkt påverkan på brottsligheten i samhället som helhet, men de kan få vissa indirekta och positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet inom skolområdet.

I och med att tillståndsprövning och ägarbedömning skärps minskar risken att oseriösa aktörer – inklusive sådana som inte följt regelverk eller haft allvarliga brister – får möjlighet att etablera nya

eller ta befintliga förskolor eller skolor. På så sätt stärks kontrollen över vilka som kan bedriva utbildningsverksamhet, vilket indirekt verkar brottspreventivt genom att förebygga oegentligheter, ekonomiska missförhållanden eller bristfällig styrning som i vissa fall kan skapa förutsättningar för brott eller otillbörlig påverkan.

#### **13.8.4 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Utredningens förslag bedöms endast i mycket liten utsträckning komma att påverka antalet enskilda huvudmän eller enheter inom förskola och skola. Förslagen påverkar dock inte efterfrågan på förskolor och skolor eller finansieringen av dessa. Kommunerna har fortfarande det yttersta ansvaret för att tillhandahålla utbildning till barn och elever i kommunen, vilket gör att utredningens förslag inte direkt påverkat tillgången på utbildningsresurser i landet.

Etableringen av friskolor är inte jämnt spridd över landet, utan främst koncentrerad till storstadsområdena.<sup>19</sup> Av Sveriges 290 kommuner har 186 fristående grundskolor och 97 fristående gymnasieskolor. Sammantaget finns det alltså närmare 100 kommuner i Sverige som inte har någon fristående grund- eller gymnasieskola. I den mån utredningens förslag skulle leda till att fristående skolor läggs ner bedömer utredningen att detta inte skulle påverka sysselsättning och offentlig service i glesbygden. I de delar av landet där fristående skolor är etablerade finns alltid ett kommunalt alternativ för eleverna.

#### **13.8.5 Jämställdheten mellan män och kvinnor och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen**

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.<sup>20</sup> Till målet finns också sex delmål, varav ett avser att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Skolverket, rapport 2024:4.

<sup>20</sup> Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

<sup>21</sup> Skr. 2016/17:10.

Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Utredningen ser inte att förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män eller de integrationspolitiska målen.

# 14 Författningskommentar

## 14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

### 2 kap.

#### 5 §

Enskilda som är juridiska personer får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet på en viss plats som anges genom belägenhetsadress eller motsvarande beteckning.

*Ett godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ska förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid skolenheten. Ett godkännande som huvudman för gymnasieskola ska därutöver förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och, i förekommande fall, inriktning.*

*Ett godkännande får även i övrigt förenas med andra villkor som är av betydelse för verksamheten. I förekommande fall ska godkännandet avse att utbildningen har en konfessionell inriktning.*

Paragrafen reglerar att enskilda som är juridiska personer får godkännas som huvudmän för de i bestämmelsen angivna utbildningsformerna, samt vad ett godkännande ska avse. Den förevarande lydelsen föreslogs i delbetänkandet och utgår från nuvarande 2 kap. 5 § första stycket.

*Andra stycket* omfattar samtliga skolformer som anges i första stycket samt fritidshem, och riktar sig därmed till såväl Statens skolinspektion som kommunerna i deras respektive roller enligt 2 kap. 7 §. Tillägget innebär att ett godkännande, utöver viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet, även ska avse den plats där verksamheten ska bedrivas. Syftet med bestämmelsen är att

säkerställa att tillståndsmyndigheten prövar de faktiska omständigheterna när den bedömer om en etablering av en fristående skola eller förskola innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna, jämför 2 a kap. 11 §. Det har tidigare saknats en reglering i skollagen om att godkännandet som huvudman för en viss förskole- eller skolenhet ska avse en viss plats. Om huvudmannen avser att flytta verksamheten i skolenheten till en ny plats behöver en ny ansökan om godkännande lämnas in till den prövande myndigheten. Enligt 2 a kap. 2 § andra stycket framgår vilka villkor som ska prövas om ansökan endast avser en ny belägenhetsadress.

Platsen ska anges genom belägenhetsadress eller motsvarande beteckning. Begreppet belägenhetsadress används i förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Av 21 § framgår att belägenhetsadressen är en av de uppgifter om fastigheter och samfälligheter som ska redovisas i en registerförteckning. Belägenhetsadresser är officiella och unika, används för folkbokföring och andra offentliga ändamål. Med motsvarande beteckning avses exempelvis fastighetsbeteckning.

*Tredje styckets första mening* är ny och gäller godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. I meningen anges att det högsta antalet utbildningsplatser ska framgå av ett godkännande för dessa skolformer. Med utbildningsplatser avses antalet elever. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att de för kommunen obligatoriska konsekvensbeskrivningarna i 2 a kap. 14 a § utgår från korrekta förutsättningar. Syftet är likaså att Skolinspektionens prövning enligt 2 a kap. 11 §, om ett godkännande innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av lägeskommunen, ska utgå från korrekta förutsättningar. Om det egentliga elevantalet överstiger det som prövats av Skolinspektionen kan det medföra att etableringen i efterhand medför sådana påtagliga negativa följder att ett godkännande inte skulle ha givits. Om huvudmannen avser att utöka antalet utbildningsplatser behöver en ny ansökan om godkännande lämnas in till den prövande myndigheten. Enligt 2 a kap. 2 § andra stycket framgår vilka villkor som ska prövas om ansökan endast avser en utökning av antalet utbildningsplatser.



Tredje styckets *andra mening* är ny och i den anges att ett godkännande som huvudman för gymnasieskola ska förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och, i förekommande fall, inriktning. Av 15 kap. 32 a § framgår att när en enskild huvudman bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på utbildningarna ska den ta hänsyn till såväl ungdomars efterfrågan som arbetsmarknadens behov. Detta gäller endast de nationella programmen och introduktionsprogrammen, programinriktat val och yrkesintroduktion utformade för en grupp elever, i den utsträckning den enskilde har godkännande som huvudman för utbildningarna. En följd av den nya regleringen är att huvudmannen är bunden till det högsta antalet utbildningsplatser på skolenheten, programmen och, i förekommande fall, inriktningarna som framgår av godkännandet. Huvudmannens planering enligt 15 kap. 32 a § behöver ske inom ramen för detta och huvudmannen ska ansöka om ett nytt godkännande om den avser att utöka antalet utbildningsplatser.

*Fjärde styckets första mening* är ny och innebär ett förtydligande i skollagen av vad som redan i dag följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer. I HFD 2020 ref. 18 har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att en myndighet får förena ett tillstånd med de villkor som bedöms erforderliga, om inte annat följer av den aktuella regleringen. Domstolen har dock också uttalat att många författningar trots detta innehåller bestämmelser om att myndigheten får villkora ett tillstånd, men att dylika bestämmelser endast utgör en upplysning om vad som ändå gäller. Stycket förtydligar att det finns möjlighet för den prövande myndigheten att även förena ett godkännande som enskild huvudman med andra villkor än de som framgår av bestämmelsen inom ramen för vad som följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Fjärde styckets *andra mening* om utbildning med konfessionella inslag är flyttad från första stycket i paragrafen utan att någon förändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i kapitel 11.

## 2 a kap.

### 1 §

I detta kapitel finns bestämmelser för enskilda huvudmän om

- villkor för godkännande (2–12 §§),
- avgifter och handläggning (13–14 a §§),
- samråd (15 §),
- värdeöverföringsförbud (16–24 §§),
- årsredovisning och årsbokslut (25 §),
- revisor (26 och 27 §§),
- anmälan *och upplysningsplikt* (28–30 §§),
- skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 och 32 §§),
- *förvärvsförbud* (33–37 §§), *och*
- föreskriftsrätt (38 §).

I paragrafen, som föreslogs i delbetänkandet, anges vad kapitlet innehåller och hur det är disponerat.

Den *andra strecksatsen* har kompletterats med en hänvisning till det nya paragrafen 14 b §. Den *nionde strecksatsen* är ny och av den framgår att förvärvsförbud behandlas i 33–37 §§. I den *sista strecksatsen* har paragrafhänvisningen till bestämmelsen om föreskriftsrätt ändrats till 38 §.

### 2 §

Godkännande enligt 2 kap. 5 § ska lämnas om villkoren i 3–12 §§ är uppfyllda.

*Om ansökan endast avser förändrad belägenhetsadress eller motsvarande beteckning, utökning av antalet utbildningsplatser eller villkor enligt 2 kap. 5 § fjärde stycket 1 ska godkännande lämnas om villkoren i 4, 5 och 11 §§ är uppfyllda. För godkännande av utökning av antalet utbildningsplatser ska dessutom villkoren i 5 a–5 d §§ och, om ansökan avser gymnasieskola, 10 § vara uppfyllda. Om det finns skäl för det får även andra villkor prövas.*

En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Den sökande behöver inte ange vilken konfessionell inriktning.

I paragrafen anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att ett godkännande enligt 2 kap. 5 § ska ges, samt krav på en enskild att ange om en sökt verksamhet ska ha en konfessionell inriktning. Bestäm-

melsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 c § och fick den nuvarande paragrafbeteckningen i delbetänkandet.

*Andra stycket* är nytt och reglerar vilka villkor som ska prövas om en befintlig huvudman ansöker om godkännande som endast avser en förändrad belägenhetsadress eller motsvarande beteckning, utökning av antalet utbildningsplatser eller förändringar i förhållande till andra villkor som den prövande myndigheten har beslutat med stöd av 2 kap. 5 fjärde stycket 1.

Prövningen ska alltid omfatta kravet på den enskilde att ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (4 §), om den enskilde i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (5 §), samt om en etablering innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna (11 §). Vid ändringar av belägenhetsadress eller motsvarande beteckning kan exempel på sådana förutsättningar som avses i 5 § vara kraven på att det för utbildningen ska finnas sådana lokaler som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 §). Det skärpta villkoret i 5 a–5 d §§ ska dock inte prövas om det inte finns skäl för det. En aktör som har haft ingripande vid tillsyn mot sin eller närståendeföretags verksamhet ska alltså inte alltid vara förhindrad att byta belägenhetsadress och därmed lokaler.

Vid utökning av antalet utbildningsplatser ska prövningen även omfatta det skärpta villkoret vid bedömningen av om huvudmannen i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (5 a–5 d §§). Detta eftersom syftet med villkoret i 5 a–5 d §§ är att en aktör inte ska kunna utöka sin verksamhet vid bristfälligt huvudmannaskap. Om ansökan avser en utökning av antalet utbildningsplatser inom gymnasieskolan ska utbildningen även bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov (10 §).

Om det finns skäl för det får den prövande myndigheten även pröva andra villkor. Det kan exempelvis handla om att det under handläggningen framkommer omständigheter som gör att även den enskildes lämplighet enligt 7 § bör bli föremål för prövningen.

I 2 kap. 15 § regleras den enskilde huvudmannens skyldighet att samråda med lägeskommunen samt, om det rör sig om en gymnasieutbildning, att närliggande kommuner ska ges möjlighet att med-

verka i samrådet. Bestämmelsen gäller även vid sådana förändringar som framgår av den här paragrafen.

Övervägandena finns i kapitel 11.

### 5 a §

*Den enskilde ska inte anses uppfylla villkoret i 5 § under*  
– *tiden som en tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande enligt 26 kap. 10 §,*  
– *två år från ett beslut om sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § första stycket 1, 2 eller 7,*  
– *tre år från ett beslut om föreläggande enligt 26 kap. 10 § som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, eller som avser allvarligt missförhållande, eller*  
– *fem år från ett beslut om återkallelse av godkännande enligt 26 kap. 13 § första stycket, 14 § första stycket, 14 d § första stycket, 15 § eller statlig åtgärd för rättelse enligt 26 kap. 17 §.*

Paragrafen, som är ny, reglerar när ingripanden vid tillsyn enligt skollagen ska göra att den enskilde inte uppfyller villkoret att ha förutsättningar i övrigt.

I bestämmelsen anges att den enskilde inte ska anses ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen enligt 5 § vid vissa ingripanden vid tillsyn under viss tid. Enligt den i delbetänkandet föreslagna 5 § ska den enskilde i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. I 5 c § anges när ingripanden mot närståendeföretag ska beaktas och i 5 d § regleras särskilda skäl, se författningskommentarerna.

Av strecksatserna framgår hur lång tid som villkoret enligt 5 § inte ska anses vara uppfyllt vid olika ingripanden. Att villkoret inte är uppfyllt innebär att ansökan om godkännande enligt 2 kap. 5 § inte kan godkännas. Bestämmelsen är tillämplig vid enskilds ansökan om godkännande som huvudman, oavsett vilken associationsform som den enskilde har.

Det har ingen betydelse för bestämmelsens tillämplighet om ett ingripande gällt brister i en verksamhet i en annan skolform än den som ansökan avser, så länge det är en verksamhet som bedrivs eller har bedrivits av en enskild huvudman med stöd av 2 kap. 5 §. Det kan alltså vara frågan om verksamhet inom förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Till exempel får ingripanden som avser

brister i en förskoleenhet beaktas vid bedömningen av villkoret vid en ansökan om godkännande för grund- eller gymnasieskola. Beslut om ingripande vid tillsyn som fattats av en annan myndighet än den som prövar den enskildes ansökan ska beaktas.

Vilken typ av brist som ingripandet gäller saknar betydelse för en prövning enligt denna bestämmelse. Det kan således handla om olika typer av brister som till exempel bristande insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, bristande ekonomiska förutsättningar eller brister inom områden som det systematiska kvalitetsarbetet och betygssättningen.

I *första strecksatsen* anges tiden som en tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande enligt 26 kap. 10 §. Det innebär att den enskilde efter ett föreläggande vid tillsyn inte ska anses ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen så länge tillsynen pågår. Att den enskilde gör gällande att bristen som föranlett föreläggandet är åtgärdad saknar således betydelse. Det avgörande för bedömningen är om tillsynen fortsatt pågår eller inte. Det förekommer att tillsynsmyndigheter avslutar en tillsyn trots att bristen som föreläggandet avsåg delvis kvarstår, till exempel för att myndigheten vid sin uppföljning avstår från ingripande avseende den kvarstående bristen. I sådant fall kan inte enbart det förhållande att det beslutats om ett föreläggande längre leda till att den enskilde enligt första strecksatsen inte bedöms ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, eftersom tillsynen avslutats. Om tillsynsmyndigheten vid sin uppföljning beslutar om föreläggande som förenas med vite eller värdeöverföringsförbud tillämpas i stället tredje strecksatsen. Detsamma gäller om föreläggandet avser ett allvarligt missförhållande.

I *andra strecksatsen* anges två år från ett beslut om sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § första stycket 1, 2 eller 7. Det innebär att den enskilde inte ska anses i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen under tre år från ett beslut om sanktionsavgift på grund av överträdelse av godkännande enligt 2 kap. 5 § (första punkten), överträdelse av värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19 §, 20 § eller 26 kap. 10 a § (andra punkten) eller om anmälan om nedläggning av en skolenhet enligt 2 a kap. 30 § första stycket, inte gjorts i rätt tid (sjunde punkten). Bestämmelsen i strecksatsen är tillämplig även om sanktionsavgiften helt eller delvis har satts ned. Att sanktionsavgiften satts ned kan dock

utgöra ett särskilt skäl enligt 5 d §, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

I *tredje strecksatsen* anges tre år från ett beslut om föreläggande enligt 26 kap. 10 § som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, eller som avser allvarligt missförhållande. Det innebär att den enskilde inte ska anses ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen under tre år från ett beslut om föreläggande som förenats med vite (26 kap. 27 §) eller med ett värdeöverföringsförbud (26 kap. 10 a §), eller som avser allvarligt missförhållande (26 kap. 10 § sista stycket).

I *fjärde strecksatsen* anges fem år från ett beslut om återkallelse av godkännande enligt 26 kap. 13 § första stycket, 14 § första stycket, 14 d § första stycket, 15 § eller statlig åtgärd för rättelse enligt 17 §. Det innebär att den enskilde inte ska anses ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen under fem år från ett beslut om ett sådant ingripande.

För samtliga strecksatser gäller att tidsperioden räknas från beslutet om ingripandet. Det krävs inte att ett beslut om ingripande ska ha vunnit laga kraft för att det ska kunna beaktas. Är ett beslut om ingripande upphävt eller inhiberat av domstol får det däremot inte beaktas. Är ett beslut om ingripande ändrat av domstol så att förutsättningen för tillämpningen av bestämmelsen inte längre föreligger får det inte heller beaktas. Det gäller även om ändringen inte vunnit laga kraft.

Bestämmelsen omfattas inte av tillsyn annat än i förhållande till förvärvsförbud, se 26 kap. 3 och 4 §§.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 5 b §

*Efter den tid som avses i 5 a § får vid bedömningen av om den enskilde uppfyller villkoret i 5 § beaktas om tillsynsmyndighet under de senaste fem åren beslutat om ingripande som avses i 5 a §.*

Paragrafen, som är ny, reglerar när ett ingripande vid tillsyn enligt skollagen får beaktas vid bedömningen av enskilds förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

I bestämmelsen anges att efter den tid som avses i 5 a § *får* vid bedömningen av om den enskilde uppfyller villkoret i 5 § beaktas

om tillsynsmyndighet under de senaste fem åren beslutat om ingripande som avses i 5 a §. Enligt den i delbetänkandet föreslagna 5 § ska den enskilde i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

I 5 a § regleras när ingripande vid tillsyn enligt skollagen *ska* göra att den enskilde under viss tid inte uppfyller villkoret att ha förutsättningar i övrigt. En förutsättning för att tillämpa 5 b § är att tid enligt 5 a § inte pågår. Det innebär till exempel att om det enbart finns ett beslut om föreläggande som avser ett allvarligt missförhållande måste det ha förflutit mer än tre år efter tillsynsmyndighetens beslut om det för att ingripandet ska kunna beaktas enligt 5 b §. Att 5 a § tidigare har tillämpats gällande ett ingripande för en enskild hindrar inte att det ingripandet beaktas vid en bedömning enligt 5 b §.

Vilka ingripanden som får beaktas framgår av 5 a §. De ingripanden vid tillsyn som anges i bestämmelsen är förelägganden (26 kap. 10 §), beslut om sanktionsavgifter (26 kap. 10 b § 1, 2 eller 7), förelägganden som har förenats med vite (26 kap. 27 §), värdeöverföringsförbud (26 kap. 10 a §) eller som avser allvarligt missförhållande (26 kap. 10 § sista stycket), återkallelse (26 kap. 13 § första stycket, 14 § första stycket, 14 d eller 15 §) och statlig åtgärd för rättelse (26 kap. 17 §). Att tillsynsmyndighet avstått från ingripande eller tilldelat huvudmannen en anmärkning ska alltså inte beaktas.

Vilken typ av brist som ingripandet gäller saknar betydelse för en prövning enligt denna bestämmelse. Det kan således handla om olika typer av brister som till exempel bristande insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, bristande ekonomiska förutsättningar eller brister inom områden som det systematiska kvalitetsarbetet och betygssättningen.

Bedömningen av om verksamheten under de senaste fem åren har varit föremål för ingripandena ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för myndighetens prövning av ansökan. Besluten om ingripanden behöver inte ha vunnit laga kraft för att kunna beaktas. Är ett beslut om ingripande upphävt eller inhiberat av domstol får det däremot inte beaktas. Är beslutet ändrat av domstol, så att förutsättningen för tillämpningen av bestämmelsen inte längre föreligger får det inte heller beaktas. Om det har gått mer än fem år efter tidpunkten för ett beslut om ingripande får det inte längre beaktas.

Ju närmare i tiden som ett ingripande eller ingripanden har skett desto mer försvårande får de anses vara vid bedömningen.

Det har ingen betydelse för bestämmelsens tillämplighet om ett ingripande gällt brister i en verksamhet i en annan skolform än den som ansökan avser, så länge det är en verksamhet som bedrivs av den enskilde med stöd av 2 kap. 5 §. Det kan alltså vara frågan om verksamhet inom förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Till exempel får brister i en förskoleenhet beaktas vid bedömningen av villkoret vid en ansökan om godkännande för grundskola eller gymnasieskola. Att det är fråga om brister i en annan skolform som lett till ingripanden ska inte heller ses som en förmildrande omständighet vid bedömningen. Det kan vara en annan myndighet som har beslutat om ingripandet än den som prövar ansökan om godkännande.

Utgångspunkten bör vara att ju strängare ingripande det är fråga om desto tyngre ska det väga vid bedömningen. Om det är fråga om upprepade ingripanden bör det också ses som försvårande, till exempel om det beslutats om föreläggande på grund av brister i verksamhet ett flertal gånger under de senaste fem åren. Om det gäller två eller fler vitesförelägganden, förelägganden med värdeöverföringsförbud, eller ingripanden på grund av allvarliga missförhållanden under de senaste fem år men som beslutades om för mer än tre år sedan är 5 a § inte är tillämplig. Det bör i ett sådant fall kunna finnas anledning för myndigheten att med beaktande av de ingripanden vid tillsyn som gjorts under de senaste fem åren anse att den enskilde inte har förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Bestämmelsen omfattas inte av tillsyn annat än i förhållande till förvärvsförbud, se 26 kap. 3 och 4 §§.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 5 c §

*Bestämmelserna i 5 a och 5 b §§ omfattar även ingripande mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighets beslut ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde.*



Paragrafen, som är ny, reglerar när ingripanden mot andra företag än den enskilde får beaktas vid bedömningen enligt 5 a och 5 b §§.

I bestämmelsen anges att bestämmelserna i 5 a och 5 b §§ även omfattar ingripande mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde.

Vid tillämpningen av bestämmelserna i 5 a och 5 b §§ är det alltså inte bara ingripanden vid tillsyn av den enskildes verksamheter som beaktas utan även ingripanden mot vissa andra juridiska personers verksamheter beaktas.

Om ett företag ingår i samma koncern som den enskilde får ingripanden mot verksamhet som bedrivs av det företaget beaktas. Koncernbegreppet förekommer i flera lagstiftningar. Bland annat i aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar och stiftelselagen (1994:1220). Med koncern avses här koncern enligt den definition av koncern som finns i det regelverk som styr den enskildes företagsform.

