



Utbildningsförvaltningen
Emma Rocklind
Utredare
0171-62 50 88
emma.rocklind@enkoping.se

Svar på remiss "Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag" (SOU 2025:123)

Bakgrund

En remiss från Utbildningsdepartementet inkom till utbildningsförvaltningen den 17 februari 2026. Remissen är ett slutbetänkande av "Utredningen om vinst i skolan". Utredningens uppdrag var att föreslå en reglering som säkerställer att skattemedel som avsätts för skolan används till det som medlen är avsedda för.

I slutbetänkandet har utredningen fått följande tilläggsdirektiv:

- föreslå att kommuner ska bli skyldiga att lämna yttranden vid ansökningar om att få etablera en ny skola, samt vad sådana yttranden ska innehålla (Dir. 2023:109)
- se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående förskola eller skola (Dir. 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 (Dir. 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 (Dir. 2024:85).

Utredningens uppdrag omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet senast den 18 maj 2026. Efter förfrågan till Utbildningsdepartementet, via mail, tilläts utbildningsnämnden i Enköpings kommun att inkomma med sitt remissvar i anslutning till nämndsammanträdet den 20 maj 2026.

Utbildningsnämndens synpunkter formuleras kortfattat under rubriken sammanfattning.

Under rubriken synpunkter återges förslagen i utredningen och utbildningsnämndens bedömning på förslagen.

Utbildningsnämndens övriga synpunkter redovisas under rubriken övergripande synpunkter.

Sammanfattning

Utbildningsnämnden håller med om att oseriösa aktörer inte hör hemma i skolsystemet. Därmed är det lämpligt med förslagen som begränsar enskilda koncerner och huvudmän, med återkommande brister, från att starta eller förvärva nya verksamheter. Nämnden anser däremot att personer med direkt eller indirekt ägande över förskole- eller skolverksamheten ska fortsätta omfattas av prövningen av kravet på insikt i bland annat skolförfattningar, enligt 4 p. 2 kap 5 a § skollagen (2010:800).

Utbildningsnämnden är positiv till förslagen om en ändamålsenlig process för godkännande som huvudman. Detta eftersom det kan stärka barnens och elevernas perspektiv och göra skolan mer likvärdig. Det är positivt om "påtagliga negativa konsekvenser" i 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) blir tydligare eftersom det kan underlätta för tillståndsmyndigheten vid prövningen av en ansökan om etableringen av en fristående förskola eller skola. Detta kan också förstärka barn- och elevperspektivet vid en sådan bedömning.

Nämnden anser också att lägeskommuners yttranden till Skolinspektionen är viktiga och en självklarhet. Däremot är det lika viktigt att Skolinspektionen tar ett större beaktande av sådana yttranden

i sina bedömningar, speciellt om detta ska bli obligatoriskt för lägeskommuner.

Synpunkter

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

I detta kapitel fastställer utredningen att det inom den fristående förskole- och skolsektorn förekommer aktörer som haft återkommande brister av varierande allvarlighetsgrad. Enligt bestämmelserna som gäller vid en lednings- och ägarprövning har inte de prövande myndigheterna bedömt dessa aktörer som olämpliga. Exempelvis kan det handla om fall där enskilda huvudmän varit föremål för ingripanden vid genomförd tillsyn i olika förskoleverksamheter på grund av brister av olika allvarlighetsgrad.

I dagsläget kan enskilda huvudmän med vissa begränsningar, trots att de enligt utredningens mening uppvisar bristfälligt huvudmannaskap men som inte bedöms vara olämpliga i enlighet med lednings- och ägarprövning, expandera sina verksamheter genom att förvärva eller starta nya förskolor och skolor. Detta gäller även ägare till enskilda huvudmän som har visat ett bristfälligt huvudmannaskap.

För att åtgärda nuvarande situation föreslår utredningen att villkoret enligt skollagen, att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, ska skärpas och förtydligas. Förslaget innebär att den enskilde inte ska 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 för-

värvsförbudet som föreslås i utredningen, eller ett beslut om statlig åtgärd för rättelse.