Vad gäller ideella föreningar, som saknar ett särskilt regelverk, får ledning hämtas från bland annat, lagen om ekonomiska föreningar, rättspraxis och uttalanden i den juridiska litteraturen.

Även ingripanden mot företag med i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde får beaktas. Med i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde avses ägare med *bestämmande inflytande*. Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste det göras en samlad bedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet av om någon innehar ett bestämmande inflytande. I normalfallet har en fysisk eller juridisk person bestämmande inflytande när den representerar mer än 50 procent av det röstberättigade aktiekapitalet, eller äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan. Det kan också vara när en fysisk eller juridisk person, under förutsättning att den också äger aktier eller andelar i den juridiska personen, på grund av avtal med andra ägare eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar kan utöva kontroll motsvarande mer än 50 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen. I många fall kommer detta att sammanfalla med att företagen ingår i samma koncern.

Men även så kallade oäkta koncerner med fysiska ägare omfattas av bestämmelsen.

I bolag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad kan bestämmande inflytande inträda redan vid ett lägre innehav och därför bör gränsvärdet för sådana bolag sättas till 25 procent.

Det bestämmande inflytandet kan vara direkt såväl som indirekt. Det kan till exempel handla om ägande genom holdingbolag eller att en ägare innehar tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet via ett företag och 45 procent via ett annat företag. Det finns ingen begränsning av hur många ägarled det får vara mellan den enskilde huvudmannen som bedriver eller bedrivit verksamheten som ingripandet riktats mot, och den indirekta ägaren för att bestämmelsen ska kunna tillämpas. Varje ägarled måste dock uppgå till ett bestämmande inflytande för att kunna beaktas.

Vid beräkningen av röster ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med. Med uttrycket närstående avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

Det förekommer utländska företagsformer bland aktörerna inom skolväsendet. Det kan till exempel handla om utländska aktiebolag och avtalskonstruktioner. Samma bedömning som angetts ovan får göras beträffande dem.

En aktör kan inte kringgå prövningen enligt bestämmelsen genom att efter ett beslut om ingripande till exempel avyttra, likvidera eller begära återkallelse av godkännandet som enskild huvudman. Myndigheterna kan beakta ingripanden mot en enskild huvudman även i sådana fall under förutsättning att beslutet om ingripande fattades innan den enskilde huvudmannen till exempel avyttrades eller likviderades.

Övervägandena finns i kapitel 10.

## 5 d §

*Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen enligt 5 a–5 c §§.*

I paragrafen, som är ny, regleras särskilda skäl att inte beakta ett ingripande vid tillsyn.

I bestämmelsen anges att om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn enligt denna lag inte beaktas vid bedömningen enligt 5 a–5 c §§. I de hänvisade paragraferna finns regleringar om prövningen enligt 5 §, se författningskommentarerna till bestämmelserna. Ett särskilt skäl kan vara situationen då verksamheten som har brister har förvärvats efter att de huvudsakliga bristerna som lett till ingripanden uppstått, och att det också vidtas de åtgärder som behövs för att följa besluten om ingripanden och åtgärda bristerna.

En annan situation då det kan anses finnas särskilda skäl är om tillämpning av villkoret skulle ge oproportionerliga effekter. Till exempel om det gäller ingripande som avser en eller ett fåtal brister i en verksamhet som är liten i förhållande till den totala verksamheten som med stöd av 2 kap. 5 § bedrivs av den enskilde, den koncern som den enskilde ingår eller ingått i, eller de företag som hade i huvudsak samma ägare som den enskilde vid tidpunkten för ingripandet. Utrymmet för att se en effekt som oproportionerlig är mindre om det är fråga om beslut om sanktionsavgift, ett vitesföreläggande, ett föreläggande som förenats med värdeöverföringsförbud, ett föreläggande som avser allvarligt missförhållande, en statlig åtgärd för rättelse eller en återkallelse med hänsyn till hur stränga ingripanden det är fråga om i dessa fall. Det bör då också krävas att det handlar om enstaka fall av sådana ingripanden och framstå som tydligt att bristerna som låg till grund för ingripandena inte kan ses som representativa för verksamheten i stort och har uppstått på grund av lokala omständigheter som inte har en koppling till den övergripande styrningen av den enskilde, koncernen eller andra närståendeföretag.

Om bristen är hänförlig till omständigheter som den enskilde huvudmannen svårligen kunnat påverka kan det också utgöra ett särskilt skäl, såsom en stor brist på legitimerade lärare inom vissa ämnen i vissa delar av landet, förutsatt att den enskilde vidtagit de åtgärder som kan förväntas för att avhjälpa bristen.

Om en sanktionsavgift jämkats eller eftergetts kan det utgöra ett särskilt skäl. En bedömning av om det föreligger särskilda skäl för att inte beakta ett beslut om sanktionsavgift måste dock göras i det enskilda fallet med beaktande av de omständigheter som föranlett jämkning eller eftergift av sanktionsavgiften.

Om den enskilde anser att beslut om föreläggande, eller annat icke laga kraft vunnet beslut om ingripande, är oriktigt bör det i viss utsträckning kunna beaktas i bedömningen av om det finns särskilda skäl. Avsikten är dock inte att ett beslut om ingripande ska överprövas vid en bedömning av särskilda skäl utan det måste föreligga omständigheter som med viss styrka talar för att beslutet om ingripande kan komma att ändras eller att ett föreläggande varit felaktigt för att beslutet inte ska beaktas.

I ansökningsärenden är det den sökande som har bevisbördan för att särskilda skäl finns. I ärenden om överträdelse av förvärvs- förbud är det den enskilde som har bevisbördan för att särskilda skäl finns.

Övervägandena finns i kapitel 10.

## 8 §

Prövningen enligt 6 § ska sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, och
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

Prövningen enligt 7 § ska avse de personer som anges i första stycket, *personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten*, och den juridiska personen.

Paragrafen reglerar vilken personkrets som omfattas av prövningen av kraven på insikt och lämplighet enligt 6 och 7 §§.

I *första stycket* anges vilka personer som prövningen av kravet på insikt enligt 6 § sammantaget ska avse. Av 6 § framgår kravet att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt ska ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Fjärde punkten har tagits bort och den delen av bestämmelsen flyttats till andra stycket. Personkretsen som omfattas av prövningen av kravet på insikt ändras därigenom. Vid prövningen av om den enskilde uppfyller kravet på insikt omfattas inte längre personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

I *andra stycket* anges att prövningen av kravet på lämplighet enligt 7 § ska avse de personer som anges i första stycket, personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt infly-

tande över verksamheten, och den juridiska personen. Personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten ingår alltså fortsatt i den personkrets som ska vara lämpliga men inte bland dem som kan uppfylla kravet på insikt.

Övervägandena finns i kapitel 10.

## 11 §

*Ett godkännande ska inte lämnas om utbildningen innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Vid bedömningen ska sådana negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år från och med det tidpunkt då utbildningen är avsedd att starta beaktas.*

*Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas.*

*Om ansökan avser förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.*

Paragrafen reglerar vad tillståndsmyndigheten behöver beakta i förhållande till de lokala förutsättningarna i den kommun i vilken den enskilde ansöker om godkännande som huvudman. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § femte stycket. Paragrafbeteckningen ändrades i delbetänkandet.

I första stycket förtydligas vad som ska beaktas vid bedömningen av om en etablering kan leda till påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av lägeskommunen. Tillståndsmyndigheten ska göra en helhetsbedömning av de konsekvenser som kan leda till påtagliga negativa följder. Med ekonomiska konsekvenser avses exempelvis hur en etablering av en fristående skola kan påverka kommunens ekonomi och därigenom dess möjlighet att upprätthålla en likvärdig utbildning. Med organisatoriska konsekvenser avses exempelvis kommunens möjlighet att planera, dimensionera och driva en långsiktigt hållbar skolorganisation. Med pedagogiska konsekvenser avses exempelvis risken för att en ny etablering av en fristående skola kan påverka kvaliteten och likvärdigheten i utbildningen inom kommunen. Definitionerna syftar till att tydliggöra, men inte begränsa, de konsekvenser som ska ingå i

myndighetens prövning. I tidigare förarbeten har angetts att begreppet påtagliga negativa följder bland annat avser att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och att detta skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen eller att etableringen av en fristående skola annars skulle leda till större kostnadsökningar för kommunen som kvarstår på sikt (prop. 2009/10:165 s. 643 och prop. 1995/ 96:200 s. 45).

Tidsperspektivet för de påtagliga negativa följderna ändras till tre år från den tidpunkt då utbildningen är avsedd att starta. Enligt nuvarande 2 kap. 5 § femte stycket ska de påtagliga negativa följderna bestå på lång sikt. I förarbetena har det framhållits att när det gäller begreppet på lång sikt kan fem år generellt sett anses vara en överskådlig period i sammanhanget (prop. 2009/10:157 s. 21). Det treåriga perspektivet syftar till att stärka elevperspektivet eftersom påtagliga negativa följder under fem år utgör en alltför stor del av en elevs skolgång och riskerar att påverka såväl kvalitet som elevernas rätt till en likvärdig utbildning. Perspektivet motsvarar även kraven på att kommunernas budget ska innehålla en plan för ekonomin för en period om tre år, 11 kap. 6 § kommunallagen (2017:725).

*Andra och tredje stycket* motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § femte stycket andra och tredje meningen.

I övrigt görs språkliga justeringar utan att någon ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i kapitel 11.

### 13 §

Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman *och om förhandsbesked* får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 § *och om förhandsbesked enligt 35 §*

*Skolinspektionen får även ta ut en avgift för konsekvensbeskrivningar enligt 14 a § tredje stycket.*

Paragrafen reglerar rätten att ta ut avgifter för ansökan enligt 2 kap. 5 § och ansökan om förhandsbesked av förvärvsförbud enligt 35 §. Bestämmelsen finns i nuvarande 2 kap. 5 d §. Paragrafbeteckningen ändrades i delbetänkandet.

I *första stycket* görs ett tillägg om att Skolinspektionen och den kommun som handlägger ärenden om förhandsbesked av förvärvs-

förbud får ta ut en avgift för sådana ansökningar. Ansökan om förhandsbesked regleras i 35 §.

I *andra stycket*, som är nytt, regleras att Skolinspektionen får ta ut avgift avseende kostnad för lägeskommunens framtagande av konsekvensbeskrivningen enligt 14 a § tredje stycket, utöver myndighetens egna kostnader för ansökningar.

I 38 § 2 finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om avgifter för ansökningar hos Skolinspektion enligt denna paragraf.

Övervägandena finns i kapitel 10 och 11.

#### 14 a §

*Om en ansökan avser förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grundskola ska Statens skolinspektion inhämta ett yttrande från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i sådana fall inkomma med ett yttrande. Skolinspektionen ska inte inhämta ett yttrande om det är uppenbart obehövt.*

*Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av etableringen ges tillfälle att yttra sig.*

*En kommun som är skyldig att yttra sig enligt första stycket ska till yttrandet bifoga en beskrivning av de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser som uppstår om ansökan skulle bifallas. Om ansökan avser gymnasieskola ska beskrivningen även omfatta konsekvenser för kommunerna inom det primära samverkansområdet för utbildningen enligt 2 kap. 2 a §.*

Paragrafen är ny och reglerar yttranden och konsekvensbeskrivningar från kommuner.

I *första stycket* införs en skyldighet för Skolinspektionen att inhämta ett yttrande från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Skyldigheten att inhämta ett yttrande avseende den enskildes ansökan om godkännande som huvudman avser de skolformer som nämns i bestämmelsen och fritidshem.

Av nuvarande 2 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) respektive 2 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039) framgår att lägeskommunen ska ges tillfälle att yttra sig när Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman. I förevarande paragraf kompletteras Skolinspektionens skyldighet

att inhämta yttrande med en motsvarande skyldighet för lägeskommunen att yttra sig över ansökan.

Av första styckets *sista mening* framgår att Skolinspektionen inte behöver inhämta ett yttrande från hemkommunen om det är uppenbart obehövligt. Bestämmelsen tar främst sikte på om Skolinspektionen tidigt i handläggningen kan konstatera att den enskilde inte uppfyller något av de övriga villkor som framgår av 3–12 §§ och att ansökan därför kommer att avslås på sådan grund. Om myndigheten konstaterar att den kommer att avslå ansökan finns det inte anledning att begära något yttrande från lägeskommunen.

I *andra stycket* regleras en skyldighet för Skolinspektionen att erbjuda närliggande kommuner som kan antas bli berörda en möjlighet att yttra sig över en ansökan som avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola. Detta har tidigare reglerats i 2 kap. 2 § gymnasieförordningen. Då alla närliggande kommuner som kan antas bli berörda inte nödvändigtvis ingår i lägeskommunens primära samverkansområde (se nedan) finns det skäl att behålla möjligheten för närliggande kommuner att yttra sig.

Enligt *tredje stycket första meningen* ska lägeskommunen till yttrandet bifoga en beskrivning av sådana negativa ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser som uppstår om ansökan skulle bifallas. Enligt 11 § ska dessa konsekvenser förväntas bestå i mer än tre år för att beaktas av myndigheten vid prövningen av ansökan.

Av 2 kap. 2 a § följer att varje kommun ska samverka med minst två andra kommuner om uppgifter i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning samt att samverkan ska ske genom ett så kallat primärt samverkansavtal. Enligt 2 kap. 2 b § ska det primära samverkansavtalet avse planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. Av 15 kap. 30 a § följer att detta rör de nationella programmen samt introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion utformade för en grupp elever. En kommun i det primära samverkansområdet ska enligt samma paragraf erbjuda all sådan utbildning som anordnas av någon av kommunerna i samverkansområdet. Mot bakgrund av detta införs en skyldighet i tredje stycket *andra meningen* för lägeskommunen att även beskriva konsekvenserna av en etablering för kommunerna inom det primära samverkansområdet.



I 13 § finns bestämmelser om avgifter som är avsedda att täcka kommunernas kostnader för framtagandet av konsekvensbeskrivningarna.

Övervägandena finns i kapitel 11.

## 29 a §

*I en anmälan enligt 29 § ska den enskilde huvudmannen lämna upplysningar om det pågår tillsyn av, eller beslutats om ingripande vid tillsyn som avses i 5 a eller 5 b § mot den person som förvärvat ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i huvudmannen eller en enskild huvudman som personen haft bestämmande inflytande över genom ägande.*

*Upplysningar ska också lämnas om pågående tillsyn av eller, om det beslutats om ingripande som avses i 5 a eller 5 b § mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern som personen som förvärvat det bestämmande inflytandet, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen.*

*Den enskilde huvudmannen ska därutöver lämna de upplysningar som är av betydelse för bedömningen om en överträdelse av förvärvsförbudet enligt 33 och 34 §§ ägt rum.*

I paragrafen, som är ny, regleras en enskild huvudmans upplysningsplikt vid förvärv som ändrar det bestämmande inflytandet i huvudmannen.

I första stycket anges att den enskilde huvudmannen i en anmälan enligt 29 § ska lämna upplysningar om det pågår tillsyn av, eller har beslutats om ingripande vid tillsyn som avses i 5 a eller 5 b § mot den person som förvärvat ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i huvudmannen eller en enskild huvudman som personen haft bestämmande inflytande över genom ägande. Enligt 29 § ska en enskild huvudman anmäla förändringar av det bestämmande inflytandet över huvudmannen genom ändringar av det direkta eller indirekta ägandet i huvudmannen till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. I en sådan anmälan ska alltså även upplysningar om tillsyn och ingripanden vid tillsyn lämnas. Upplysningarna kan anses ha kommit i en anmälan även om de inte inkom till myndigheten samtidigt som anmälan. En förutsättning för det är dock att upplysningarna inkommit till myndigheten senast en månad efter förändringen av det bestämmande inflytandet i huvudmannen.

De ingripanden som avses i 5 a och 5 b §§ är förelägganden (26 kap. 10 §), beslut om sanktionsavgift (26 kap. 10 b § första stycket 1, 2 eller 7), förelägganden (26 kap. 10 §) som förenats med vite (27 §) eller värdeöverföringsförbud (10 a §) eller som avser allvarligt missförhållande (10 § sista stycket), statlig åtgärd för rättelse (26 kap. 17 §) och återkallelse (26 kap. 13 § första stycket, 14 § första stycket, 14 d eller 15 §).

Kravet på upplysning innebär att den enskilde huvudmannen ska lämna uppgifter till myndigheten om det pågår tillsyn eller förekommit de ingripanden vid tillsyn som angetts ovan under de senaste fem åren. Att tillsyn pågår ska förstås som att det pågår ett tillsyns-ärende på en tillsynsmyndighet. Om det funnits ingripanden som skett längre tid tillbaka än fem år behöver huvudmannen inte upplysa om det. Beräkningen av femårsgränsen utgår från datumet för beslutet om ingripande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 38 § meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas av den enskilde huvudmannen enligt första stycket.

I *andra stycket* anges att upplysningar också ska lämnas om pågående tillsyn av eller, om det beslutats om ingripande som avses i 5 a eller 5 b § mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för beslutet eller tillsynen ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen.

Utöver upplysningar om personen som gjort förvärvet ska alltså upplysningar lämnas om ingripanden mot andra företag som ingick i samma koncern som personen vid tidpunkten för beslutet om ingripande samt om det pågår en tillsyn av ett koncernföretag. Ledning för vad som avses med koncern kan hämtas i författningskommentaren till 5 c §. Kravet på upplysningar om pågående tillsyn gäller endast för sådana huvudmän som fortfarande ingår i samma koncern som personen som gjort förvärvet.

Upplysningar ska även lämnas om enskilda huvudmän som hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen som gjort förvärvet vid tiden för beslutet om ingripandet. Ledning för vad som avses med ”i huvudsak samma ägare” kan hämtas i författningskommentaren till 5 c §. Är det fråga om en fysisk person som gjort förvärvet ska således upplysningar lämnas om ingripanden som riktats mot företag som den personen, vid tidpunkten för myndighetens beslut, hade ett direkt eller indirekt bestämmande infly-

tande över. Upplysningar ska även lämnas om det pågår tillsyn av ett företag som har i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen som gjort förvärvet. Skulle det pågå tillsyn av ett företag som personen i fråga inte längre är huvudsaklig ägare till behöver det alltså inte lämnas någon upplysning om det.

I *tredje stycket* anges att den enskilde huvudmannen därutöver ska lämna de upplysningar som är av betydelse för bedömningen av om en överträdelse av förvärvsförbudet enligt 33 och 34 §§ ägt rum. Det kan till exempel handla om upplysningar om omständigheter som kan tala för att särskilda skäl enligt 5 d §§ föreligger.

Upplysningen bör innehålla alla uppgifter som är av betydelse för bedömningen av huruvida ett förvärvsförbud överträtts.

Om fullständiga uppgifter inte lämnas in i rätt tid ska den enskilda huvudmannen åläggas en sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §, se författningskommentaren.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 33 §

*En fysisk eller juridisk person får inte förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under den tid som personen har förvärvsförbud.*

I paragrafen, som är ny, regleras innebörden av förvärvsförbud.

I bestämmelsen anges att en fysisk eller juridisk person inte får förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under tid som personen har förvärvsförbud. När ett förvärvsförbud gäller framgår av 34 §.

Med förvärv avses överlåtelser som skett genom till exempel köp, bodelning, gåva, arv och testamente. Förvärv kan också ske genom att en person som är ägare utökar sitt inflytande genom exempelvis aktieägaravtal och därigenom får ett bestämmande inflytande över den enskilda huvudmannen.

Innebörden av bestämmande inflytande är densamma som angetts i författningskommentaren till 5 c §. Det innebär bland annat att närståendes innehav ska beaktas vid bedömning av om ett bestämmande inflytande föreligger. Även aktieägaravtal och liknande ska beaktas.

Bestämmelsen gäller både direkt och indirekt bestämmande inflytande. Det innebär till exempel att situationen då en person förvärvar moderbolaget till den enskilde huvudmannen för att på så vis få ett bestämmande inflytande i huvudmannen, omfattas av regleringen. Detsamma gäller vid ägande genom olika bolag som tillsammans ger ett bestämmande inflytande. Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste bedömningen av vem som har ett bestämmande inflytande göras samlat utifrån alla omständigheter i det enskilda fallet.

En person som har förvärvsförbud kan förvärva ett visst inflytande i en enskild huvudman, men inflytandet får inte uppgå till att vara bestämmande.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 34 §

*Förvärvsförbud gäller för en fysisk eller juridisk person under den tid som personen inte uppfyller 5–5 b §§ med beaktande av 5 d §.*

*Vid bedömningen enligt första stycket ska tillsynsmyndigheten även beakta ingripanden vid tillsyn mot enskild huvudman som vid tidpunkten för beslutet ingick i samma koncern, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen, eller som personen genom direkt eller indirekt ägande hade ett bestämmande inflytande över.*

I paragrafen, som är ny, regleras när ett förvärvsförbud vid vissa ingripanden vid tillsyn enligt skollagen gäller. Vad förvärvsförbud innebär framgår av 33 §.

I första stycket anges att förvärvsförbud gäller för en fysisk eller juridisk person under tid som personen inte uppfyller 5–5 b §§ med beaktande av 5 d §. Förvärvsförbud kan alltså både gälla en fysisk person, till exempel en fysisk ägare till ett aktiebolag, och en juridisk person, till exempel ett aktiebolag eller en stiftelse. I 5–5 b och 5 d §§ regleras villkoret att den enskilde i övrigt ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, se författningskommentarerna till de paragraferna.

Vid bedömningen av särskilda skäl enligt 5 d § ska tillsynsmyndigheten beakta de omständigheter som den känner till som kan tala för att det finns särskilda skäl. Det ankommer dock på personen i fråga att anföra omständigheter som kan utgöra särskilda skäl som myndigheten inte redan känner till. Personen kan även behöva komma

in till myndigheten med bevisning som visar att de anförda omständigheterna föreligger.