Utredningen lämnar ytterligare förslag för att begränsa möjligheten att utöka bristfällig verksamhet genom förvärv. Kort sammanfattat föreslås att:

- enskild huvudman ska ha upplysningsplikt. Exempelvis om det pågår tillsyn av dennes förskolor eller skolor och/eller om den varit föremål för återkallelse, vitesförelägganden eller liknande ingripanden. Om enskild huvudman inte lämnar uppgifterna i anmälan ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift,
- tillståndsmyndigheten ska kunna återkalla ett godkännande för den enskild huvudman som överträtt förvärvsförbudet,
- en juridisk eller fysisk person ska få ansöka om förhandsbesked för tydliggörande om denne har ett förvärvsförbud. Ansökan görs hos tillsynsmyndigheten som ska lämna förhandsbeskedet inom tre månader efter inkommen ansökan. Skolinspektionen eller den kommun som handlägger ansökan om förhandsbesked ska få ta ut en avgift för detta,
- direkta och indirekta ägare med väsentligt inflytande över förskole- och/eller skolverksamheten ska inte längre ingå i den krets av personer som omfattas av prövningen av kravet på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Nämndens bedömning

Utbildningsnämnden håller med om att det inte ska finnas oseriösa eller olämpliga aktörer i det svenska skolsystemet. Därför anser utbildningsnämnden att ovanstående förslag är relevanta som begränsar för enskilda huvudmän och koncerner med omfattande samt återkommande brister i sina nuvarande verksamheter att expandera verksamheterna genom att förvärva eller starta nya. Precis som utredningen poängterar är det viktigt att nuvarande situation förändras eftersom aktörer många gånger har kunnat utöka sin förskole- eller skolverksamhet – även fast de uppvisat bristfälligt huvudmannaskap tidigare.

Utbildningsnämnden bedömer samtidigt att det är viktigt att personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten enligt 4 p. 2 kap 5 a § skollagen (2010:800) ska

omfattas av prövningen av kravet på insikt. Utbildningsnämnden anser att det är en självklarhet att personer som både har ett indirekt eller direkt ägande, med väsentligt inflytande över förskole- eller skolverksamheten, har insikter i bland annat skolförfattningarna.

Kapitel 11 Förslag om en ändamålsenlig process för godkännande som huvudman

I kapitlet framgår att det i de flesta fall i dagsläget exempelvis inte krävs ny ansökan om enskild huvudman väljer att utöka antalet utbildningsplatser väsentligt, eller att flytta sin förskole- eller skolverksamhet till annan del i kommunen. I dessa fall prövas heller inte huruvida en sådan förändring kan tänkas medföra betydande negativa konsekvenser för skolväsendet eller elever, som anordnas i angränsande kommuner, lägeskommuner eller i gymnasieskolans fall. Eftersom sådana möjligheter saknas i dag har utredningen tagit fram förslag för att stärka tillståndsmyndigheternas förutsättningar vid bedömningar samt att vid behov kunna agera för att undvika negativa konsekvenser för elever, barn och det allmänna vid betydande ändringar i en enskild huvudmans existerande verksamhet.

Utredningens förslag i kapitlet innebär förtydligade eller nya bestämmelser gällande:

- vad som ska framgå av ett beslut om godkännande och 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.

Av ett beslut om godkännande för att bedriva förskola eller skola menar utredningen att det ska framgå fler villkor än det gör i dag. Förslaget innebär att antalet utbildningsplatser alltid ska framgå i Skolinspektionens beslut om godkännande som enskild huvudman för grund- eller gymnasieskola. När det gäller utbildningsplatser i förskolan poängterar utredningen att kommunerna, de godkännande myndigheterna, ska ha fortsatta möjligheter att besluta om antalet utbildningsplatser ska framgå av godkännandet. Genom rättspraxis har

kommunerna stöd för att detta kan framgå av beslut om godkännande. Utredningen föreslår även att belägenhetsadress alltid ska framgå av ett beslut om godkännande för enskild huvudman att bedriva förskola eller skola.

Utredningen lämnar förslag på att enskild huvudman som vill ändra sin redan godkända verksamhet genom att utöka antalet elevplatser eller ändra belägenhetsadress ska lämna in en ansökan till den prövande myndigheten om ändring i sitt befintliga godkännande. Den ansvariga myndigheten ska genomföra en begränsad prövning när en enskild huvudman endast ansöker om ändrad belägenhetsadress, elevantal i befintlig verksamhet, eller andra villkor som givits i godkännandet. Denna prövning omfattar huvudmannens ekonomiska förutsättningar och om ändringen innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet eller eleverna i kommunen där utbildningen ska bedrivas. När det gäller ansökan om utökade utbildningsplatser ska även den godkännande myndigheten pröva om den enskilde i övrigt har förutsättningar att följa föreskrifterna som gäller för utbildningen.

Utredningen menar även att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om en sanktionsavgift, på ett beloppsspänn mellan 10 000 och 10 000 000 kronor, för enskild huvudman om verksamhet bedrivs utanför sitt godkännande. Detta betraktas som ett missförhållande som påverkar allmänhetens förtroende både för enskild huvudmans lämplighet samt skolväsendet i övrigt. Om en tillsynsmyndighet kan besluta om sanktionsavgift förmedlas allvaret i överträdelsen.