I *andra stycket* anges att vid bedömningen enligt första stycket ska tillsynsmyndigheten även beakta ingripande vid tillsyn mot enskild huvudman som vid tidpunkten för beslutet ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen, eller som personen genom direkt eller indirekt ägande hade ett bestämmande inflytande över. Ledning om vad som avses med koncern, bestämmande inflytande, samt att ha i huvudsak samma ägare kan hämtas i författningskommentaren till 5 c §.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 35 §

*En fysisk eller juridisk person får ansöka hos en tillsynsmyndighet om förhandsbesked om personen har ett förvärvsförbud.*

*En ansökan om förhandsbesked ska vara skriftlig. I ansökan ska den enskilde lämna de uppgifter som behövs för att förhandsbesked ska kunna lämnas.*

I paragrafen, som är ny, regleras ansökan om förhandsbesked.

I *första stycket* anges att en fysisk eller juridisk person får ansöka hos en tillsynsmyndighet om förhandsbesked om den personen har ett förvärvsförbud. Sökande kan till exempel vara en fysisk person som är ägare till en enskild huvudman, eller ett företag som är en enskild huvudman. Ett förhandsbesked om förvärvsförbud avser de enskilda huvudmän som myndigheten har tillsyn över. Det finns inget hinder mot att lämna in ansökan hos flera tillsynsmyndigheter samtidigt. Det finns inte heller någon begränsning av hur ofta en person får ansöka om förhandsbesked.

I *andra stycket första meningen* anges att en ansökan om förhandsbesked ska vara skriftlig. Kravet innebär att en ansökan måste vara skriftlig för att kunna prövas. Det räcker alltså inte med en muntlig ansökan.

I *andra stycket andra meningen* anges att den enskilde i ansökan ska lämna de uppgifter som behövs för att förhandsbesked ska kunna lämnas. Det inbegriper sådana uppgifter som avses i 29 a §, men också relevanta beslut från tillsynsmyndigheter och andra handlingar som kan vara av betydelse för bedömningen, inklusive om det finns särskilda skäl. Personen behöver inte ange i ansökan om den planerar

att förvärva en enskild huvudman eller vilken huvudman som personen vill förvärva. Tillsynsmyndigheten kan utgå från att personen har lämnat de uppgifter i ansökan som behövs för myndighetens bedömning om inte skäl talar emot det.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 36 §

*Tillsynsmyndigheten ska lämna förhandsbesked inom tre månader efter att ansökan kom in.*

*Om det finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten besluta om längre handläggningstid av ansökan. Sökanden ska underrättas om beslutet.*

I paragrafen, som är ny, regleras att tillsynsmyndighetens handläggning av en ansökan om förhandsbesked måste ske skyndsamt.

I *första stycket* anges att tillsynsmyndigheten ska lämna förhandsbesked inom tre månader efter att ansökan kom in. Av myndighetens beslut ska framgå om ett förvärvsförbud gällande de enskilda huvudmän som tillsynsmyndigheten har tillsyn över, finns för personen vid tidpunkten för beskedet. Beslutet ska inte avse förbud att förvärva någon specifik huvudman som myndigheten har tillsyn över. Myndigheten behöver inte ange hur länge ett förvärvsförbud bedöms kvarstå.

I *andra stycket första meningen* anges att om det finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten besluta om längre handläggningstid av ansökan. Det innebär att vid särskilda skäl får handläggningstiden överstiga tre månader. Handläggningstiden bör dock inte förlängas mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till det särskilda skälet. Särskilda skäl kan till exempel vara att ansökan gäller en juridisk person med en komplex ägarstruktur med många koncernföretag, eller att myndigheten behöver begära kompletterande uppgifter från sökanden eller en annan tillsynsmyndighet.

I *andra stycket andra meningen* anges att sökanden ska underrättas om beslutet att handläggningstiden förlängts på grund av särskilda skäl. Underrättelsen får ske muntligen eller skriftligen.

Övervägandena finns i kapitel 10.

## 37 §

*Om tillsynsmyndigheten lämnar förhandsbesked att förvärvsförbud inte gäller för sökanden är beskedet bindande för myndigheten i förhållande till förvärv av en enskild huvudman som sker inom ett år från beslutet.*

*Första stycket gäller inte om det framkommer omständigheter som förändrar myndighetens bedömning om dessa*

*– inte var kända för myndigheten vid förhandsbeskedet, eller*  
*– inträffat efter förhandsbeskedet, men innan tidpunkten för det förvärv som är föremål för tillsyn.*

I paragrafen, som är ny, regleras när ett förhandsbesked är bindande för myndigheten som lämnat det. Vad förvärvsförbud innebär anges i 33 §, se författningskommentaren. När förvärvsförbud gäller framgår av 34 §, se författningskommentaren.

Av *första stycket* framgår att en tillsynsmyndighets förhandsbesked med innebörden att en sökande *inte* har ett förvärvsförbud är bindande för den myndigheten i förhållande till förvärv av en enskild huvudman som sker inom ett år från beslutet. Ett förhandsbesked avser förvärvsförbud för personen beträffande de enskilda huvudmän som tillsynsmyndigheten har tillsyn över. Det innebär att andra tillsynsmyndigheter inte är bundna av förhandsbeskedet vid tillsyn av huvudmän som de har tillsynsansvar för. Förhandsbeskedet är inte kopplat till ett specifikt framtida förvärv av enskild huvudman. Det finns ingen begränsning av hur många förvärv som ett förhandsbesked kan vara bindande i förhållande till. Förhandsbeskedet är inte bindande för myndigheten vid en annan persons förvärv, till exempel en juridisk person som ingår i samma koncern, eller för förvärv som skett före bedömningen.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att förvärvsförbud gäller för sökanden är det inte bindande vid myndighetens tillsyn. Tillsynsmyndigheten är alltså oförhindrad att göra en annan bedömning vid tillsyn i sådant fall.

Av *andra stycket första punkten* framgår att förhandsbesked enligt första stycket upphör att vara bindande om det framkommer omständigheter som förändrar myndighetens bedömning om dessa inte var kända för myndigheten vid förhandsbeskedet. Det ska vara fråga om sådana omständigheter som innebär att myndigheten gör en annan bedömning. Omständigheter som visserligen är av betydelse för myndighetens bedömning men som inte förändrar den,

medför inte att förhandsbesked upphör att vara bindande för myndigheten.

Av andra stycket *andra punkten* framgår att ett förhandsbesked upphör att vara bindande om det framkommer omständigheter som förändrar myndighetens bedömning om dessa inträffat efter förhandsbeskedet, men innan tidpunkten för det förvärv som är föremål för tillsyn. Ett exempel är om ett koncernföretag till personen får ett vitesföreläggande om brister i en skolenhet före ett förvärv men *efter* myndighetens förhandsbesked. Om omständigheterna förändras efter förhandsbeskedet men efter tidpunkten för förvärvet är förhandsbeskedet fortfarande bindande för myndigheten vid tillsyn som rör förvärvet.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 38 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. villkor för godkännande enligt 4, 6, och 7 §§,
2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 13 §,
3. särredovisning av verksamhet enligt 22 och 24 §§,
4. revisors granskning av särredovisning enligt 26 § andra stycket,
5. revisors yttrande om värdeöverföringar enligt 27 §, och
6. *upplysningar som ska lämnas enligt 29 a §.*

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter eller delegera till en myndighet att göra det. Den motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 5 e §. Paragrafhänvisningarna i punkterna 1 och 2 justerades i delbetänkandet på grund av att bestämmelser har flyttats till kapitel 2 a. Punkterna 3–5 föreslogs i delbetänkandet.

*Sjätte punkten* är ny och ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om de uppgifter som ska lämnas enligt 29 a §.

Övervägandena finns i kapitel 10.



## 26 kap.

### 3 §

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,
2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,
3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,
4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och
5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4, 5, 6–11 och 19–32 §§ *samt att 2 a kap. 33 och 34 §§ följs.*

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

Paragrafen reglerar Statens skolinspektions tillsynsområde.

Av *första stycket femte punkten* framgår att tillsynen omfattar att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4, 5, 6–11 och 19–32 §§, samt att 2 a kap. 33 och 34 §§ följs. Punkten är delvis ändrad jämfört med dess föreslagna lydelse i delbetänkandet. Myndighetens tillsyn omfattar nu också 2 a kap. 29 a § om enskilda huvudmäns upplysningsplikt, samt 2 a kap. 33 och 34 §§ om förvärvsförbud. Det innebär att Skolinspektionen har tillsyn över att enskilda som godkänts av myndigheten som huvudmän dels inkommer med upplysningar enligt 2 a kap. 29 a §, dels att de inte förvärvas av personer med förvärvsförbud. Skolinspektionen har inte tillsyn över det skärpta villkoret i 5 a–5 d §§. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 4 §

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 a kap. 14 § andra stycket,
2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och
3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4, 5, 6–11, 19–29 a, 31 och 32 §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§ *samt att 2 a kap. 33 och 34 §§ följs.*

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

Paragrafen reglerar kommunernas tillsynsområde.

Av *första stycket tredje punkten* framgår att tillsynen omfattar att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4, 5, 6–11, 19–29 a, 31 och 32 §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§ samt att 2 a kap. 33 och 34 §§ gällande dessa efterföljs. Punkten är delvis ändrad jämfört med dess föreslagna lydelse i delbetänkandet. Kommuns tillsyn omfattar numera också att 2 a kap. 29 a, 33 och 34 §§ gällande enskilda som godkänts av kommunen följs. Det innebär att kommunen har tillsyn över att enskilda som godkänts av kommunen som huvudmän inkommer med upplysningar enligt nya 29 a §, och inte förvärvas av personer med förvärvsförbud. Kommunen har inte tillsyn över det skärpta villkoret i 5 a–5 d §§. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

Övervägandena finns i kapitel 10.

### 10 b §

En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn

1. vid överträdelse av godkännandet enligt 2 kap. 5 §,
2. vid överträdelse av värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,
3. om särredovisning enligt 2 a kap. 22 § inte upprättats i rätt tid,
4. om anmälan enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid,
5. om anmälan enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid,
6. om upplysningar enligt 2 a kap. 29 a § inte lämnats i anmälan enligt 29 §,
7. om anmälan enligt 2 a kap. 30 § första stycket inte gjorts i rätt tid, eller
8. om handling enligt 2 a kap. 31 eller 32 § inte kommit in i rätt tid.

Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om avgift om det är uppenbart oskäligt.

Sanktionsavgift får inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts.

I paragrafen, som föreslogs i delbetänkandet, anges vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift.

Av *första stycket* framgår att det är tillsynsmyndigheten som beslutar om sanktionsavgift.

I *första punkten* regleras sanktionsavgift om huvudmannen överträder godkännandet. Av 2 kap. 5 § framgår att godkännandet ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet på en viss belägenhetsadress eller motsvarande beteckning. För grundskolan, anpassad grundskola, gymnasieskolan och anpassad gymnasieskola ska godkännandet även avse det högsta antalet utbildningsplatser vid skolenheten samt, avseende gymnasieskolan även det högsta antalet utbildningsplatser vid ett program, och i förekommande fall, inriktning. Med överträdelse avses även att huvudmannen inte uppfyller de övriga villkor som godkännande förenats med enligt 2 kap. 5 § sista stycket 1, exempelvis öppettider på förskolor.

*Punkterna 2–5, 7 och 8* har fått nya numreringar till följd av att bestämmelsen fått en ny första punkt och en ny sjätte punkt.

*Sjätte punkten*, som är ny, reglerar sanktionsavgift om uppgifter enligt 2 a kap. 29 a § inte lämnats i anmälan enligt 29 §. Med att uppgifterna ska ha lämnats i anmälan avses att uppgifterna ska ha inkommit till tillsynsmyndighet senast den i 29 § angivna tiden.

Övervägandena finns i kapitel 10 och 11.

### 10 c §

En sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § *första stycket* 1–7 ska tas ut med ett belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.

När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska följande omständigheter beaktas.

- Överträdelsens karaktär och svårhetsgrad.
- Om huvudmannen tidigare ålagts att erlagga sanktionsavgift.
- Vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden.

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

Paragrafen, som föreslogs i delbetänkandet, innehåller bestämmelser om storleken på sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § *första stycket* 1–7.

Paragrafhänvisningen i *första stycket* har ändrats dels med anledning av en ändrad numrering av punkterna i 10 b § *första stycket*, dels för att omfatta den nya första och sjätte punkten i paragrafens första stycke. Enligt den nya bestämmelsen i 10 b § *första stycket* 1

ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift om en huvudman överträder sitt godkännande enligt 2 kap. 5 §. En ny bestämmelse finns också i 10 b § första stycket 6 om att tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift om uppgifter enligt 2 a kap. 29 a § inte lämnats i samband med anmälan enligt 29 §. Se författningskommentaren till 10 b § i delbetänkandet.

Övervägandena finns i kapitel 10 och 11.

#### 10 d §

En sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § första stycket 8 ska tas ut med ett fast belopp som bestäms med hänsyn till den enskilde huvudmannens årsomsättning. Sanktionsavgiften ska höjas vid upprepade överträdelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter enligt första stycket.

Paragrafen, som föreslogs i delbetänkandet, innehåller bestämmelser om storleken på sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § första stycket 8 och föreskriftsrätt.

Paragrafhänvisningen i första stycket har ändrats till 10 b § första stycket 8. Det är en följd av att punkterna i 10 b § första stycket har fått en ny numrering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i kapitel 10.

#### 14 d §

*Ett godkännande av en enskild som huvudman får återkallas om en fysisk eller juridisk person har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i den enskilde huvudmannen som har förvärvats i strid med förvärvsförbudet enligt 33 och 34 §§.*

*Om tillsynsmyndigheten bedömer att ett godkännande kan återkallas enligt första stycket ska myndigheten informera personen som har det bestämmande inflytandet och den enskilde huvudmannen om bedömningen. Myndigheten ska ge personen och huvudmannen tillfälle att yttra sig innan beslut om återkallelse fattas. Myndigheten ska samtidigt upplysa om att den enskilde huvudmannens godkännande kan återkallas om personen inte minskar sitt innehav i huvudmannen på så sätt att denne inte längre har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande.*

I paragrafen, som är ny, regleras tillsynsmyndigheternas rätt att återkalla godkännande för en enskild huvudman om en person förvärvat ett bestämmande inflytande i huvudmannen i strid med förvärvsförbudet och krav på handläggningsåtgärder vid återkallelse på denna grund.

I *första stycket* anges att ett godkännande av en enskild som huvudman får återkallas om en fysisk eller juridisk person har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i den enskilde som har förvärvats i strid med förvärvsförbudet enligt 33 och 34 §§. En förutsättning för att ett godkännande ska kunna återkallas med stöd av denna bestämmelse är att personen i fråga vid tidpunkten för beslutet om återkallelse fortfarande har ett bestämmande inflytande i den enskilde huvudmannen, samt att det bestämmande inflytandet förvärvats i strid med förvärvsförbudet.

Innebörden av bestämmande inflytande är densamma som angetts beträffande det i delbetänkandet föreslagna värdeöverföringsförbudet. Ledning kan även hämtas från författningskommentaren till 2 a kap. 5 c och 33 §§. Vad förvärvsförbud innebär och under vilken tid som det gäller regleras i 33 och 34 §§, se författningskommentarerna.

I *andra stycket första meningen* anges att om en tillsynsmyndighet bedömer att ett godkännande kan återkallas enligt första stycket ska myndigheten informera personen som har det bestämmande inflytandet och den enskilde huvudmannen om bedömningen. Sådan information bör lämpligen ges skriftligen.

I *andra stycket andra meningen* anges att myndigheten ska ge personen och huvudmannen tillfälle att yttra sig innan beslut om återkallelse fattas. Det ger personen, och även huvudmannen, möjlighet att framföra omständigheter och inkomma med bevisning som talar emot myndighetens bedömning, bland annat om det ska anses finnas särskilda skäl enligt 2 a kap. 5 d §. Det ger också personen i fråga tid att minska sitt inflytande i huvudmannen om den vill det. I normalfallet bör tiden uppgå till en månad men om det finns skäl för det, till exempel för att förvärvet skett genom ett arv, bör tiden att yttra sig vara längre.

I *tredje meningen* anges att myndigheten samtidigt ska upplysa om att den enskilde huvudmannens godkännande kan återkallas om personen inte minskar sitt innehav i huvudmannen på så sätt

att denne inte längre har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande.

Övervägandena finns i kapitel 10.

## 28 kap.

### 2 §

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b, 14 d, eller 15 §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

4. verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a eller 16 b § eller upphävande av verksamhetsförbud enligt 16 d §,

5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,

6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,

7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,

8. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §, eller

9. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §.

När ett beslut överklagas är Skolinspektionen motpart i domstolen.

I paragrafen anges vilka beslut av Statens skolinspektion som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *första punkten* har en hänvisning till nya 26 kap. 14 d § lagts till. Det innebär att Skolinspektions beslut om återkallelse av godkännande på grund av överträdelse av förvärvsförbudet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 28 kap. 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i kapitel 10.

## 5 §

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c, 14 d eller 15 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,
6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,
7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,
9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,
10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.
11. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,
12. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §, eller
13. återkrav av bidrag, ränta eller avdrag enligt 26 b kap. 4, 6 eller 7 §.

I paragrafen anges vilka beslut av en kommun eller en region som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *första punkten* har en hänvisning till nya 26 kap. 14 d § lagts till. Det innebär att en kommuns beslut om återkallelse av godkännande på grund av överträdelse av förvärvsförbudet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 28 kap. 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i kapitel 10.





# Referenser

## Riksdagstryck

- Prop.1991/92:150 del II, *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*
- Prop. 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*
- Prop. 2001/02:35, *Fristående skolor.*
- Prop. 2008/09:1, *Förslag till statsbudget för 2009.*
- Prop. 2009/10:125, *En ny alkohollag.*
- Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2009/10:157, *Bidragsvillkor för fristående verksamheter.*
- Prop. 2013/14:112, *Villkor för fristående skolor m.m.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2016/17:171, *En ny kommunallag.*
- Prop. 2017/18:158, *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*
- Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Prop. 2021/22:45, *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister.*
- Prop. 2021/22:157, *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.*
- Prop. 2021/22:159, *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*

Prop. 2021/22:156, *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd.*

Prop. 2024/25:46, *Nya uppgifter för centrum mot våldsbejakande extremism.*

Utbildningsutskottets betänkande 2012/13:UbU14.

Utbildningsutskottets betänkande 2001/02:UbU7.

## **Statens offentliga utredningar (SOU)**

SOU 2015:7, *Krav på privata aktörer i välfärden.*

SOU 2016:66, *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

SOU 2016:78, *Ordning och reda i välfärden.*

SOU 2022:29, *Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor.*

SOU 2025:37, *Skärpta villkor för friskolesektorn.*

## **Regeringsbeslut m.m.**

Regeringsbeslut 2024-07-11, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion, dnr. U2024/01818.

Regeringsbeslut 2025-03-27, Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolinspektion dnr. U2025/00948.

## **Allmänna kommentarer**

Två skrivelser från Almega utbildning, *Till Utredningen om vinst i skolan – inför slutbetänkandet.* Del 1 inkom den 4 september och del 2 den 13 november 2025.

Skriftlig yttrande Svenskt Näringsliv (2025). *Promemoria Svenskt Näringslivs kommentar till de förslagsinriktningar som specificerats av Vinstutredningen 2025-10-23*, inkom 11 november 2025.

Skriftligt yttrande Sveriges kommuner och regioner SKR (2025). *Kompletterande inspel till Utredningen om vinst i skolan*, daterad 4 november 2025.

## Rapporter, publikationer och litteratur

Inspektionen för vård och omsorg (2024), *Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen*, Delredovisning 1 av regeringsuppdrag, dnr. S2024/0004.

Johansson, Svante, *Svensk associationsrätt i huvuddrag*, Norstedts 2022.

Lefvert, Isak (2025). *Rättsutlåtande till slutbetänkandet i Utredningen om Vinst i skolan – förslagets förenlighet med EU-rätten*.

Lundgren, Lars, Sunesson, Per-Anders, *Nya sociallagarna – Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2025*, Norstedts 2025.

Lundmark, Johan, Säfsten, Mathias, *Förvaltningslagen: en kommentar*, Norstedts 2020.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessens grunder*, Jure 2014.

Ramböll (2024b), *Kostnad av särredovisningskrav*.

Riksrevisionen (2022), *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17.

Skolinspektionen (2022), *Yttrande över Skolpengen – effektivitet och konsekvenser (RiR 2022:17)*, 22-11-09, dnr. 022:9112.

Skolinspektionen (2023), *Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning. Årlig återrapportering av regeringsuppdrag*, dnr. 2023:7240.

Skolinspektionen (2023), *Framställan om ändring i skollagen*, 23-10-23, dnr. 2023:8387.

Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023 – Iakttagelser och erfarenheter från året som gått*, dnr. 2024:1192.

Skolinspektionen (2024), *Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan – Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar*, Rapport 2025:18, diarienummer 2024:370.

Skolinspektionen (2024) *Yttrande över SOU 2024:63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar*, dnr. SI 2024:6597.

- Skolinspektionen (2024), *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning, Årlig åiterrapportering av regeringsuppdrag*, dnr. 2023:7240.
- Skolinspektionen (2025), *Skolinspektionens årsrapport 2024 – Iakttagelser och erfarenheter under år 2024*, dnr. 2024:5009.
- Skolinspektionen (2025). *Beslut om att starta eller utöka skola – statistik för utbildning som ska starta 2025/26*, rapport 2025:3.
- Skolverket (2006), *Redovisning av uppdrag om prövning och bidrag för fristående skolor*, rapport 281.
- Skolverket (2014), *Privata aktörer inom förskola och skola*, rapport 410.
- Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*, rapport 2024:4.
- Skolverket (2025), *Enskilda huvudmän inom förskolan*, rapport 2025:9.
- Strategirådet (2025), *Underlagsrapport för Utredningen om vinst i skolan*.
- Sweco (2025). *Konsekvensanalys för slutbetänkandet i Utredningen om vinst i skolan – konsekvenser för enskilda huvudmän*.

## Kommittédirektiv

Dir. 2022:102.

Dir. 2023:109.

Dir. 2024:85.

## Onlinekällor

Boverket, ”Friyta för lek och utevistelse för förskolor och skolor – PBL kunskapsbanken – Boverket”, sida hämtad 7 november 2025, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/krav-pa-tomter/friyta-for-lek-och-utevistelse-for-forskolor-och-skolor/>.

- Lantmäteriet, "Handbok Belägenhetsadress – Beskrivning och hantering av Belägenhetsadresser", hämtad 2025-11-11, [https://www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/var-samverkan-med-andra/byggnad-adress-lagenhet/handbok\\_belagenhetsadress.pdf](https://www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/var-samverkan-med-andra/byggnad-adress-lagenhet/handbok_belagenhetsadress.pdf).
- Lantmäteriet, "DeSO – Demografiska statistikområden", hämtad 2025-11-04, <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/deso---demografiska-statistikomraden/>.
- Skolinspektionen, "Ansök om tillstånd", hämtad 2025-10-20, <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/ansok/starta-eller-utoka-fristaende-skola/forutsattningar-godkannande>.
- Skolinspektionen, "Bedöma lämplighet", hämtad 2025-04-23, <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/agar--och-ledningsprovning/stodmaterial-till-kommuner-agar-och-ledningsprovning/bedoma-lamplighet/#rubrik05>.
- Skolinspektionen, "Tillstånd skolstart 2018/19", hämtad 2025-11-20, <https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-tillstand-fristande-skolor/skolstart-201819/>.
- Skolinspektionen, "Tillstånd skolstart 2025/26", hämtad 2025-10-30, <https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-tillstand-fristande-skolor/tillstand-skolstart-2025-26/>.
- Skolinspektionen, "Tillstånd skolstart 2026/27", hämtad 2025-10-30, <https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-fristande-skolor/tillstand-for-skolstart-202627>.

## Övrigt

Utredningen om vinst i skolan U 2022:08 (2025), opublicerade data. Enkät om tillståndsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan skickades till landets 290 kommuner i oktober 2025. Svar inkom från 153 respondenter.



# Kommittédirektiv 2022:102

## En skola utan vinstintresse

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

### Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, dvs. att finansiera driften av dessa verksamheter. Förslagen ska syfta till att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning från enskilda huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolorformer, samt gymnasieskola och gymnasiesärskola kan införas,
- överväga om ett förbud mot vinstutdelning även bör omfatta enskilda huvudmän för förskola, och i så fall föreslå hur det kan införas,
- i sitt arbete ta ställning till om det är lämpligt att knyta ett vinstutdelningsförbud till att den enskilde huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmännyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma enligt definitionen i den av riksdagen den 2 juni 2022 antagna lagen om registrering av idéburna organisationer, eller om någon annan lösning är lämpligare,
- särskilt överväga hur det kan säkerställas att förbudet inte kringgås,

- föreslå övergångslösningar som ger befintliga aktörer förutsättningar att ställa om sin verksamhet med hänsyn till förbudet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2024.

## Problemet med vinstintressen inom skolväsendet

### *Vikten av en likvärdig skola*

En likvärdig skola av hög kvalitet är av avgörande betydelse för Sverige som en kunskapsnation, också i framtiden.

Skolan utmärker sig i förhållande till andra välfärdsverksamheter på ett flertal sätt. Skolväsendet har en samhällsbärande uppgift, som bland annat kommer till uttryck i att alla barn från och med sex års ålder har skolplikt och måste delta i utbildningen. Det innebär att det för de skolformer där skolplikten kan fullgöras alltid finns ett potentiellt underlag av elever som huvudmän kan konkurrera om. Något motsvarande krav på obligatoriskt deltagande förekommer sällan eller aldrig inom andra välfärdsområden.

Vidare utgör betygssättning inom grundskolan och gymnasieskolan myndighetsutövning, vilket ställer krav på rättssäkerhet utifrån den enskilde elevens intressen, men även utifrån samhällets behov av en rättvis antagning till gymnasieskolan och högskolan. Även detta är förhållanden som motiverar transparens och professionalism och som riskeras i en miljö med starka vinstintressen.

Utbildning har vidare starka inslag av kollektiv nytthet, vilket gör det svårt att definiera kvalitetskrav som är uppföljningsbara och som utesluter att kvalitetshöjande insatser uteblir till förmån för vinstintressen. Brister i grundläggande utbildning riskerar att få långtgående konsekvenser för den enskilde individen och är inte enkla att reparera senare i livet. En ojämlik skola ökar riskerna för segregation, sämre hälsa i utsatta grupper och senare inträde på arbetsmarknaden med lägre livsinkomster som följd.



*Vinstdrivande företag har blivit den största aktören*

I början av 1990-talet infördes en reglering om fristående skolor som bl.a. innebar att enskilda huvudmän kunde få rätt till finansiering av allmänna medel genom bidrag från kommuner. Syftet var att ge fristående godkända grundskolor förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna och att öka valfriheten på skolområdet. Bidraget skulle uppgå till minst 85 procent av kostnaden per elev på motsvarande stadium i grundskolan. Det var skolans åtagande som skulle avgöra omfattningen av de offentliga bidragen. Efter regeringsskiftet 1994 sänktes minimigränsen för bidragsnivån till 75 procent från den 1 juli 1995. Miniminivån togs bort 1997, i stället skulle bidrag ges enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egna skolor utifrån skolans åtagande och elevens behov. För bidrag avseende utbildning i gymnasieskolan gällde att det skulle bestämmas efter överenskommelse mellan elevens hemkommun och huvudmannen för den fristående gymnasieskolan. Genom nya bidragsregler 2010 togs begränsningen om att vid bestämmande av bidraget ta hänsyn till skolans åtagande och elevernas behov bort – bidraget ska enligt gällande bestämmelser baseras på kommunens budget och bestämmas enligt samma principer som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna. (Se prop. 1991/92:95, prop. 1994/95:157, prop. 1995/96:200 och prop. 2008/09:171.)

Ökningen av antalet skolor med enskild huvudman har varit mycket snabb. År 1992 fanns det 66 statsunderstödda fristående skolor på grundskolenivå, vilket kan jämföras med 828 fristående skolor inom grundskolan läsåret 2021/22, av vilka nio av tio hade en allmän profil. Det fanns 460 fristående skolor inom gymnasieskolan läsåret 2021/22 (prop. 1991/92:95 och Statens skolverks officiella statistik).

I mars 2022 fanns det enligt Skolverkets skolenhetsregister totalt 754 enskilda huvudmän inom skolformerna förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Av dessa är 570 huvudmän för fristående grundskolor och 208 för fristående gymnasieskolor. Friskolesektorn domineras av skolor med huvudmän som är aktiebolag. Detta gäller särskilt gymnasieskolorna, där nästan 90 procent av alla fristående skolor drivs av aktiebolag. Cirka 60 procent av de enskilda huvudmännen inom grundskolan är aktiebolag. De övriga verksamhetsformerna – ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser – är relativt vanliga på grundskolenivå, men närmast helt

frånvarande på gymnasienivå. Knappt 130 000 elever – hälften flickor och hälften pojkar – gick läsåret 2021/22 i en fristående grundskola som drivs av ett aktiebolag (12 procent av alla elever i grundskola). Motsvarande uppgift om gymnasieskolorna har inte publicerats av Skolverket.

År 2021 fanns det totalt knappt 9 500 förskoleenheter, varav knappt 2 280 med enskild huvudman. En dryg fjärdedel av de fristående förskolorna drivs som föräldrakooperativ, en tydligt minskad andel sedan 1990-talet då de var den enskilt största gruppen privata anordnare. Av de fristående förskoleenheterna med enskild huvudman drivs i dag cirka 11 procent som personalkooperativ och cirka 45 procent som bolag (aktiebolag, enkla bolag, kommanditbolag eller handelsbolag).

Sammantaget gick cirka 413 000 barn och elever hösten 2021 i en utbildning med enskild huvudman, vilket motsvarar var femte barn och elev i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Av dem gick knappt 290 000 i en fristående grund- eller gymnasieskola, varav hälften av eleverna var flickor och kvinnor och hälften pojkar och män. Statistik över könsfördelning utifrån om huvudmannen är offentlig eller enskild saknas avseende barn i förskolan samt elever i grundsärskolan.

Enligt Friskolornas riksförbund, som sammanställt en lista över de största friskoleägarna i mars 2022, svarar de sju största – Academia AB, Thorénggruppen AB, Internationella Engelska skolan AB, Kunskapsskolan i Sverige AB, Atvexa AB, Jensen Education AB och Dibber AB – för 433 fristående skolor på grundskole- och gymnasienivå motsvarande cirka en tredjedel av alla fristående skolor.

Det kan konstateras att ägandet inom den fristående förskole- och skolektorn har förändrats. Förskolan dominerades inledningsvis av icke-vinstdrivande aktörer och inom grundskolan fanns ett inte obetydligt antal fristående skolföretag som endast drev en eller ett par skolenheter. Antalet aktiebolag växte dock snabbt, både till antal och storlek. Mindre företag slogs ut, gick ihop eller köptes upp. I dag är de stora skolkoncernerna, som driver 45 procent av skolorna 2021/22, en betydande ägare inom gymnasieskolan och inom grundskolan där de driver 27 procent av skolorna (Friskolornas riksförbund samt Skolverkets statistik). Även inom den fristående förskolesektorn utgör de förskolor som drivs av bolag i dag en betydande andel, 45 procent 2021 enligt Skolverkets statistik.

*Vinstintressen i konflikt med målen för skolverksamhet*

Det svenska skolväsendet för barn och unga finansieras huvudsakligen av skattemedel och bedrivs framför allt av kommuner som huvudmän för verksamheten. Utvecklingen under de senaste decennierna har, som redovisats, inneburit att en allt större andel av de svenska förskolorna och skolorna drivs av enskilda huvudmän. Den övervägande delen av de enskilda huvudmännen är bolag som drivs i vinstsyfte, en del av dem börsnoterade. I vissa fall är ägarna av bolagen fonder och riskkapitalbolag. Bolagen kan ingå i stora koncerner vars verksamhet spänner över hela världen. Samtidigt finns det inte regler som säkerställer att de offentliga medel som anslås till skolan och som finansierar fristående förskolor och skolor används i driften av förskolorna och skolorna på det sätt som är avsett.

Sverige är det enda eller ett av få länder i världen som medger obegränsad vinstutdelning från skolverksamhet som finansieras med allmänna medel. Det kan konstateras att det inte i något annat nordiskt land är tillåtet med vinstsyftande skolor (Välfärdsutredningens betänkande Ordning och reda i välfärden, SOU 2016:78).

Utbildning i skolväsendet är inte vilken verksamhet som helst. Från och med sex års ålder till och med det tionde året efter det att skolplikten börjat fullgöras har barn skolplikt. Skolpliktiga elever ska gå i förskoleklassen och fortsätter sedan i grundskolan eller någon av dess motsvarande skolformer, dvs. grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Skolan styrs av de mål som riksdagen har beslutat ska gälla. Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden, där utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. För de olika skolformerna finns ytterligare bestämmelser om syftet med och målen i respektive skolform. Utbildningens kvalitet avgörs i relation till måluppfyllelsen.

Det finns inget i skollagstiftningen som hindrar ägare att besluta om vinstutdelning, eller på annat sätt föra ut medel från verksamheten. Det finns en risk för att företag med ett vinstintresse inte har kvalitet i skolverksamheten som främsta drivkraft, utan i stället ser vinsten som det centrala. Ett vinstintresse kan alltså äventyra måluppfyllelsen. Genom till exempel lägre lärartäthet, lägre lärarlöner och så kallade glädjebetyg kommer vinstintresset i konflikt med de mål

för skolverksamheten som det allmänna ställt upp. Det kan också leda till kortsiktigt agerande hos huvudmännen. Vidare kan den obegränsade möjligheten att dela ut vinst skapa incitament för oseriösa aktörer att söka sig till skolväsendet för att tillskansa sig medel som är ämnade för kostnader för driften av förskolan och skolan. Det har förekommit att godkännanden för att få bedriva skolverksamhet återkallats av Statens skolinspektion på den grunden att medel använts för olaglig verksamhet och att det förekommit allvarliga missförhållanden i skolverksamheten. Enligt en myndighetsgemensam lägesbild avseende organiserad brottslighet 2021 (Polisen) startar kriminella allt oftare företag för att kunna utnyttja de svenska välfärdssystemen för pengar.

### *Tidigare arbeten och åtgärder*

Det har tidigare gjorts utredningar som har koppling till frågan om regleringar av hur överskott i bl.a. privat utförd skollagsreglerad verksamhet kan hanteras. Med Valfärdsutredningens förslag i betänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) som underlag föreslog regeringen våren 2018 i propositionen Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet (prop. 2017/18:159) att endast juridiska personer som kan visa att offentliga medel, utöver ett visst tillåtet rörelseresultat, kommer att gå till den aktuella verksamheten ska få tillstånd att ta emot offentlig finansiering. Riksdagen antog dock inte förslaget i juni 2018, varför en vinstbegränsning hittills inte har införts (bet. 2017/18:FiU44, rskr. 2017/18:357). Finansutskottet pekade i sitt betänkande på att de samhällsekonomiska konsekvenserna och specifikt konsekvenserna för landets kommuner var dåligt belysta och menade att ett stort antal välfungerande välfärdsverksamheter skulle läggas ned eller sluta expandera till följd av det. Riksdagen beslutade ett tillkännagivande till regeringen om att den ska återkomma till riksdagen med förslag om att inrätta nationella kvalitetskrav för verksamheter som bedrivs inom välfärdens områden (bet. 2017/18:FiU44, rskr. 2017/18:357). Finansutskottet uttalade även att de sanktioner som staten kan rikta mot enskilda verksamheter behöver skärpas, t.ex. genom tillfällig statlig tvångsförvaltning, större utrymme att lägga ned de verksamheter som dras med stora kvalitetsproblem samt skar-

pare ekonomiska sanktioner. I betänkandet nämns att goda möjligheter för små och nya aktörer att starta och driva välfärdsverksamheter ska säkerställas – inte minst gäller det idéburna aktörers förutsättningar att bedriva verksamhet på välfärdsområdet.

Ekonomisk stabilitet är en förutsättning för att skollagens krav på tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Genom riksdagens bifall till propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158) infördes som ett led i ägar- och ledningsprövning av enskilda ett krav på ekonomisk stabilitet i fristående skolverksamheter, såväl vid godkännandetidpunkten som under verksamhetens drift (2 kap. 5 § och 26 kap. 3–4 §§ skollagen). Sedan tidigare gällde enligt 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vidare har riksdagen nyligen antagit regeringens lagförslag i propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45). Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att föreslå nationella målsättningar för de skolformer som i dag saknar sådana, samt för fritidshemmet (U2021/03837). I Skolverkets uppdrag ingår vidare att ta fram och utveckla delmål och indikatorer för uppföljning och analys av huvudmännens verksamhet och resultat. Skolverket ska även identifiera, sammanställa och utveckla framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling. Arbetet ska genomföras med utgångspunkt i tidigare uppdrag och i dialog med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet. Syftet är att staten ska ta ett större ansvar för skolans utveckling för att förbättra jämlikheten och höja kunskapsresultaten.

Regeringen har nyligen i propositionen Idéburen välfärd (prop. 2021/22:135) bl.a. föreslagit en ny lag som innebär att idéburna organisationer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska kunna registrera sig i ett särskilt statligt register. Registreringen, som ska vara frivillig, syftar till att öka möjligheterna för idéburna organisationer att tillhandahålla offentligt finansierade tjänster. För att få registrera sig krävs enligt förslaget bl.a. att organisationen enligt dess stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling har ett syfte som uteslutande är allmännyttigt, och att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot de begränsningar beträffande värdeöverföringar som föreslås gälla för registrerade idéburna organisationer. Med värdeöverföring ska

enligt regeringens förslag avses alla affärshändelser som medför att den idéburna organisationens förmögenhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen (prop. 2021/22:135 s. 14 och 19). Lagen, som baseras på förslag i betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56) av Utredningen om idéburna aktörer i välfärden, träder i kraft den 1 januari 2023 (bet. 2021/22:FiU28, rskr. 2021/22:349).

Sammanfattningsvis har regeringen vidtagit flera åtgärder för att följa riksdagens tillkännagivande och uttalande med anledning av regeringens förslag i prop. 2017/18:159.

### *Gällande bestämmelser*

Av skollagen (2010:800) framgår att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet och att utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§). Vidare anges att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 §).

Inom skolväsendet finns det såväl kommunala som enskilda huvudmän. Även staten och regionerna är huvudmän i vissa fall (2 kap. 3 och 4 §§). De skolformer inom skolväsendet där det kan förekomma enskilda huvudmän är förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Med fristående skola avses i skollagen skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (1 kap. 3 § och 2 kap. 7 §). Verksamhet inom fritidshemmen bedrivs oftast integrerat med övrig verksamhet vid skolenheten.

Med enskilda avses enligt förarbetena till skollagen bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och enskilda individer (prop. 2009/10:165 s. 643). För att en enskild ska få bedriva utbildning inom skolväsendet krävs att den enskilde har godkänts som huvudman för utbildningen. Det är Statens skolinspektion som handlägger

ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (se dock regeringens förslag i propositionen Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning, prop. 2021/22:162, att grundsärskolan och gymnasiesärskolan fr.o.m. den 2 juli 2023 i stället ska benämnas anpassad grundskola respektive anpassad gymnasieskola). Ärenden om godkännande av en enskild som huvudman för förskola eller för fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 5 och 7 §§).

Ett grundläggande krav för att en enskild ska godkännas som huvudman är att denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Godkännande ska endast beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och som har ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna. Den enskilde ska även i övrigt bedömas som lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att följande personer bedöms lämpliga: den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Vidare krävs att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs för godkännande även att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 och 5 a §§).

Den myndighet eller kommun som har godkänt en enskild som huvudman ska utöva tillsyn över att den enskilde fortlöpande uppfyller kraven. Enskilda huvudmän som är juridiska personer ska an-

måla förändringar i den krets av personer som lämplighetsprovningen enligt skollagen ska avse till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. Skolinspektionen får återkalla ett godkännande om den enskilde inte längre uppfyller vissa förutsättningar för godkännande. Det gäller bl.a. kraven på att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och att den enskilde i övrigt bedöms som lämplig (2 kap. 5 b § och 26 kap. 3 och 14 §§).

Ett godkännande som enskild huvudman medför en rätt till bidrag från elevens hemkommun. Av skollagen (bl.a. 8 kap. 21–24 §§, 9 kap. 19–21 §§ och 10 kap. 37–39 §§) framgår att hemkommunen ska lämna bidrag till den enskilde huvudmannen för varje elev vid dennes förskole- eller skolenhet. Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och, i förekommande fall, ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska för en förskoleenhet avse ersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning. För en skolenhet ska det avse ersättning för undervisning, lärverktyg och elevhälsa. Grundbeloppet ska för både förskole- och skolenheter också avse ersättning för måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Ersättningen för kostnadsslagen i grundbeloppet ska bestämmas utifrån kommunens budgeterade kostnad per barn och elev för det aktuella året, med undantag för beloppen för administration samt för mervärdesskatt, där schablonbelopp används. Som ett komplement till grundbeloppet finns bidrag i form av ett tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd, elever som har rätt till modersmålsundervisning och elever som ska erbjudas lovskola. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

### *Behovet av en utredning*

Skolans samhällsbärande uppdrag framgår av läroplanerna. Exempelvis anges det i läroplanen för grundskolan (Lgr11) att skolans uppdrag är att främja lärande där individen stimuleras att inhämta och utveckla kunskaper och värden, och främja elevers allsidiga person-



liga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Utbildning och fostran är i djupare mening en fråga om att överföra och utveckla ett kulturarv – värden, traditioner, språk och kunskaper – från en generation till nästa. Det är viktigt att medborgarna har en tilltro till skolan som samhällsinstitution och att förskolor och skolor levererar högsta möjliga kvalitet oberoende av vem som är huvudman för verksamheten.

Utvecklingen har, som framgår ovan, gått mot allt fler enskilda huvudmän vars utbildning har en allmän profil som inte skiljer sig från vad som erbjuds i kommunala förskolor och skolor, och som drivs i aktiebolagsform med ett allt större ägande i koncernstrukturer. En av de bakomliggande tankarna i friskolereformen var att införandet av konkurrens mellan olika aktörer och av marknadsmekanismer skulle leda till pedagogisk förnyelse, vara mer resurseffektivt och höja kvaliteten i hela skolväsendet. Högsta möjliga kvalitet för alla elever skulle uppnås till den av ersättningen givna kostnaden genom att marknadskrafterna fick verka. Andra viktiga anledningar var en strävan efter större mångfald av skolor med olika inriktningar och pedagogik, se propositionen om valfrihet och fristående skolor (prop. 1991/92:95) och propositionen Valfrihet i skolan (prop. 1992/93:230). Ambitionen var således att utbudet av olika skolor skulle breddas och kunna erbjuda utbildningar med olika profiler som skulle kunna gagna elevens lärande och att ökad konkurrens skulle bidra till högre kvalitet och resurseffektivitet. Det reglerades dock inte att ett krav för godkännande av en enskild huvudman skulle vara att etableringen av en ny skola eller utbildning ska bidra till att skapa ett varierat utbud av skolor. Det finns inte någon reglering som innebär att huvudmannen ska ha en viss företagsform, vilket har inneburit att en bred palett av ägartyper i skolväsendet vuxit fram. Bland huvudmännen finns såväl börsnoterade aktiebolag som enskilda firmor, stiftelser och ekonomiska föreningar såsom föräldrakooperativ. Som beskrivs ovan är dock den dominerande företagsformen aktiebolag som ofta ingår i större utbildningsföretag i en koncernstruktur. Skolinspektionen tog inför läsåret 2022/23 emot 222 ansökningar om utökning och nyetablering av fristående skola. Över 90 procent av de inkomna ansökningarna kom från sökande som driver aktiebolag och 60 procent från sökande som ingår i en koncern (Ansökningar att starta eller utöka fristående skola, Statistik över ansökningar inför läsåret, 2022/23, Skolinspektionen).