Utredningen konstaterar också att det finns otydligheter i nuvarande tillämpning av bestämmelsen i 2 kap. 5 § femte stycket skollagen (2010:800). Där anges att för ett godkännande krävs det 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 innebörden av "påtagliga negativa följder" ska preciseras och omfatta negativa organisatoriska, ekonomiska eller pedagogiska konsekvenser. I denna bestämmelse ska också elevperspektivet förstärkas genom att en kortare tid ska anges för hur länge en negativ följd ska anses fortgå för att bedömas som påtaglig. I sin samlade bedömning ska tillståndsmyndigheten beakta konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år från tidpunkten då utbildningen avses påbörjas, till skillnad från dagens riktmärke om fem år.

Utredningen lämnar förslag på att det ska vara obligatoriskt för lägeskommuner att lämna yttranden till Skolinspektionen vid ansökningar om godkännande av etablering av en fristående skola. Det vill säga yttranden från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Förslaget görs mot bakgrund av utredningens bedömning att kommuner ibland inte lämnar yttranden, samt att yttrandena som görs är av mer principiell karaktär eller för allmänt hållna. Utredningen menar även att förslaget om förtydligande av "påtagliga negativa följder" kommer fylla sitt syfte i detta avseende och är en förutsättning för väl underbyggda yttranden. Lägeskommunen ska därmed, till yttrandet, bifoga beskrivningar av de pedagogiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna som kan uppstå om ansökan godkänns. Om det är en ansökan som gäller gymnasieskolan ska konsekvenserna dessutom beskrivas för övriga kommuner inom det primära samverkansområdet. De kommuner som är skyldiga att yttra sig ska ersättas för arbetet med konsekvensbeskrivningen, som bekostas av den enskilde huvudmannen. Schablonavgiften för lägeskommunens yttrande föreslås att ligga på 15 000 kronor.

Nämndens bedömning

Utbildningsnämnden välkomnar utredningens förslag i kapitlet. I det stora hela kan förslagen leda till att barn- och elevperspektivet förstärks vid tillståndsmyndighetens prövningar samt öka likvärdigheten för barnen och eleverna. Det är positivt om det framgår fler villkor än vad det gör i dag av ett beslut om godkännande. Det är även bra om tillståndsmyndigheterna får stärkta förutsättningar vid prövningar av enskild huvudmans ansökan om ändring i sitt befintliga godkännande vid förändringar i den existerande verksamheten.

Det är också viktigt att nuvarande bestämmelsen om "påtagliga negativa följder" i 2 kap. 5 § femte stycket skollagen (2010:800) förtydligas. En sådan reglering kan underlätta för tillståndsmyndigheten i bedömningen av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående förskola eller skola. Samtidigt som detta kan förstärka barn- och elevperspektivet.

Utbildningsnämnden anser att det är en självklarhet att lämna yttranden till Skolinspektionen vid ansökningar om godkännande av etablering av en fristående skola. Nämnden vill däremot poängtera vikten av att Skolinspektionen tar ett större beaktande av sådana yttranden i sina

bedömningar, speciellt om detta ska bli obligatoriskt för lägeskommuner. Upplevelsen är att yttrandena som lämnas till Skolinspektionen inte beaktas i tillräckligt stor utsträckning i dagsläget.

Utbildningsnämnden ser positivt på att lägeskommunerna ska ersättas för arbetet med konsekvensbeskrivningen. Att pedagogiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser även ska bifogas i yttrandena är viktigt utifrån ett elevperspektiv i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Nämndens övergripande synpunkter

Utredningens förslag innebär att kommunernas tillsynsansvar utökas i praktiken samtidigt som det kommer krävas mer grundliga prövningar. Utbildningsnämnden menar att detta kan leda till konsekvenser och bli påtagligt för kommuner i olika utsträckningar. Vissa kommuner kan komma att påverkas mer av detta eftersom det kan behövas ökade arbetsinsatser samtidigt som den administrativa kapaciteten för att hantera utökat tillsynsansvar skiljer sig åt mellan kommuner. Dessa konsekvenser beskriver även utredningen i avsnitt 13.4.1.

Det kan finnas risker med att utredningens förslag leder till att det blir otydligt och svårbedömt för kommunerna i sina utföranden vid tillsyn, prövningar och yttranden. Utbildningsnämnden menar därför att det är viktigt att det finns tydliga direktiv för kommuner vid prövningar och yttranden för att skapa klarhet både under arbetsprocessen samt säkerställa motiverade och sakliga bedömningar gentemot de fristående förskole- och skolverksamheterna. Detta är även viktigt om det ska bli obligatoriskt för lägeskommuner att yttra sig till Skolinspektionen vid ansökningar om godkännande av etablering av en fristående skola.