I en antologi publicerad 2011 är den främsta slutsatsen – efter en genomgång av vad forskningen har att säga om konsekvenserna av införandet av privata aktörer i välfärden för kvalitet, kostnader och effektivitet – att kunskapsläget inom många områden är anmärkningsvärt begränsat. När det gäller skolområdet är slutsatsen att genomsnittresultaten varken har förbättrats eller försämrats av friskole-reformen, men att reformen förefaller ha varit kostnadsdrivande. Farhågorna om att konkurrensen skulle leda till betygsinflation och segregation har enligt antologin visat sig delvis befogade (Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?, red. Laura Hartman, SNS Förlag, 2011). Även Valfärdsutredningen konstaterar att i kontrast till de ambitioner som funnits kan det konstateras att det inte har kunnat påvisas några entydiga effekter på effektivitet och kvalitet i verksamheterna, och att målet om en ökad mångfald i fråga om skolor och förskolor med olika inriktningar och pedagogik tycks gå åt fel håll (SOU 2016:78 s. 299).

Med aktörer för vilka vinstsyftet har en betydelse finns större risker för att verksamheterna bedrivs på ett sätt som främst fokuserar på att hålla kostnaderna nere och därmed verkar återhållande på kvaliteten. Det kan handla om att skära ned på sådan kvalitet som är svår att mäta och följa upp, sänka personaltätheten eller utforma verksamheten för att t.ex. attrahera barn och elever som inte är i behov av särskilt stöd och som därigenom är förknippade med lägre kostnader.

Skolverkets statistik visar att fristående skolor har lägre lärartäthet än kommunala skolor och mindre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen (Skolverkets statistik läsåret 2021/22). Det finns också uppgifter som visar att elever vid fristående skolor har tillgång till skolbibliotek i lägre utsträckning än elever vid kommunala skolor, se betänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3).

Vidare tenderar enskilt drivna verksamheter att dra till sig barn och elever med en socioekonomisk bakgrund som är olik den barn och elever i offentligt driven verksamhet har. Detta kan bl.a. sättas i samband med att skillnaderna i genomsnittliga resultat mellan skolor har ökat kraftigt sedan 1990-talets början (Skolverkets lägesbedömning 2020, rapport 2020:1). Det råder bred enighet om att dessa ökade skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till att elever har blivit allt mer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund (Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019,

SOU 2019:40). Utredningen om en mer likvärdig skola konstaterar att det råder bred konsensus i forskningen om att skolval och en ökad förekomst av fristående skolor har bidragit till ökad social och etnisk segregation i den svenska grundskolan, även om huvuddelen av den ökade skolsegregationen sedan 1990-talets början kan hänföras till det segregerade boendet, se betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

Enligt rapporter och uppgifter från fristående skolor är kötid, ofta i kombination med syskonförtur, den vanligaste urvalsgrunden som fristående grundskolor använder sig av. För enskilda huvudmän som även har förskolor, eller två grundskolor med olika årskurser, tillämpas ofta verksamhetsmässigt samband som primärt urval, vilket oftast innebär att barn som går i huvudmannens förskola ges förtur till förskoleklassen. Tillämpningen av dessa urvalsgrunder leder, i olika utsträckning, till att platserna vid populära fristående skolor redan är tagna när det är dags för vårdnadshavare till elever som ska börja i förskoleklass att lämna önskemål om skola. Systemet tenderar att gynna barn till föräldrar som med mycket god framförhållning, ibland redan när barnet är nyfött, kan ställa barnet i kö utifrån kunskap om hur skolalet fungerar, vilka skolor som finns att välja mellan och vilka åtgärder som måste vidtas för att öka sina barns chanser att få en plats på en attraktiv skola. Dessa föräldrar har ofta en gynnsam socioekonomisk bakgrund. Samtidigt missgynnar systemet barn till föräldrar som har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund liksom nyinflyttade. Nuvarande urvalskriterier har därför påtagliga negativa konsekvenser när det gäller skolsegregationen. Skolinspektionen har genomfört en tematisk tillsyn av fristående skolors mottagande och urval av elever i förskoleklass och grundskola. Granskningen visar sammantaget att en majoritet av skolorna i tillsynen uppvisar brister som innebär att skolornas mottagande och urval av elever inte präglas av den öppenhet som författningarna anger. Vid totalt 24 av 30 skolor har Skolinspektionen konstaterat brister i arbetet med mottagande och urval av elever (Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola – En tematisk tillsyn, Skolinspektionen). Regeringen har i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) föreslagit ändringar i skollagen för att skolalet ska bli mer rättvist, bl.a. genom att slopa kötid som möjlig urvalsgrund vid fristående skolor. Förslagen syftar till att öka likvärdigheten i skolan och minska skolsegregationen. Sverige har under lång tid haft problem

med så kallade glädjebetyg och olikvärdig betygssättning, som innebär att betygen inte motsvarar elevernas kunskapsnivå. Enligt en studie sätter lärare vid fristående skolor genomgående högre betyg än kommunala skolor efter att hänsyn tagits till resultat på de nationella proven. Skolor tillhörande Internationella Engelska skolan AB och Kunskaps-skolan AB utmärker sig särskilt för att vara generösa i betygssättningen. Detta pekar enligt rapportförfattaren på svårigheten att ha ett enhetligt och tillitsbaserat regelverk för en verksamhet där både privata och offentliga aktörer är verksamma (Trust-Based Evaluation in a Market Oriented School System, Jonas Vlachos, IFN Working Paper nr 1217, IFN 2018). Även Skolverket har visat att fristående skolor generellt sett är mer generösa i betygssättningen i förhållande till de nationella proven än vad kommunala skolor är (Likvärdig betygssättning i grundskolan respektive i gymnasieskolan, Skolverket).

Betygssättning utgör myndighetsutövning mot de enskilda eleverna. En rättssäker och likvärdig betygssättning är av central betydelse för samhället som helhet då det bl.a. är urvalsinstrumentet till högskolan. Det finns starka indikationer om att vinstintresset försvårar rättvisande betygssättning, vilket äventyrar rättssäkerheten. Det är oacceptabelt om betygen inte sätts rättvist, inte minst från individens perspektiv eftersom betyg har en avgörande betydelse för tillträde till utbildning och kan påverka möjligheten att få anställning. Betyg som sätts ska på ett rättvisande sätt spegla elevers kunskaper, inte vilken skola eleverna går på. Regeringen har därför vidtagit flera åtgärder för att stärka likvärdigheten i betygssättningen och motverka betygsinflation. Exempel på det är att regeringen har ökat de nationella provens betydelse vid betygssättning och i höst börjar nya, tydligare kurs- och ämnesplaner gälla. Regeringen har också flera nya åtgärder på gång kopplat till de nationella proven, bl.a. förberedelser för central rättning. Vidare har regeringen gett Skolinspektionen i uppdrag att sätta ett större fokus på problemen med olikvärdiga betyg. Myndigheten ska uppmärksamma hur huvudmän och skolor arbetar med att främja och följa upp likvärdigheten i bedömning och betygssättning. Regeringen har dessutom sedan 2021 tillfört permanenta medel för att Skolinspektionen ska kunna genomföra fler inspektioner i skolor med stor avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov. Det är dock ett ofrånkomligt faktum att det i ett marknadsorienterat skolsystem där skolor konkurrerar om elever och pengar finns en risk för att betygen används som ett konkurrensmedel. Förekomsten av huvud-

män som inte har kvaliteten i skolverksamheten som främsta drivkraft, utan i stället ser vinsten som det centrala, kan leda till en olikvärdig betygssättning. Det riskerar att äventyra prov- och betygssystemets integritet och drabba den enskilde eleven hårt.

Enligt Valfärdsutredningen varierar lönsamheten stort mellan olika företag inom utbildningsområdet. Den genomsnittliga rörelsemarginalen – ett vanligt mått på lönsamhet som anger den andel av nettoomsättningen som finns kvar till skatt, räntor och vinst sedan rörelsens kostnader är betalda – uppskattades i tre olika mätningar 2013 till mellan 4,3 och 4,5 procent. Rörelsemarginalen varierar dock mellan företag med olika storlek och företagsformer. På skolområdet var det de största företagen som visade högst lönsamhet (6 procent jämfört med 3–4 procent för övriga storlekar). Sett till utbildningssektorn så hade 71 procent av knappt 1 900 undersökta företag en rörelsemarginal på under 5 procent 2013 medan 14 procent av företagen hade en rörelsemarginal som översteg 10 procent (SOU 2016:78 s. 199–201). Enligt en undersökning av Pwc på uppdrag av Almega var den genomsnittliga rörelsemarginalen för fristående grundskolor (förskoleklass–årskurs 9) 6,5 procent 2020 (Hur påverkas friskolor av sänkt skolpeng?, Pwc april 2022). Enligt en undersökning av SVT hade de största skolkoncernerna – Academedia, Internationella Engelska Skolan, Thorengruppen och Kunskapsskolan – en vinstmarginal efter finansnetto på mellan 5 och 12 procent 2021 (SVT, 20 februari 2022, [www.svt.se](http://www.svt.se)). Avkastningen av eget kapital för företag inom utbildningsområdet är god. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) var avkastningen på det totala kapitalet 2018 i genomsnitt 8,7 procent inom utbildning, att jämföra med 6,1 procent för tjänstesektorn i stort (SCB 2018, Tabellpaket 2018, Tabell 11a och 11b [www.scb.se](http://www.scb.se)). Avkastningskraven på en verksamhet bör ställas i förhållande till den risk investeraren ställs inför. Det kan konstateras att skolsektorn typiskt sett karaktäriseras av en låg risk – så länge man attraherar elever är finansieringen genom bidrag från kommunen säkrad. Den begränsning som finns när det gäller enskilda skolhuvudmäns medelsanvändning är att verksamheten ska bedömas ha ekonomiska förutsättningar att följa gällande föreskrifter. Den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten kontrollerar att den som är godkänd som enskild huvudman fortlöpande uppfyller kravet (2 kap. 5 § och 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen). Denna tillsyn ger emellertid inte tillräckligt starka garantier för att de allmänna medel som lämnas som bidrag till

kostnader för driften av verksamheten används fullt ut för åtgärder i syfte att säkerställa kvaliteten. Förutsättningarna för att ge alla förskolor och skolor möjlighet att klara sina uppdrag behöver förstärkas i bred bemärkelse. Det behövs åtgärder för att säkerställa att alla barn och elever ska få den utbildning av god kvalitet som de har rätt till. Det finns en bred majoritet i befolkningen för en förändring som innebär att medel som avsätts för skolan ska stanna i verksamheten. SOM-institutet ställer sedan 2012 årligen frågor till personer i åldern 16–85 år och som är folkbokförda i Sverige om deras uppfattning i olika frågor, däribland om vinstutdelning ska tillåtas i skattefinansierad vård, skola och omsorg. Enligt svaren 2021 var det 67 procent som ansåg att vinstutdelning inte ska tillåtas, en andel som gradvis ökat sedan 2014 (59 procent).

### **Uppdraget att föreslå ett regelverk som säkerställer att offentliga medel kommer barn och elever i skolväsendet till godo**

*Förslag om införande av vinstutdelningsförbud för enskilt bedriven verksamhet inom skolväsendet för barn och unga*

Som ett led i regeringens prioritering att Sverige ska ta tillbaka kontrollen över välfärden och kunna tillgodose de berättigade krav som medborgarna har på en skola med hög kvalitet måste det säkerställas att de skattemedel som anslås till skolan verkligen används i verksamheterna. Pengarna behövs i skolan för att stärka kunskapsresultat och öka likvärdighet, de ska inte delas ut i vinst. Regeringen har vidtagit olika åtgärder för att förbättra förutsättningarna för att all utbildning inom skolväsendet ska hålla en god kvalitet, se ovan, men det är inte tillräckligt. Nuvarande ordning innebär fortsatt att en viss andel av de allmänna medel som är avsedda för skolan inte används i skolverksamheten. Möjlighet att göra obegränsade vinstuttag ger felaktiga incitament som riskerar att påverka kvaliteten och styrningen av välfärden negativt. Det finns mot denna bakgrund starka skäl att se över regelverket för att ta fram förslag på hur det bör ändras i syfte att säkerställa att offentliga medel inom skolväsendet används för den verksamhet som de är avsedda för. En reglering som innebär att eventuella överskott som härrör från allmänna medel ska stanna i den verksamhet medlen är avsedda för gynnar kvaliteten i skolväsendet. Översynen bör omfatta de berörda skolformerna för barn och ungdomar,

dvs. förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolformer, samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Vidare bör behovet av att även förskolan ska omfattas övervägas.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning från enskilda huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolformer, samt gymnasieskola och gymnasiesärskola kan införas,
- överväga om ett förbud mot vinstutdelning även bör omfatta enskilda huvudmän för förskola, och i så fall föreslå hur det kan införas,
- säkerställa förslagets förenlighet med regeringsformen, bl.a. dess bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet (2 kap. 15 och 17 §§), och med Sveriges internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter i övrigt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *Krav på ekonomisk stabilitet*

Verksamhet inom förskola och skola måste bedrivas med ett långsiktigt perspektiv och ha stabila ekonomiska förutsättningar för att erbjuda den utbildning av hög kvalitet som alla barn och elever har rätt till. Som beskrivs ovan ställer skollagen krav på att huvudmannen fortlöpande har ekonomiska förutsättningar att uppfylla de författningsreglerade krav som finns för verksamheten. Genom att anta denna reglering har riksdagen infört en ordning som innebär att det allmänna utövar kontroll av de fristående skolverksamheternas lönsamhet, för att säkerställa verksamhetens fortbestånd och att kvaliteten i utbildningen kan upprätthållas. Det är tydligt att verksamheterna inte verkar på en marknad med vanliga affärsmässiga villkor. En följd av statens kontroll av lönsamheten är att ägarna inte gör ett affärsmässigt risktagande som motsvarar risktagandet på en fri marknad. Mot den bakgrunden finns det skäl att reglera frågorna om avkastningen på satsat kapital. En reglering som ställer nya krav i fråga om hur uppkomna överskott i rörelsen får disponeras måste möjliggöra att också situationer med tillfälliga underskott i verksamheten kan hanteras. De enskilda

huvudmännen behöver generera ett visst överskott för att klara det långsiktiga behovet av investeringar i verksamheten.

Utredaren ska därför

- i sitt arbete beakta kravet på ekonomisk stabilitet i huvudmännens verksamhet.

### *Företagsformen sätter gränser för hur överskott kan hanteras*

Det kan konstateras att det önskade syftet kan uppnås på olika sätt och med olika konsekvenser. Ett sätt är att, exempelvis som i Finland, reglera vilka typer av ägare som ska kunna få offentliga bidrag (se SOU 2016:78 s. 219). I vilken mån resurser kan föras ut ur en verksamhet beror då på vilken sorts juridisk person aktören är.

Aktiebolag är en ägarform där syftet med verksamheten är att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, om något annat inte anges i bolagsordningen. För den som driver verksamheten kan aktiebolagsformen vara fördelaktig då aktieägarna som utgångspunkt inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser, se 1 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551). I 32 kap. aktiebolagslagen finns bestämmelser om en särskild form av aktiebolag – aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Grundläggande för ett sådant bolag är att verksamheten drivs i ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst. De särskilda reglerna för ett sådant bolag syftar till att säkerställa att dess vinst huvudsakligen stannar kvar i bolaget. I ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning får endast en begränsad vinstutdelning ske, som skulle kunna ses som en återbäring på tillskjutet kapital. Motsvarande begränsning gäller också för annan värdeöverföring än vinstutdelning och för möjligheterna att göra överföringar inom en koncern. Denna typ av aktiebolag är särskilt anpassad för verksamhet som inte drivs i vinstsyfte, men som i övrigt ger företaget goda möjligheter att bedriva verksamheten. De särskilda reglerna syftar till att säkerställa att bolagets eventuella vinst huvudsakligen stannar kvar i verksamheten i stället för att delas ut till ägarna (prop. 2004/05:178).

I ekonomiska föreningar är på motsvarande sätt syftet med verksamheten att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, se 1 kap. 4–6 §§ lagen om ekonomiska föreningar (2018:672). I såväl aktiebolagslagen som lagen om ekonomiska föreningar finns ett regelverk om



vilka vinstutdelningar och andra värdeöverföringar från bolaget respektive föreningen som får ske, se vidare nedan. Reglerna är väsentligen uppställda till skydd för ägare respektive medlemmar och för borge-närer. I en stiftelse styrs medelsanvändningen i huvudsak av stiftel-sens ändamål. I ideella föreningar kan det i stadgarna vara angivet hur ekonomiska resultat i verksamheten ska hanteras.

I betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56 s. 166) föreslås en definition av idéburna aktörer i välfärden. En organisation ska enligt förslaget för att klassificeras som en idéburen aktör i offentligt finan-sierad välfärdsverksamhet vara en juridisk person som

1. inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region,
2. har ett syfte som är oegennyttigt,
3. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad väl-färdsverksamhet, och
4. inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idé-burna aktörer eller till forskning.

Det behövs en genomlysning av hur de regler som finns för de olika företagsformerna när det gäller värdeöverföringar får betydelse vid överväganden om hur det kan säkerställas att allmänna medel som finan-sierar skolverksamhet stannar i verksamheten. En utredare bör bl.a. ta ställning till om ett krav på att enskilda huvudmän ska ha en viss företagsform är en framkomlig väg för att säkerställa att bidragen från allmänna medel kommer till nytta i verksamheten. I aktiebolag eller andra kapitalassociationer ger vinstutdelningen till aktieägarna en avkastning på det satsade kapitalet som svarar mot det risktagande ägandet är förenat med. Utredaren bör överväga om sådana kapital-associationer är lämpade som företagsform för huvudmän inom skol-väsendet. Utredaren bör särskilt ta ställning till om ett vinstutdel-ningsförbud kan utformas i anknytning till en begränsning till den särskilda bolagsformen aktiebolag med särskild vinstutdelnings-begränsning (svb). Vidare bör alternativet att införa ett krav på att den enskilde huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmän-nyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma, enligt defi-nitionen i den av riksdagen den 2 juni 2022 antagna lagen om regi-

strering av idéburna organisationer (prop. 2021/22:135, bet. 2021/22:FiU28, rskr. 2021/22:349), särskilt övervägas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ett krav på att enskilda huvudmän ska ha en viss företagsform är en framkomlig väg för att säkerställa att bidragen från allmänna medel kommer till nytta i verksamheten,
- särskilt ta ställning till om ett vinstutdelningsförbud kan utformas i anknytning till en begränsning till den särskilda bolagsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb),
- i sitt arbete ta ställning till om det är lämpligt att knyta ett vinstutdelningsförbud till att den enskilde huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmännyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma enligt definitionen i den av riksdagen den 2 juni 2022 antagna lagen om registrering av idéburna organisationer, eller om någon annan lösning är lämpligare,
- ta ställning till om vinstutdelningsförbudet bör regleras på samma sätt för alla enskilda huvudmän inom skolväsendet eller om det finns behov av att utforma regleringen olika beroende på företagsform eller skolform, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### *Läckage av allmänna medel ska inte vara möjligt*

En central fråga för att offentliga medel ska riktas till förskole- och skolverksamheten är att minimera utrymmet för att på olika sätt göra värdeöverföringar ur verksamheten. Med värdeöverföring avses då det regeringen föreslår i prop. 2021/22:135, se ovan. Definitionen är något vidare än den som finns i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar.

I aktiebolagslagen definieras värdeöverföring som vinstutdelning, förvärv av egna aktier (med vissa undantag), minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget. Med värdeöverföring avses enligt förarbetena till lagen bl.a. att bolaget avhänder sig egendom till underpris, förvärvar egendom till

överpris, betalar lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, lånar ut medel till en, i förhållande till marknadsräntan, låg ränta eller upptar lån till högre ränta än marknadsräntan, skriver av fordringar eller låter fordringar preskriberas (prop. 2004/05:85 s. 747 och 748). Bestämmelserna hindrar inte att bolaget betalar ut löner för utfört arbete också till aktieägare. Löner som överstiger marknadsmässig lönenivå är emellertid att anse som en värdeöverföring. I lagen om ekonomiska föreningar har begreppet en delvis annorlunda definition. Affärshändelser som är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmarna undantas. Att dessa affärshändelser undantas har sin grund i att syftet med verksamheten i en ekonomisk förening är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen och att detta främjande ofta sker genom att föreningen tillämpar en förmånlig prispolitik gentemot medlemmarna (se prop. 2015/16:4 s. 260).

Det finns således olika bestämmelser på plats som definierar och reglerar värdeöverföringar från företag. Det bör därför övervägas om det finns behov av en särskild reglering i skollagstiftningen om värdeöverföringar från olika typer av företag, till skydd av det allmännas intresse av att offentliga medel som utbetalas till företagen för att driva fristående skolor används i verksamheten. Vidare bör behovet av att även förskolan ska omfattas övervägas.

Utredaren ska därför

- särskilt överväga hur det kan säkerställas att förbudet inte kringgås.

### *Vikten av att inte onödigtvis öka den administrativa bördan*

En lösning bör så långt som möjligt minimera den administrativa bördan för de enskilda. Det är viktigt inte minst för de befintliga huvudmän som bedriver en mindre verksamhet och med begränsade administrativa resurser. Det är vidare viktigt att regelverket inte uppfattas som så krångligt och resurskrävande så att enskilda som har ett intresse av att bedriva förskole- eller skolverksamhet med god kvalitet avstår från att ansöka om godkännande. Vidare bör proportionalitetsprincipen beaktas, dvs. att ingrepp inte får vara mera långtgående än vad som är rimligt med hänsyn till det ändamål som det avses främja (jfr Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Tillstånd

att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet, återgivet i prop. 2017/18:159).

Utredaren ska därför

- i sitt arbete försäkra sig om att de lösningar som föreslås så långt som möjligt minimerar den administrativa bördan för de enskilda, och
- beakta proportionalitetsprincipen.

### *Behovet av övergångsbestämmelser*

Vid en förändring av regelverket för enskilda huvudmän är det ett prioriterat intresse att eleverna ska kunna slutföra sin skolgång i den skola de valt och med bibehållen kvalitet i utbildningen. Om förutsättningarna för verksamheten ändras, t.ex. genom en reglering av hur överskott i en verksamhet får användas eller krav på att verksamheten ska bedrivas i en viss företagsform, får det konsekvenser för huvudmännen. De kan behöva se över sin verksamhet och i vissa fall eventuellt byta företagsform. Det kan också komma att påverka kommunerna i egenskap av huvudmän för bl.a. förskolor och skolor inom skolväsendet i det fall en ny reglering skulle innebära att enskilda huvudmän väljer att inte längre bedriva skolverksamhet. Detta kan i sin tur sammantaget komma att påverka barnen och eleverna. Eventuella negativa effekter av ett införande av ett vinstutdelningsförbud för tillhandahållandet av utbildning inom skolväsendet under en övergångsperiod ska minimeras, varför behovet av övergångsbestämmelser behöver övervägas noggrant.

Utredaren ska därför

- föreslå övergångslösningar som ger befintliga aktörer förutsättningar att ställa om sin verksamhet med hänsyn till förbudet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *Internationell jämförelse av vinstuttag inom ramen för offentligt finansierade välfärdstjänster*

Genom att tillåta vinstdrivande aktörer och vinstuttag inom ramen för offentligt finansierade välfärdstjänster skiljer sig Sverige från länder med till viss del liknande system, t.ex. Norge, Danmark och Nederländerna. I Valfärdsutredningens uppdrag ingick att göra en internationell jämförelse av regler för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster och om möjligheten att ta ut vinst. I sitt betänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) lämnar utredningen i avsnitt 6 en redogörelse för reglerna för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster och möjlighet att dela ut vinst i de olika nordiska länderna. Denna nordiska utblick avsåg läget när utredningen lämnade sitt betänkande i november 2016.

Som ett led i arbetet med att föreslå en reglering för hur offentliga medel som tillförs skolan ska användas i skolväsendet finns det skäl att, i fråga om skolväsendet, uppdatera den redovisning av regleringen i de nordiska länderna som Valfärdsutredningen gjorde.

Utredaren ska därför

- undersöka och redovisa hur regler för offentlig finansiering av privata utförare inom skolväsendet ser ut i övriga nordiska länder.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredaren ska även ha ett jämställdhetsperspektiv och redovisa förslagens konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Utredaren ska särskilt beräkna och redovisa förslagens samhälls-ekonomiska konsekvenser. Utredaren ska belysa förslagens konsekvenser när det gäller utvecklingen av företagandet, nyetableringen och konkurrensen inom förskole- och skolektorn. För samtliga förslag ska utredaren analysera och redogöra för de administrativa kostnader som förslagen medför för aktörerna. Utredaren ska vidare analysera vilka konsekvenser utredarens förslag får för barn och elever,

lärare och annan personal i skolan och existerande aktörer, såväl små och medelstora som stora företag, och den idéburna sektorn. Utredaren ska också analysera vilka eventuella effekter på valfriheten som förslagen kan få och beakta förslagets effekt för skolsegregationen. Utredaren ska särskilt belysa vilka konsekvenser förslagen kan få för de offentliga skolhuvudmännen på kort och lång sikt. En noggrann analys av förslagets påverkan av den kommunala självstyrelsen ska göras där proportionalitetsprincipen ska beaktas.

Det ska beskrivas vilka alternativa lösningar som kan finnas för att uppnå målet och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Utredaren ska därvid särskilt bedöma om åtgärderna som vidtagits i enlighet med riksdagens tillkännagivande är tillräckliga för att nå målet att säkerställa att de offentliga medel som anslås används till det medlen är avsedda för. Utredaren ska vid genomförandet av samtliga delar av sitt uppdrag analysera och redovisa hur eventuella ytterligare krav och regler förhåller sig till eller påverkas av det EU-rättsliga regelverket.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska inhämta synpunkter från enskilda huvudmän för förskolor och skolor samt från Statens skolverk, Statens skolinspektion och andra för uppdraget relevanta myndigheter såsom Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, SEFIF, Idéburen Valfärd (IV), Svenskt Näringsliv, Företagarna, Fremia, Sveriges Kommuner och Regioner, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Sveriges skolledarförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) samt organisationer som företräder elever och föräldrar. Utredaren ska även hålla sig orienterad om andra pågående utredningar inom kommittéväsendet med relevans för detta uppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2024.

(Utbildningsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2023:109

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08)**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2023

### **Ändring i uppdraget**

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv till en särskild utredare om att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, dvs. att finansiera driften av skolverksamheter (dir. 2022:102).

Uppdraget ändras nu så att utredaren, till skillnad från vad som anges i de ursprungliga direktiven, ska föreslå en utvidgad ägar- och ledningsprövning, vissa vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning och skärpta sanktioner.

Utredaren ska därför bl.a.

- utreda och föreslå förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister,
- utreda och föreslå hur det kan säkerställas att enskilda huvudmän inom skolväsendet har en stabil ekonomi,
- utreda och föreslå en möjlighet till återkrav av så kallad skolpeng samt skärpta sanktioner vid tillsyn enligt skollagen,
- utreda regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövning av en ansökan om godkännande som huvudman, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2025.

### **Begränsning av uppdraget**

Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna har i det s.k. Tidöavtalet kommit överens om att det ska tas fram en ny lagstiftning avseende fristående skolor som bl.a. innebär skärpt ägarprövning, förbud mot vinstutdelning i vissa fall och stärkt tillsyn av fristående skolor.

Uppdraget ändras så att följande deluppdrag kvarstår:

- överväga hur det kan säkerställas att ett vinstutdelningsförbud inte kringgås,
- säkerställa förslagets förenlighet med regeringsformen, bl.a. dess bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet (2 kap. 15 och 17 §§), och med Sveriges internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter i övrigt,
- i sitt arbete försäkra sig om att de lösningar som föreslås så långt som möjligt minimerar den administrativa bördan för de enskilda, och
- beakta proportionalitetsprincipen.

Därutöver tillkommer nya uppdrag som utvecklas nedan.

### **Uppdraget att utreda och föreslå vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning**

#### *Vinstutdelningsförbud efter nyetablering och ägarbyte*

Att en huvudman har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten kontrolleras dels vid prövningen av den enskildes ansökan om godkännande, dels fortlöpande inom ramen för tillsynen av kommunen när det gäller fristående förskolor och av Skolinspektionen vad gäller fristående skolor, se 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen (2010:800). Denna kontroll garanterar dock inte att



de medel som tillförs verksamheten används fullt ut för åtgärder i syfte att bygga upp och säkerställa kvaliteten.

Regeringen anser att verksamhet som avser sådan utbildning som barn och unga har rätt till enligt skollagen ska bedrivas långsiktigt. Ägare vars kortsiktiga intresse är att så snabbt som möjligt maximera vinster är därför inte lämpliga som skolhuvudmän. Om de medel som huvudmannen får i bidrag från kommunerna (s.k. skolpeng) måste användas i skolverksamheten kan kvalitet i verksamheten i ett inledande skede byggas upp och bibehållas. Ett sätt att garantera att en ny verksamhet, eller en etablerad verksamhet med en ny ägare, ska kunna bygga upp eget kapital och ekonomisk styrka för att kunna driva verksamheten långsiktigt och med hög kvalitet är därför att säkerställa att de bidrag som kommunerna lämnar till de enskilda huvudmännen används i verksamheten fullt ut i början. Vinstutdelning bör därför inte få förekomma under en inledningsperiod efter en nyetablering eller en ny ägares övertagande av en etablerad verksamhet. Ett sådant vinstutdelningsförbud bör gälla tillräckligt länge för att förskolan, skolan eller fritidshemmet ska hinna etableras och ha goda rutiner på plats som säkerställer en utbildning av hög kvalitet. Det bör utredas hur många år ett stopp för vinstutdelning ska gälla vid en nyetablering eller då en verksamhet får nya ägare. Ett vinstutdelningsförbud bör sträcka sig över en tillräckligt lång tidsperiod för att skolans kvalitet ska kunna bedömas, varav det ska finnas tillräckligt många mätpunkter tillgängliga, tex i form av genomförda nationella prov och betygssättning av flera årskullar. Som utgångspunkt bör därför gälla att det ska vara fråga om flera år. Utredaren ska härvid ta hänsyn till olika förutsättningar vid olika situationer. En fristående verksamhet där huvudmannen har vinstutdelningsförbud på grund av nyetablering eller ägarbyte, som på grund av bristande kvalitet kommer i fråga för vinstutdelningsbegränsning (se vidare nedan under rubriken Vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister i verksamheten), ska kunna få en sådan vinstutdelningsbegränsning direkt när vinstutdelningsförbudet upphör.

### *Vinstutdelningsförbud vid mottagande av statliga bidrag*

Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2022 pekat på att de ser en risk med vissa situationer där huvudmän för skolor som Skolinspektionen har bedömt ha omfattande brister samtidigt kan få stat-

ligt stöd. Om huvudmannen får statligt stöd under den period som brister enligt ett föreläggande ska avhjälpas finns risk att förbättringsinsatserna blir kortvariga och att skarpa ingripanden som förelägganden, ibland förenade med vite, därmed inte leder till långsiktig förbättring hos huvudmän. För att förebygga sådana situationer anser regeringen, att det behövs en tydligare samordning mellan de bestämmelser som gäller tillsyn och de som gäller statliga stödjande insatser. Det bör gälla oavsett om det förekommer brister i huvudmannens verksamhet. Det bör därför övervägas om det är lämpligt att införa bestämmelser som innebär att en enskild huvudman för att få statliga bidrag, som syftar till att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten, ska vara skyldig att använda alla offentliga bidrag till skolverksamhet. I arbetet ska utredaren beakta att huvudmän som gör seriösa ansträngningar att åtgärda brister eller annars höja kvaliteten i verksamheten inte drabbas av sämre förutsättningar att göra det.

#### *Vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister i verksamheten*

Ett barns eller en elevs hemkommun ska lämna bidrag till en enskild huvudman för en fristående förskola, skola eller fritidshem för varje barn eller elev vid förskole- eller skolenheten (se t.ex. 8 kap. 21 § och 10 kap. 37 § skollagen). Detta bidrag kallas ibland för skolpeng. I vissa fall kan även tilläggsbelopp betalas ut, t.ex. för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 37 och 39 §§ skollagen). Rätten till bidrag följer av kommunens eller Skolinspektionens beslut om godkännande. Några särskilda bestämmelser som reglerar hur bidraget får användas av en enskild huvudman finns inte. Det innebär att de erhållna bidragen även kan användas till annat än huvudmannens skolverksamhet.

Skolinspektionen anger i sin årsrapport för 2022 att huvudmän som myndigheten förelagt att åtgärda omfattande brister, förutom att bli föremål för statligt stöd, även kan välja att använda delar av de offentliga bidrag huvudmannen erhåller till annat än skolverksamheten, såsom till andra verksamheter inom ett företag. När det gäller statsbidrag anges som huvudregel i den förordning som reglerar bidraget att det kan återkrävas om det helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för. Som framgår

ovan saknas det dock en reglering som innebär att mottagna bidrag från elevernas hemkommuner (grundbelopp och eventuella tilläggsbelopp, s.k. skolpeng) enbart ska användas för skolverksamhet. Skolinspektionen kan därför inte agera om en huvudman med stora kvalitetsbrister i skolverksamheten samtidigt använder delar av mottaget bidrag exempelvis till annan slags verksamhet inom ett företag eller till vinstutdelning. Det bör därför införas en möjlighet att begränsa möjligheten för en huvudman som förelagts att åtgärda brister att använda mottagna bidrag från elevernas hemkommuner för vinstutdelning i företaget eller för att finansiera annan verksamhet än skolverksamheten. En sådan vinstutdelningsbegränsning bör gälla till dess de brister som lagts till grund för förbudet bedöms vara åtgärdade.

Som regeringen återkommer till och utvecklar senare, i avsnittet om uppdraget om en utökad sanktionstrappa och andra frågor som rör tillsyn, ska utredaren även utreda om tillsynsmyndigheten i vissa fall ska kunna besluta om vinstutdelningsbegränsning, trots att huvudmannen inte har brutit mot skollag eller annan författning, vid kvalitetsbrister i verksamheten.

#### *Åtgärder för att hindra kringgående av vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning*

För att ett vinstutdelningsförbud, eller annan begränsning av vinstutdelning, ska vara effektivt måste det kombineras med ett regelverk som hindrar att det kringgås. Utredaren ska överväga hur det kan säkerställas att ett förbud mot eller begränsning av vinstutdelning inte kan kringgås genom exempelvis överföringar av medel mellan olika bolag. I aktiebolagslagen definieras värdeöverföring som vinstutdelning, förvärv av egna aktier (med vissa undantag), minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget. Med värdeöverföring avses enligt förarbetena till lagen bl.a. att bolaget avhänder sig egendom till underpris, förvärvar egendom till överpris, betalar lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, lånar ut medel till en, i förhållande till marknadsräntan, låg ränta eller upptar lån till högre ränta än marknadsräntan, skriver av fordringar eller låter fordringar preskriberas (prop. 2004/05:85 s. 747 och 748). Bestämmelserna hindrar

inte att bolaget betalar ut löner för utfört arbete också till aktieägare. Löner som överstiger marknadsmässig lönenivå är emellertid att anse som en värdeöverföring. I lagen om ekonomiska föreningar har begreppet en delvis annorlunda definition. Affärshändelser som är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmarna undantas. Att dessa affärshändelser undantas har sin grund i att syftet med verksamheten i en ekonomisk förening är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen och att detta främjande ofta sker genom att föreningen tillämpar en förmånlig prispolitik gentemot medlemmarna (se prop. 2015/16:4 s. 260).

För att efterlevnaden av ett vinstutdelningsförbud, eller annan begränsning av vinstutdelning, ska kunna kontrolleras bör utredaren också överväga reglering eller krav på struktur i verksamheten som gör ekonomiska transaktioner möjliga att följa. Det är viktigt att kontrollen av efterföljandet av vinstförbud eller annan begränsning av vinstutdelning inte blir alltför betungande. Strukturen bör möjliggöra att Skolinspektionen systematiskt och regelbundet kan ta del av relevanta uppgifter om skolornas ekonomi. Utredaren bör analysera för- och nackdelar med olika krav på huvudmännens organisationsstruktur eller annan typ av reglering i syfte att hindra att vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning kringgås. Ett alternativ som därvid bör övervägas är om en juridisk person som är huvudman inom skolväsendet ska kunna vara det för endast en skolenhet eller förskoleenhet eller ett fritidshem. Utredaren ska i sammanhanget beakta om och hur förslagen kan påverka rektors roll och ansvar.

Vidare bör en enskild huvudman enbart få bedriva skollagsreglerad verksamhet. Ett sätt att uppnå detta är att huvudmän som är aktiebolag enligt sin bolagsordning endast ska ha bedrivande av utbildning enligt skollagen som verksamhetsföremål, och att det ska vara förbjudet för ett sådant bolag att använda mottagna bidrag för annan verksamhet än vad som anges i bolagsordningen. Generellt ska värdeöverföringar som är tillåtna enligt aktiebolagslagen vara tillåtna för ett sådant bolag. Det bör dock utredas om det behövs en reglering i skollagen, utöver aktiebolagslagens bestämmelser om tillåtna värdeöverföringar, som säkerställer att mottagna bidrag inte används för transaktioner som är främmande för verksamhetsföremålet (skollagsreglerad verksamhet). Motsvarande överväganden bör göras för andra typer av juridiska personer i samma syfte. Utredaren ska i det sammanhanget även beakta effekter på verksamheter som samma huvud-

man bedriver som är mycket lik skollagsreglerad verksamhet, som till exempel yrkeshögskoleverksamhet. Vidare bör det övervägas om endast juridiska personer ska få vara huvudmän för skollagsreglerad verksamhet. En sådan reglering skulle innebära att det är möjligt att upprätthålla ett vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning och att kontrollera att en huvudmans erhållna bidrag inte används för annat än skolverksamheten vilket i så fall bör vara grund för återbetalning av medlen, se vidare nedan i avsnittet om uppdraget om återkrav av kommunala bidrag vid bl.a. brott.

I arbetet med att lämna förslag som innebär att ett vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning inte kan kringgås ingår att överväga om det finns behov av reglering för att hindra att allmänna medel som är avsedda för skolverksamhet används för andra syften när verksamheten bedrivs av en juridisk person som inte har till syfte att gå med vinst – som ideella föreningar och stiftelser samt aktiebolag med vinstutdelningsbegränsning (så kallade SVB) – och vid behov lämna förslag om det. Utredaren ska också säkerställa förslagens förenlighet med regeringsformen, bl.a. dess bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet (2 kap. 15 och 17 §§), och med Sveriges internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter i övrigt, i sitt arbete försäkra sig om att de lösningar som föreslås så långt som möjligt minimerar den administrativa bördan för de enskilda, och beakta proportionalitetsprincipen.

### *Behovet av övergångslösningar*

Vid en förändring av regelverket för enskilda huvudmän är det prioriterat att barn och elever ska kunna slutföra sin utbildning i den förskola eller skola de valt med bibehållen kvalitet i utbildningen. Om förutsättningarna för verksamheten ändras, t.ex. genom en reglering av hur offentliga medel liksom överskott i en verksamhet får användas eller om nya krav ställs på huvudmannen eller verksamheten, får det konsekvenser för huvudmännen. Det kan också komma att påverka kommunerna i egenskap av huvudmän för bl.a. förskolor och skolor inom skolväsendet i det fall en ny reglering skulle innebära att enskilda huvudmän väljer att inte längre bedriva skolverksamhet. Påverkan kan komma att bli relativt omfattande om t.ex. en större aktör skulle välja att dra sig ur skelsektorn och därför sälja eller lägga ner

sina skolor. Detta kan i sin tur komma att påverka barnen och eleverna. Eventuella negativa effekter av ett införande av nya bestämmelser som påverkar enskilda huvudmän och förutsättningarna för verksamheten ska minimeras, varför behovet av övergångslösningar behöver övervägas noggrant. Utredaren ska särskilt analysera hur ett vinstutdelningsförbud vid övertagande av befintlig verksamhet påverkar investeringsviljan och möjligheten för mindre huvudmän för fristående verksamheter att fortsätta verka långsiktigt även efter att en ägare exempelvis vill gå i pension. Det behöver också analyseras och identifieras hur kommunernas beredskap kan stärkas för att kunna hantera en situation med ett minskat privat ägande inom skolväsendet där barn och elever med kort framförhållning behöver beredas plats i det kommunala skolväsendet.

Utredaren ska

- utreda och föreslå hur ett vinstutdelningsförbud under de första åren efter att en fristående verksamhet med enskild huvudman startats eller övertagits av en ny huvudman kan utformas,
- överväga om det är lämpligt att införa krav på att mottagna offentliga bidrag ska användas i skolverksamheten för att huvudmannen ska få ta emot statliga bidrag som avser att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten, och vid behov lämna förslag på sådana krav,
- överväga och föreslå hur vinstutdelning kan begränsas eller användning av mottagna offentliga medel i annan verksamhet än skolverksamheten kan stoppas om huvudmannen förelagts av tillsynsmyndigheten att åtgärda kvalitetsbrister,
- överväga för- och nackdelar med olika sätt att reglera eller strukturera enskilda huvudmäns verksamhet för att möjliggöra kontroll av att vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning inte kringgås, och föreslå sådana strukturer eller regleringar,
- överväga och föreslå ett införande av krav på att varje juridisk person som är huvudman enbart ska bedriva skollagsreglerad verksamhet,
- överväga och vid behov lämna förslag som innebär att endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän inom skolväsendet,

- överväga och föreslå hur det ska kunna hindras att vinstutdelningsförbud, eller annan vinstutdelningsbegränsning eller krav på användning av mottagna offentliga medel i skollagsreglerad verksamhet kringgås,
- föreslå övergångslösningar som ger befintliga aktörer förutsättningar att ställa om sin verksamhet med hänsyn till lagda förslag samt identifiera hur kommunernas beredskap för att med kort varsel ta emot barn och elever kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Uppdraget att föreslå skärpta krav på enskilda huvudmän

*Skärpt ägarprövning vid start, köp eller övertagande av förskola eller skola*

Den myndighet som prövar en ansökan från en enskild att godkännas som huvudman ska göra en bedömning av den ekonomiska stabiliteten i verksamheten. Ett krav för att en enskild ska få ett godkännande som huvudman är att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Skolinspektionen konstaterar i sin årsrapport för 2022 att en relativt stor andel av de enskilda huvudmännen har en känslig ekonomisk situation. Bufferten i form av ett eget kapital och likvida medel är i många fall mycket liten eller obefintlig. Detta innebär enligt myndigheten en risk för kvalitetsproblem och nedläggningar. Myndigheten anger att den med nuvarande bestämmelser har svårt att förelägga vissa huvudmän som har en svag ekonomisk stabilitet och inte har någon buffert för svängningar i till exempel elevantalet. Skolinspektionen anser därför att bestämmelserna om ekonomisk stabilitet kan behöva förtydligas, exempelvis med krav på att huvudmannen ska ha en buffert i form av ett eget kapital och likvida medel. Regeringen anser att det behövs författningsändringar som skärper kraven på ekonomisk stabilitet. Det ska inte räcka med att ha en budget i balans. Vid utredarens beaktande av krav på att alla verksamheter behöver ha tillräcklig ekonomisk stabilitet ska utredaren särskilt beakta förutsättningarna för mindre fristående verksamheter.

Barn och ungdomar ska inte drabbas om en enskild huvudman går i konkurs eller gör verksamhetsförändringar. I en skärpt ägarprövning

ska det ingå att pröva om huvudmannen och dess ägare har en så stabil ekonomi att risken för exempelvis konkurs är liten. Elevernas rätt till en sammanhållen utbildning med god kvalitet bör säkerställas. Regelverket bör garantera att den som startar eller förvärvar en fristående förskola, skola eller fritidshem inte bara har tillräcklig ekonomisk styrka för att bedriva verksamheten långsiktigt, utan att ägaren också har för avsikt att driva verksamheten under en följd av år och har kapaciteten att göra det. Det bör därför övervägas hur krav på långsiktigt ägande kan införas som innebär att elevers rätt till en sammanhållen utbildning garanteras.

Vissa skolor har utländska ägare och Skolinspektionen har flera gånger påpekat att det då är svårt att fastställa ägarkretsen, dvs. vilka personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten och därmed ska uppfylla skollagens krav på lämplighet. Även Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har framfört detta 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). Enligt FOI är det inte osannolikt att en utländsk antagonist skulle kunna investera i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället eller kontrollera diaspora, samtidigt som det är svårt för Skolinspektionen att upptäcka och motverka antagonistiska aktörer. Det försämrade omvärldsläget belyser behovet av att åstadkomma en tydlighet i vilka aktörer som kan verka inom skolväsendet. Det bör därför övervägas om det är möjligt och lämpligt att endast juridiska personer med säte i Sverige eller i ett annat EU-land eller i ett EES-land genom ett direkt eller indirekt ägande ska kunna ha ett väsentligt inflytande över verksamheten i en förskola eller skola. Det behöver i denna del göras en bedömning av om Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) är tillämpligt i någon del.

### *Krav på ekonomiska garantier*

En rimlig utgångspunkt är att en elev som börjar vid en skolenhet ska kunna räkna med att gå kvar där under hela den tid som utbildningen omfattar, dvs. alla de årskurser som finns vid skolenheten om det är



frågan om grundskola eller anpassad grundskola eller ett helt valt program i gymnasieskolan eller anpassad gymnasieskola.

För elever i grundskolan och motsvarande skolformer finns ingen författningsreglerad rätt att få fullfölja hela utbildningen vid skolan. Elever i gymnasieskolan och elever som läser nationella program i den anpassade gymnasieskolan har dock en uttalad rätt att fullfölja sin utbildning på programmet och inriktningen hos huvudmannen (16 kap. 37 § skollagen). Om en enskild huvudman lägger ner sin verksamhet, exempelvis efter konkurs eller om godkännanden återkallas, drabbas de berörda eleverna då de måste byta till en annan skola. För elever i det obligatoriska skolväsendet är hemkommunen skyldig att omgående erbjuda plats i en kommunal skola. För elever på gymnasienivå kan en nedläggning innebära att eleverna får vänta till nästkommande läsår innan de får möjlighet att fullfölja sin utbildning eller att de inte får någon sådan möjlighet över huvud taget, t.ex. i de fall elevens hemkommun inte erbjuder motsvarande program och inriktning.

En elev bör alltid kunna fullfölja åtminstone påbörjat läsår i en utbildning vid en fristående skola i det fall huvudmannen råkar i ekonomiskt trångmål. Det bör därför utredas hur en garanti som säkerställer elevernas rätt att få avsluta delar av sin utbildning i den enskilde huvudmannens skola kan införas och hur omfattande denna rätt bör vara i de olika skolformerna. I ett sådant arbete bör förutsättningarna för icke-vinstdrivande aktörer att starta och långsiktigt driva fristående skolor beaktas. Att ha en mångfald av aktörer, såsom icke-vinstdrivande aktörer, är viktigt samtidigt som stabiliteten för eleverna och risker för att regleringar utnyttjas ska beaktas. Vidare bör de förslag som utarbetas i möjligaste mån ta hänsyn till olika aktörers förutsättningar. Det bör även övervägas om någon form av krav på ekonomiska garantier bör införas för att barn i förskolan ska slippa byta förskola med kort varsel och skapa en rimlig planeringshorisont för vårdnadshavarna. Utredaren ska särskilt beakta förutsättningarna för mindre fristående verksamheter.

Utredaren ska

- utreda och föreslå tydligare bestämmelser som innebär att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman kommer att ha en så stabil ekonomi, inklusive eget kapital, att risken är liten för att den enskilde hamnar på obestånd,

- utreda och föreslå hur det vid prövning av en sådan ansökan kan säkerställas att sökanden och dess eventuella ägare kommer att ha en stabil ekonomi,
- utreda och föreslå hur krav på långsiktigt ägande kan införas som innebär att elevers rätt till en sammanhållen utbildning garanteras,
- 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 och vid behov föreslå en sådan reglering,
- utreda hur ett tydligare skydd för elevers skolgång genom krav på ekonomiska garantier kan införas, till exempel genom krav på bankgaranti, så att elevernas skolgång inte riskeras om en huvudman för en skola hamnar i ekonomiskt trångmål,
- föreslå hur omfattande en elevs rätt att slutföra delar av sin utbildning i den enskilde huvudmannens skola ska vara med hänsyn till aktuell skolform,
- överväga om det ska införas en rätt för barn i fristående förskola att – om huvudmannen får ekonomiska problem – få fortsätta sin utbildning vid förskoleenheten, hur omfattande denna rätt ska vara, och i så fall överväga krav på ekonomiska garantier som gör detta möjligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget om återkrav av kommunala bidrag vid bl.a. brott**

Som nämnts tidigare finns det inte några särskilda bestämmelser som reglerar hur de bidrag som en enskild huvudman får från elevernas hemkommuner får användas av en enskild huvudman. Det innebär att de erhållna bidragen även kan användas till annat än huvudmannens skolverksamhet. Det saknas lagstöd för kommuner att begära tillbaka utbetalda bidrag, varför en kommun saknar möjlighet att begära tillbaka ett utbetalt bidrag när exempelvis en ställföreträdare för en skolhuvudman blivit dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att det finns skäl att utreda ett flertal aspekter av skolpengen (bet. 2021/22:UbU32 punkt 9, rskr. 2021/22:362). Enligt tillkännagivandet ska regeringen utreda inom vilka områden skolpengen används utöver skolverksamhet samt inom vilka områden och på vilket sätt skolpengen ska få användas av en skolhuvudman. Vidare ska det utredas på vilka grunder skolpengen ska kunna dras tillbaka av en kommun om det förekommer ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet i huvudmannens verksamhet, om en person i ägar- eller ledningskretsen är dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet eller om skolpengen inte används enligt vad utredningen kommer fram till är lämpligt. Utredningen ska ta i beaktande att den brottslighet som avses ovan bedöms motverka den värdegrund som anges i skollagen samt att det är en fysisk person som döms för ekonomisk eller annan brottslighet och inte den juridiska person som bedriver skolverksamheten. Uppdraget ska inte omfatta frågan om vinstförbud eller vinstbegränsning för enskilda skolhuvudmän (bet. 2021/22:UbU32 s. 33).

Regeringen anser att oseriösa och olämpliga aktörer inte ska få förekomma inom skolväsendet. I enlighet med riksdagens tillkännagivande bör det utredas om det ska vara möjligt för kommuner att i vissa fall kunna återkräva utbetalda bidrag. Det bör kunna ske om en person i ägar- eller ledningskretsen är dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet. Det bör också kunna komma i fråga om bidragen används för verksamheter som saknar koppling till skolverksamheten, om huvudmannen bedriver annan verksamhet än skollagsreglerad verksamhet (se ovan under rubriken Åtgärder för att hindra kringgående av vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning). Det bör utredas i vilka fall utbetalda bidrag ska kunna återkrävas och hur storleken på ett sådant återkrav ska bestämmas.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur utbetalda kommunala bidrag till en enskild huvudman ska kunna återkrävas om en ställföreträdare för huvudmannen blivit dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet,
- utreda och föreslå i vilka andra fall utbetalda kommunala bidrag ska kunna återkrävas,

- överväga och föreslå ett regelverk för hur storleken på det belopp som ska återkrävas ska beräknas och beslutas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att föreslå en utökad sanktionstrappa och andra frågor som rör tillsyn**

Nuvarande reglering av tillsynen över skolväsendet finns i 26 kap. skollagen som avser bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering. Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, med undantag för fristående förskolor och fristående fritidshem som står under tillsyn av den kommun där utbildningen bedrivs.

Föreläggande är den första åtgärden när brister upptäcks vid tillsynen. Tillsynsmyndigheten får förelägga en huvudman som enligt lagen står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten och, i fråga om en enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett föreläggande kan förenas med vite. Om ett föreläggande inte följs och det är fråga om allvarliga missförhållanden kan huvudmannens godkännande återkallas. Även om ett föreläggande har följts kan ett godkännande för en enskild huvudman återkallas om det inom två år från förelägandet på nytt förekommer ett allvarligt missförhållande i verksamheten – samma missförhållande eller ett nytt. När det gäller verksamhet som har en kommun eller en region som huvudman kan Skolinspektionen besluta om statliga åtgärder för rättelse vilket innebär att Skolinspektionen kan vidta åtgärder på kommunens eller regionens bekostnad. Skolinspektionen har även möjlighet att besluta om verksamhetsförbud för en kommunal verksamhet under samma förutsättningar som ett godkännande för en enskild huvudman får återkallas.

Av det inledningsvis nämnda Tidöavtalet framgår att regeringspartierna och Sverigedemokraterna är överens om att Skolinspektionen ska göra fler inspektioner, i högre grad även oanmälda, i alla skolverksamheter och fler inspektioner i skolverksamheter som tidigare fått ett föreläggande.

*Nya och skärpta sanktioner för enskilda och kommunala huvudmän*

Tillsynsmyndigheterna – dvs. Skolinspektionen och kommunerna – har enligt skollagen flera olika typer av ingripandemöjligheter i sin tillsynsverksamhet. Sanktioner har i sig en preventiv effekt som bidrar till att hålla oseriösa aktörer utanför skolväsendet. De har även en korregerande effekt genom att göra det kostsamt att inte följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Även om Skolinspektionens möjligheter att ingripa breddats på senare tid genom ökade möjligheter att stänga skolor, både kommunala och fristående, så behövs det nya och skarpare verktyg i sanktionstrappan. Det uppdragas alltför ofta verksamheter med allvarliga brister och det tar sedan alltför lång tid att få till rättelse. Uppenbarligen har de sanktioner som nu finns inte en tillräckligt preventiv effekt för att förhindra att missförhållanden uppstår, och de tillsynsåtgärder som vidtas om ett missförhållande uppdragas verkar inte tillräckligt avskräckande. Tröskeln för när verkningfulla åtgärder sätts in behöver därför sänkas. Tillsynsmyndigheterna bör ges ytterligare möjligheter att minska utrymmet för aktörer med kvalitetsbrister genom skarpare sanktioner som kan sättas in i tidigare skeden. Dessa ska gälla både enskilda och kommunala huvudmän.

**Ändrade förutsättningar för återkallelse och motsvarande sanktioner**

Regeringen anser att det måste gå snabbare att få huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas högt ställda krav att åtgärda brister. Det finns vissa möjligheter att återkalla ett godkännande utan föregående föreläggande, se propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158, s. 53) och propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157, s. 77). För att de mest långtgående tillsynsingripandena ska få vidtas krävs dock som huvudregel dels att ett föreläggande inte följts, dels att det är fråga om ett allvarligt missförhållande. I syfte att sanktionerna ska bli mer effektiva bör utredaren överväga om förutsättningarna bör ändras så att tillsynsmyndigheterna får större möjligheter att ingripa t.ex. utan krav på att på att huvudmannen inte följt ett tidigare föreläggande eller utan krav på att missförhållandet måste vara allvarligt.

## Vitesbeloppen ska höjas

Som nämnts ovan får ett föreläggande som meddelas med stöd av bestämmelserna i 26 kap. skollagen förenas med vite. Om ett föreläggande avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska Skolinspektionen förena föreläggandet med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Skolinspektionen kan alltså i det sistnämnda fallet som regel inte själv välja om föreläggande ska förenas med vite eller inte. Särskilda skäl kan enligt förarbetena vara att huvudmannen har försetts i konkurs eller att huvudmannen på annat sätt upphört med verksamheten, se propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112 s. 86).

Allmänna regler om vite, bl.a. om vitesbeloppets storlek, finns i lagen (1985:206) om viten. Av lagen framgår att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa föreläggandet (3 §). Ett vitesföreläggande enligt skollagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2, 3 och 5 §§ skollagen). Ett föreläggande enligt skollagen kan bara överklagas om det förenats med vite (jfr 28 kap. 18 § skollagen).

De vitesbelopp som tillsynsmyndigheterna i dag fastställer i samband med att förelägganden förenas med viten förefaller inte ligga på en sådan nivå att de bidrar till att huvudmännen skyndsamt åtgärdar de allvarliga brister som vitesföreläggandet avser. Ett skäl kan vara svårigheter att fastställa huvudmannens ekonomiska förhållanden och betalningsförmåga, särskilt om det är frågan om en enskild huvudman. Skärpta viten bedöms kunna påverka kvalitetsarbetet i verksamheterna positivt. Det finns därför skäl att utreda hur tillsynsmyndigheternas möjligheter att fastställa högre vitesbelopp än vad som beslutas i dag kan öka, samt föreslå ett regelverk för det.

## Ett system med sanktionsavgifter ska införas som komplement till viten

Ett föreläggande kan förenas med vite, vilket innebär att huvudmannen åläggs att inom viss tid åtgärda bristen och att huvudmannen kan dömas av domstol att betala vitesbeloppet om så inte sker. Vite är ett påtryckningsmedel för att förmå den som vitesföreläggandet riktas

mot att i framtiden vidta en viss åtgärd eller avstå från ett visst handlande. En annan typ av sanktion är sanktionsavgifter. I motsats till vite är sanktionsavgifter en reaktion i efterhand på en regelöverträdelse som syftar till att allmänt upprätthålla respekten för den regel som har överträtts. Många gånger kan det vara effektivt att kombinera t.ex. en bakåtsyftande sanktionsavgift med ett framåtsyftande vitesföreläggande. Det bör dock beaktas att dubbla sanktioner inte ska få påföras för en och samma överträdelse.

På skollagens område saknas möjlighet för tillsynsmyndigheterna att ta ut en sanktionsavgift. Det kan antas att en sådan möjlighet i sådana fall där det är fråga om brister som på ett påtagligt sätt påverkar kvaliteten i verksamheten, vid sidan av möjligheten till vitesföreläggande, kan stärka respekten för regelverket och avhålla oseriösa aktörer. Det bör därför införas ett system med sanktionsavgifter, som komplement till vitesförelägganden. Sanktionsavgiften ska vara tillräckligt stor för att fungera avskräckande och ska kunna variera i proportion till missförhållandets art eller grad, huvudmannens omsättning eller andra omständigheter. Utredaren bör vid utformningen av sitt förslag beakta de riktlinjer som regeringen angett i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79 s. 45 och 46).

### **Statlig tvångsförvaltning ska kunna beslutas för enskilda huvudmäns verksamhet**

När det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region får Skolinspektionen besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller regionen inte har följt ett föreläggande, och om missförhållandet är allvarligt. Inom två år från ett beslut om föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande får statliga åtgärder för rättelse beslutas trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten och huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten (26 kap. 17 § skollagen). Skolinspektionen har hittills, sedan myndigheten inrättades 2008, bara tillämpat bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse i ett enda fall.

Vid statliga åtgärder för rättelse kan verksamheten drivas vidare under den tid då staten, på kommunens eller regionens bekostnad,

vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Ett exempel på åtgärder som kan vidtas är att rekrytera en ny skolledning. Sanktionen är att se som en form av "tvångsförvaltning" som endast är aktuell för kommunala skolor, inte för fristående skolor. Sanktionen kan vidare användas som ett alternativ till ett beslut om verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a och 16 b §§ skollagen, vilket innebär att skolan i så fall skulle läggas ner och eleverna därmed skulle behöva byta skola. Vid valet mellan verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse ska Skolinspektionen alltid tillämpa proportionalitetsprincipen, se propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45, s. 21). För fristående skolor finns ingen alternativ sanktion till återkallelse av godkännande i det fall det är fråga om allvarliga missförhållanden och ett föreläggande inte följts, alternativt att det är fråga om flera allvarliga missförhållanden som uppdagas inom en tvåårsperiod även om huvudmannen följt ett föreläggande.

En strävan och utgångspunkt för regleringen i dagens skollag är att villkoren för fristående skolor ska bli mer lika de villkor som gäller för kommunala skolor. Numera har Skolinspektionen möjlighet att besluta om verksamhetsförbud för kommuner och regioner när det gäller en viss verksamhet, vilket motsvarar beslut om återkallelse av godkännande för en enskild huvudman. Däremot saknas en möjlighet för tillsynsmyndigheten, kommunen eller Skolinspektionen, att på en enskild huvudmans bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse – en möjlighet som motsvarar statliga åtgärder för rättelse när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region. Det bör utredas hur ett regelverk kan utformas som innebär att Skolinspektionen ska kunna ta över ledningen av en skola även om det är fråga om en skola med en enskild huvudman.

### *Kvalitetsmått som grund för tillsyn och vinstutdelningsbegränsning*

Skolväsendet består av flera olika skolformer, t.ex. grundskola och gymnasieskola (1 kap. 1 § skollagen). Skolinspektionens inspektionsverksamhet – tillsyn och kvalitetsgranskning – utgår från de krav som ställs i de författningar som reglerar verksamheten, huvudsakligen skollagen och de förordningar som reglerar de olika skolformerna.



Tillsyn är en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid granskning. Inom denna inspektionsform kan Skolinspektionen ställa krav på åtgärder. För att höja kvaliteten i den utbildning eller verksamhet som står under Skolinspektionens tillsyn eller under tillsyn av en kommun, utför Skolinspektionen även kvalitetsgranskningar. Granskningen avser då utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer. Kvalitetsgranskningen ger en mer nyanserad återkoppling till skolor – både utvecklingsområden och det som fungerar väl beskrivs utförligt. Om allvarliga missförhållanden uppdagas under dessa inspektioner kan det leda till tillsyn. Vad som anges ovan om Skolinspektionens inspektion gäller även för den tillsyn som kommuner utövar över fristående förskolor.

Huvudmannen och rektorn ska enligt skollagen bedriva systematiskt kvalitetsarbete (4 kap. 3 och 4 §§). Riksdagen har beslutat ändringar i skollagen i enlighet med förslag i propositionen Trygghet och studiero (prop. 2021/22:160) som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (4 kap. 6 a §). Regeringen har bemyndigat Skolverket att meddela sådana föreskrifter. Regeringen har vidare den 15 maj 2023 beslutat nationella målsättningar för alla skolformer och fritidshemmet (U2023/01696). Skolverket har, enligt uppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2022/01893), i samarbete med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet, tagit fram och utvecklat delmål och indikatorer. Skollagens reglering av huvudmannens skyldighet att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete, Skolverkets föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas, de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna samt tillsynen bildar tillsammans ett nationellt kvalitetssystem som ska bidra till stärkt utveckling och lärande, höjda kunskapsresultat, ökad kvalitet och en mer likvärdig utbildning. När Skolverket meddelat föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet kan Skolinspektionen börja tillämpa dessa i sin inspektionsverksamhet.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys, och

ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten (2 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion). Skolinspektionen gör således urval utifrån bl.a. en risk- och väsentlighetsanalys, både vad gäller vilka skolor myndigheten granskar och vilka områden som myndigheten väljer att fokusera på. Regeringen bedömer att införandet av centralt rättade prov under 2024–2026 förbättrar tillgången till objektiva resultat på nationella prov, vilket bör vara ett viktigt underlag för Skolinspektionen i sin granskning av om betygssättningen sker på ett rättssäkert och likvärdigt sätt.

Skolverket har tidigare utrett möjligheten att publicera uppgifter om utvecklingen av elevernas kunskapsresultat över tid (förädlingsvärde, ofta används det engelska begreppet ”value-added”) och kom bl.a. fram till att ett sådant värde borde baseras på resultat på nationella prov där elevlösningarna bedömts externt, dvs. av någon annan än elevernas undervisande lärare. De nationella proven digitaliseras med start hösten 2024. Uppsatsdelar i nationella prov i ämnena svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9 och i de obligatoriskt avslutande kurserna i dessa ämnen för de högskoleförberedande programmen i gymnasieskolan ska rättas centralt. Skolverket ska senast den 15 september 2023 redovisa när ett införande av central rättning kan ske (U2023/00237). Enligt samma uppdrag ska Skolverket senast den 15 mars 2024 analysera och redovisa om, och i så fall hur, central rättning bör införas för ytterligare delar av de nationella proven, t.ex. naturorienterande och samhällsorienterande ämnen i årskurs 9.

Med hjälp av olika kvalitetsindikatorer och med stöd av mått såsom förädlingsvärden som mäter elevers kunskapsutveckling baserat på resultat på nationella prov, med hänsyn till exempelvis skillnader i skolors elevsammansättning, kan skolors utveckling bedömas på ett mer rättvisande sätt. Det är viktigt att systemen för uppföljning, utvärdering och kontroll kan fånga de brister som finns i skolväsendet. Det är också viktigt att måtten är transparenta och tydliga, till exempel i form av en value-added-modell, och att hänsyn därmed tas till respektive skolas förutsättningar. Utredaren kan utöver det beakta ytterligare kvalitetsfaktorer som är lämpliga för att bedöma verksamheternas kvalitet.

Enskilda huvudmän som driver förskolor eller skolor med för låg kvalitet ska inte kunna få ta ut vinst. Dessa förskolor och skolor måste kunna ringas in. Identifieringen av dessa kan utgå från det nationella

kvalitetssystemet tillsammans med mått som mäter elevers kunskapsutveckling men även utfall av Skolinspektionens granskningar skulle kunna ingå. Det framgår av avsnittet om uppdraget om vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning att utredaren ska överväga och föreslå hur vinstutdelningsbegränsning kan beslutas om huvudmannen av tillsynsmyndigheten har förelagts att åtgärda kvalitetsbrister. Det bör därutöver övervägas om Skolinspektionen ska kunna besluta om vinstutdelningsbegränsning i de fall en skolenhet med enskild huvudman uppvisar ett dåligt resultat i form av bristande eller otillräcklig kunskapsutveckling med hänsyn till exempelvis skillnader i skolors elevsammansättning, trots att huvudmannen inte har brutit mot skollagen eller annan författning. I ett sådant fall bör alla medel användas för att höja kunskapsresultatet. Vidare bör det övervägas om en kommunal tillsynsmyndighet ska kunna besluta om vinstutdelningsbegränsning i de fall en förskoleenhet vid beaktande av relevanta faktorer uppvisar bristande eller otillräckliga resultat, trots att huvudmannen inte har brutit mot skollagen eller annan författning. I det fall det är frågan om en kommunal förskola eller skola som har otillräckliga resultat är inte vinstutdelningsbegränsning aktuell som ingripande av tillsynsmyndigheten, utan myndigheten är då hänvisad till övriga sanktioner i den så kallade sanktions-trappan.

### *Tillsynsmyndigheterna ska kunna intervjua barn under 16 år*

När en tillsynsmyndighet genomför tillsynsbesök intervjuas såväl ledningen som personal, barn och elever. Det saknas dock reglering i skollagen om att Skolinspektionen har rätt att intervjua barn utan att vårdnadshavares samtycke inhämtas. Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som bl.a. har tillsyn över socialtjänsten, får enligt 13 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) vid tillsyn som rör barns förhållanden höra ett barn om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Bestämmelsen infördes därför att det ansågs råda en viss oklarhet i frågan om det behövs ett samtycke från vårdnadshavaren för att genomföra sådana samtal.

Tillsynsmyndigheterna bör göra fler oanmälda besök för att få en mer verklighetstrogen bild av förhållandena i verksamheten. För att

tillsynen ska kunna bedrivas effektivt, och för att det inte ska råda någon oklarhet om möjligheten att höra barn under 16 år vid oanmälda besök och utan vårdnadshavarens medgivande, bör en bestämmelse motsvarande den som gäller IVO:s tillsyn enligt socialtjänstlagen införas i skollagen.

*Förutsättningarna för inhibition av återkallelsebeslut ska ses över*

Som huvudregel gäller att ett förvaltningsbeslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats, se 35 § förvaltningslagen (2017:900). En tillsynsmyndighet får dock besluta att ett beslut om återkallelse av godkännande som enskild huvudman enligt skollagen ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft (26 kap. 16 § skollagen). Om ett beslut om återkallelse som gäller omedelbart överklagas, får den domstol som ska pröva överklagandet besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition), se 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

För att en förvaltningsdomstol ska besluta om inhibition bör det enligt praxis i allmänhet krävas en tämligen hög grad av sannolikhet för att överklagandet ska bifallas. Kraven för inhibition kan dock ställas lägre om det överklagade beslutet är av sådan karaktär att en verkställighet inte kan bringas att återgå vid bifall till överklagandet eller om det annars är av stor betydelse för den enskilde att verkställigheten av beslutet skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen. Inhibition bör då kunna meddelas när utgången i målet framstår som oviss. En förutsättning för det bör dock vara att det inte finns något motstående intresse som talar för att beslutet likväl ska gälla omedelbart. Det kan t.ex. handla om att det finns en risk för att en enskild skadas av att en tillståndspliktig verksamhet tillåts fortsätta i avvaktan på den slutliga prövningen (rättsfallet RÅ 1990 ref. 82).

När det gäller inhibition av beslut om återkallelse av godkännande som enskild huvudman enligt skollagen är det fråga om ett för den enskilde mycket ingripande beslut. Det kan också vara svårt eller omöjligt för den enskilde att i efterhand – om beslutet sedan upphävs av en högre instans – få full kompensation för den förlust denne tillfogats genom det ursprungliga beslutet. Mot den enskildes huvudmannens intresse av att fortsatt bedriva verksamheten står andra

viktiga intressen, både allmänna och enskilda. Fortsatt verksamhet kan leda till att barn och elever far illa eller att offentliga medel avsedda för skolverksamhet används för andra syften utan koppling till skolverksamheten. Det finns anledning att överväga om det vid prövningen av inhibitionsfrågor bör tas större hänsyn till de intressen som är motsatta den enskildes huvudmannens intresse. I lagstiftningen finns exempel på att domstolar i vissa måltyper särskilt ska beakta vissa intressen vid prövningen av inhibitionsfrågor, se 15 kap. 11 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Utredaren ska

- utreda och lämna förslag till ändrade förutsättningar för att tillsynsmyndigheten ska få besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud,
- utreda och föreslå hur skärpta viten och sanktionsavgifter kan införas bland de tillsynsmyndigheterna en tillsynsmyndighet kan använda samt överväga hur sanktionsavgifternas storlek ska bestämmas,
- utreda och föreslå hur krav på statlig tvångsförvaltning inklusive krav på byte av ledning av en fristående skola kan införas,
- utreda och föreslå hur transparenta kvalitetsmått kan användas som grund för tillsynsmyndighetens urval av granskningsobjekt och bedömning av kvaliteten i verksamheterna,
- överväga om, och i så fall under vilka förutsättningar, tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om vinstutdelningsbegränsning i de fall förskole- eller skolenheter uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller undervisningskvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- föreslå en reglering som förtydligar att Skolinspektionen i sin tillsyn får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke,
- analysera hur regleringen om inhibition tillämpas i mål om återkallelse av godkännande som enskild huvudman, särskilt när det gäller avvägningen mellan den enskildes intresse av att fortsatt bedriva verksamheten och motstående allmänna eller enskilda intressen, och vid behov föreslå hur det genom ändringar i skollagen kan säkerställas de aktuella intressena blir tillräckligt beaktade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Uppdraget att se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående skola

I det fall en nyetablering av en fristående skola innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas får Skolinspektionen inte godkänna ansökan om att få starta skolan. Om det är fråga om en gymnasie- eller en gymnasiesärskola ska även följderna i närliggande kommuner beaktas (2 kap. 5 § skollagen). Enligt Riksrevisionen, som granskat om regelverket för bidrag till huvudmän för fristående skolor bidrar till en likvärdig utbildning, fungerar inte regelverket för påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor ändamålsenligt och kan behöva förtydligas (Skolpengen – effektivitet och konsekvenser, RiR 2022:17). Riksrevisionen anser exempelvis att förarbetena inte ger en tydlig vägledning om hur elevperspektivet ska vägas in på lång sikt. Riksrevisionen konstaterar att regeringen visserligen lämnat förslag till förtydligade bestämmelser i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) men att riksdagen avlog propositionen. Förslagen innebar att Skolinspektionen vid sin prövning av en ansökan särskilt ska beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning, samt att kommuner ska vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande. Riksrevisionen fann dock att den föreslagna justeringen inte till fullo beaktar de problem som beskrivs i granskningsrapporten. Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen ser över regelverket för påtagliga negativa följder så att det blir tydligt vad som avses. I regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport aviserade regeringen att frågan skulle utredas (Riksrevisionens rapport om skolpengen – effektivitet och konsekvenser, skr. 2022/23:44).

Som framgår av prop. 2021/22:158, och som Riksrevisionen noterar, förekommer det att kommuner inte yttrar sig över ansökningar om att etablera nya skolor. Det är vidare vanligt att yttranden som inkommer inte kan användas av Skolinspektionen i sin prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudman, då de exempelvis är alltför generellt hållna. Förslagen i prop. 2021/22:158 innebar i denna del att det ska vara obligatoriskt för kommunen att yttra sig till Skolinspektionen och att yttrandena ska innehålla kommunens bedömning av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska effekter

av den föreslagna etablering remissen avser. Propositionens lagförslag i denna del röstades ner av riksdagen i enlighet med utbildningsutskottets betänkande. Utskottet redovisade dock inte några överväganden avseende detta förslag i betänkandet. För att tillförsäkra Skolinspektionen ett gediget underlag för sin prövning anser regeringen att det bör vara obligatoriskt för kommuner att yttra sig över en ansökan om att få etablera en skola. Frågan bör därför ses över på nytt.

Utredaren ska därför

- överväga och lämna förslag som innebär att kommuner obligatoriskt ska yttra sig över en ansökan om att få etablera en skola och vad ett sådant yttrande ska innehålla,
- analysera tillämpningen av regleringen om prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudman när det gäller den bedömning av negativa konsekvenser som ska göras inom ramen för prövningen,
- vid behov föreslå ändringar i regleringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2025.

(Utbildningsdepartementet)





# Kommittédirektiv 2024:85

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08)**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2024

### **Utvidgning och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, dvs. att finansiera driften av skolverksamhet (dir. 2022:102). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 6 juli 2023 ändrades uppdraget så att utredaren, till skillnad från vad som anges i de ursprungliga direktiven, ska föreslå en utvidgad ägar- och ledningsprövning, vissa vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning och skärpta sanktioner (dir. 2023:109).

Uppdraget ändras och utvidgas. Utredaren får nu även i uppdrag att

- utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas,
- utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet,
- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,

- utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag den 28 februari 2025. Uppdraget ska i stället redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025. I delbetänkandet ska uppdragen i de ursprungliga direktiven redovisas, utom uppdraget att se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående skola. I delbetänkandet ska utredaren även redovisa uppdraget att utreda och föreslå skärpta sanktioner vid kvalitetsbrister samt uppdraget att utreda hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan formuleras vid byte av ägare eller när verksamhet ändras eller flyttas. I slutbetänkandet ska uppdraget i övrigt redovisas.

### Uppdraget att utreda skarpare krav på olämpliga ägare

#### *Hur ska sanktioner kunna riktas mot huvudmannens ägare?*

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 §). Med tillsyn avses i skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §).

Tillsynen syftar till att garantera att skyldigheterna blir uppfyllda, och det är alltså den enskilda fysiska eller juridiska person som är godkänd som huvudman som har de skyldigheterna. Ägare till eller medlemmar i en juridisk person som är godkänd som huvudman har inga sådana skyldigheter. Tillsynen, inklusive ingripanden som föreläggande med eller utan vite eller återkallelse av godkännande, riktar sig mot huvudmannen. Den kontroll som ingår i ägar- och lednings-

prövningen av t.ex. ägares lämplighet i vissa fall syftar visserligen till att pröva huvudmannens lämplighet, men ingripanden på grund av bristande lämplighet kan bara riktas mot huvudmannen.

Den som genom ägande av aktier eller andelar eller på annat sätt kontrollerar den juridiska person som är huvudman för en fristående skola kan styra verksamheten i skolan och tillgodogöra sig medel som lämnats som offentliga bidrag för att driva skolan. Ett typfall är en koncern med ett flertal fristående skolor, som är organiserad i ett moderbolag och flera dotterbolag där varje dotterbolag är den juridiska person som är godkänd huvudman för en av koncernens skolor. I en sådan koncern är dotterbolaget den huvudman som står under Skolinspektionens tillsyn. Förhållanden hos moderbolaget kan få betydelse för tillsynen endast om de medför att dotterbolaget anses olämpligt som huvudman på grund av bristande lämplighet hos dess ägare och ledning.

På det finansiella området finns exempel på regler som avser prövning av lämplighet som ägare till den juridiska person som är tillståndshavare och på ingripanden som riktar sig direkt mot en olämplig ägare i stället för mot tillståndshavaren. I lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse föreskrivs t.ex. krav på tillstånd till förvärv av aktier eller andelar i ett kreditinstitut som medför att förvärvarens sammanlagda innehav får en viss omfattning (14 kap. 1 §). Finansinspektionen får besluta att en olämplig innehavare inte får företräda fler aktier eller andelar vid stämman än vad som motsvarar ett icke kvalificerat innehav eller förelägga en sådan ägare att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat (14 kap. 7 §).

Det är otillfredsställande att det saknas tillräckliga möjligheter att komma till rätta med problem som beror på olämpliga ägare till enskilda huvudmän. Det finns därför behov av att utreda hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt kontrollera enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet kan utformas. En sådan utredning behöver innefatta överväganden om förenligheten av sådana förslag med egendoms-skyddet och näringsfriheten.

*Ska andra huvudmän i samma koncern kunna beaktas vid återkommande kvalitetsbrister?*

Den 1 augusti 2022 ändrades skollagen efter förslag i propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45). Syftet var att göra tillsynen mer effektiv och möjligheterna till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän så lika som möjligt. Ändringarna innebär bl.a. att tillsynsmyndigheterna ges bättre möjligheter att använda den strängaste formen av ingripande mot verksamheter där brister åtgärdas efter ett föreläggande, men där det senare uppstår nya brister. Inom två år från föreläggandet ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten och huvudmannen visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter.

Bestämmelsen om ingripande när ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten kan behöva skärpas. Det bör övervägas om brister hos även andra huvudmän i samma koncern ska kunna beaktas av tillsynsmyndigheterna, t.ex. när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter hos en huvudman som ingår i en koncern där det återkommande förekommer brister hos koncernens skolor.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas,
- utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## Uppdraget att utreda och föreslå skärpta sanktioner vid kvalitetsbrister

### *Ytterligare begränsningar vid mottagande av statliga bidrag*

Statligt stöd till en enskild huvudman kan vara problematiskt om huvudmannen samtidigt befinner sig i en ansvarsutkrävande granskning. Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2022 pekat på risken med vissa situationer där huvudmän för skolor som Skolinspektionen har bedömt ha omfattande brister samtidigt kan få statligt stöd. Om huvudmannen får statligt stöd under den period då bristerna ska avhjälpas finns risk att förbättringsinsatserna blir kortvariga och att ingripanden som förelägganden, ibland förenade med vite, därmed inte leder till långsiktig förbättring.

Skolverket framhåller i budgetunderlaget för 2025–2027 att det finns ett ökat behov av att kontrollera och följa upp att statsbidragen används i enlighet med gällande regelverk samt att motverka oegentligheter och fusk. Statsbidragen ska användas till utpekade och villkorade insatser, men så länge villkoren är uppfyllda är det enda kravet på huvudmannen att den har ett godkännande att bedriva utbildning. Utbetalningar har exempelvis gjorts till huvudmän vars godkännande att bedriva skolverksamhet återkallats kort efter utbetalningen. Skolverket gör bedömningen att det finns behov av förändrad lagstiftning och föreslår bl.a. att myndigheten ska kunna stoppa eller avvakta med utbetalningar om misstanke om oegentligheter finns.

Enligt utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2023:109) ska utredaren överväga om det är lämpligt att införa krav på att mottagna offentliga bidrag ska användas i skolverksamheten för att huvudmannen ska få ta emot statliga bidrag som avser att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten, i stället för vinstutdelningar.

Uppdraget om begränsningar av hur mottagna statliga bidrag får användas tar därmed sin utgångspunkt i redan tilldelade bidrag. Begränsningar som innebär att en juridisk person överhuvudtaget inte ska kunna erhålla statligamedel, exempelvis vid upprepade brister, ingår inte i utredarens befintliga uppdrag.

När en enskild huvudman över tid driver förskolor och skolor med för låg kvalitet väcks frågan om huvudmannen bör få statliga bidrag som syftar till att höja utbildningens kvalitet. Om huvudmannen inte skulle ha rätt till statliga bidrag, exempelvis p.g.a. brister eller låg kvalitet, skulle huvudmannen eventuellt behöva använda egna medel för

att höja kvaliteten eller komma till rätta med bristerna. Vidare kan en sådan begränsning skärpa incitamenten för huvudmannen att åtgärda bristerna.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barn och elevers kunskapsutveckling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att utreda hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan formuleras vid byte av ägare eller när verksamhet ändras eller flyttas**

Enligt 2 kap. 5 § skollagen får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Godkännande meddelas av tillsynsmyndigheterna. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning. Skulle huvudmannen, efter att godkännande meddelats, vilja förändra någon av dessa förutsättningar krävs ett nytt godkännande. Av 2 kap. 5 § sjätte stycket skollagen framgår att ett godkännande som enskild huvudman ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. En enskild huvudman kan alltså inte utöka verksamheten med utbildning vid ytterligare en skolenhet utan nytt godkännande (prop. 2009/10:165 s. 644).

Skolinspektionen har i en hemställan till regeringen gjort bedömningen att det finns behov av förändrad lagstiftning. Myndigheten pekar på att nuvarande reglering i skollagen innebär att väsentliga förändringar kan genomföras i både ägarförhållandena och i verksamheten utan att en ny ansökan om godkännande krävs. Förutom ägarförhållanden kan det exempelvis handla om att utbildningens upplägg förändras, verksamhetens lokaler byts ut, skolan flyttar till en annan del av kommunen eller antalet elever kraftigt utökas. Det kan således ytterst handla om en verksamhet som efter förändringar väsentligen skiljer sig från den som presenterades för Skolinspektionen vid ansökan

om godkännande som huvudman, utan att någon ny ansökan om godkännande krävs.

En särskild situation där detta kan aktualiseras är om en huvudman bedriver sin verksamhet som ett aktiebolag och aktierna säljs helt eller delvis. Godkännandet som huvudman kan inte överlåtas till en annan juridisk eller fysisk person utan en ny ansökan om godkännande som huvudman eftersom det är den juridiska personen som godkänts som huvudman och godkännandet är knutet till den juridiska personens organisationsnummer. Om en huvudman bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform kan däremot huvudmannens ägare sälja aktierna, helt eller delvis utan att något krav på ny ansökan om godkännande som huvudman ställs, eftersom det inte är godkännandet som överlåts utan hela eller delar av det bolag som innehar godkännandet. Skolinspektionens erfarenhet av ägarbyten är också att det sällan är så att en huvudman enbart byter ägare, utan nya ägare brukar också vilja byta ut styrelsen. Det blir då i praktiken helt andra personer som driver verksamheten vidare än de som angavs vid ansökan om godkännande som huvudman, när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare.

Enligt 2 kap. 6 b § skollagen ska förändringen i ägar- och ledningskretsen anmälas till den som godkänt den enskilde som huvudman, men godkännandet gäller fortsättningsvis. Skolinspektionen bedömer dock att anmälningsskyldigheten inte ger tillräckliga verktyg för att motverka att aktörer med bristande huvudmannaskap köper upp andra verksamheter.

Av 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att bolag, föreningar, stiftelser eller enskilda individer inte utan tillstånd yrkesmässigt får bedriva t.ex. olika typer av boenden eller hemtjänst enligt socialtjänstlagen. Tillstånd beviljas av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt tillstånd sökas enligt 7 kap. 2 § sjätte stycket socialtjänstlagen. Motsvarande reglering saknas i skollagen. I 2 kap. 5 § femte stycket skollagen framgår att det, för att godkännande ska lämnas, krävs att utbildningen bland annat inte innebär påtagliga negativa följder på långt sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Skolinspektionen bedömer att nuvarande reglering riskerar att bedömningen av negativa följder på lång sikt snart efter godkännandet tappar aktualitet eftersom antalet elever på skolan kan utökas

eller skolan placeras i en annan del av kommunen när godkännandet väl meddelats, utan krav på att någon ny ansökan om godkännande lämnas in.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag den 28 februari 2025. Uppdraget ska i stället redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025. I delbetänkandet ska uppdragen i de ursprungliga direktiven redovisas, utom uppdraget att se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående skola. I delbetänkandet ska utredaren även redovisa uppdraget att utreda och föreslå skärpta sanktioner vid kvalitetsbrister samt uppdraget att utreda hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan formuleras vid byte av ägare eller när verksamhet ändras eller flyttas. I slutbetänkandet ska uppdraget i övrigt redovisas.

(Utbildningsdepartementet)



# Statens offentliga utredningar 2025

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.  
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefinnandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.

81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. För.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.
108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. S.
109. Särskilda provocativa åtgärder. Ju.
110. Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. Fi.
111. Rättssäkerhetens pris. Ju.
112. Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. Fi.
113. En förbättrad elevhälsa. U.
114. Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. Ju.
115. Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning. Fi.
116. Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet. Ku.
117. Fondandelsbolag – för en mer konkurrenskraftig fondmarknad. Volym 1 och 2. Fi.
118. Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning. Fi.
119. Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel. Ju.
120. Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg. LI.
121. Bodelning och betänketid – en effektivare process. Ju.
122. En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden. KN.
123. Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag. U.

# Statens offentliga utredningar 2025

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
  - så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

### Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte-regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]
- Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. [101]
- Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [105]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [106]
- Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. [110]
- Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndig-heter att använda Arachne och Edes. [112]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning. [115]
- Fondandelsbolag – för en mer konkurrens-kraftig fondmarknad. Volym 1 och 2. [117]
- Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning. [118].

### Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-ningen av det militära försvaret. [86]

## **Justitiedepartementet**

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. [99]

Bättre ansvarsfördelning. [102]

En ny produktansvarslag. [103]

Särskilda provocativa åtgärder. [109]

Rättssäkerhetens pris. [111]

Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. [114]

Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel. [119]

Bodelning och betänketid – en effektivare process. [121]

## **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. [104]

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. [107]

En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden. [122]

## Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]
- En kulturkanon för Sverige. [92]
- Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]
- Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet. [116]

## Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]
- Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]
- En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]
- En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]
- En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]
- Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]
- Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]
- Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]
- Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]
- En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]
- En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]
- En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]
- Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg. [120]

## Socialdepartementet

- En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
  - Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
  - Att omhänderta barn och unga. [38]
  - Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]
  - Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]
  - Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]
  - Stärkt pandemiberedskap. [48]
  - Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]
  - Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]
  - Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]
  - Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]
  - Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]
  - Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]
  - Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. [108]
- ## Utbildningsdepartementet
- Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]
  - På språklig grund. [9]
  - Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]
  - Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]
  - Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och lärarkraftens attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]  
Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]  
Förbättrat stöd i skolan. [44]  
Verktyg för en mer likvärdig  
resursfördelning till skolan. [72]  
En förbättrad elevhälsa. [113]  
Skärpta villkor för friskolesektorn  
– ytterligare förslag. [123]

#### **Utrikesdepartementet**

Skydd för biologisk mångfald i  
havsområden utanför nationell  
jurisdiktion. [36]  
En säkrare utrikesförvaltning. [94]