

PM Rotel III, Rotel VII (Dnr KS 2025/547)

Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Remiss från Utbildningsdepartementet
Remisstid den 4 augusti 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarråden Emilia Bjuggren och Alexandra Mattsson

Sammanfattning av ärendet

Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37) till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer, från verksamhet i fristående skolor, förskolor och fritidshem. Värdeöverföring ska i skollagen definieras som alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten, och gälla för alla enskilda huvudmän oavsett företagsform.

Värdeöverföringsförbuden syftar inte till att hindra huvudmännen från att göra vinster.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, förskolenämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret bedömer att förslagen kan bidra till något bättre insyn i skolverksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän och till att offentliga medel i något högre utsträckning används i skolverksamhet. Stadsledningskontoret anser dock att återkrav av tilläggsbelopp försvåras av att kommuner inte har rätt till insyn i friskolors verksamhet, att återkrav av kommunala bidrag bör vara möjligt vid alla typer av brott samt att reglerna om värdeöverföringsförbud vid nyetablering behöver utvecklas.

Förskolenämnden anser att förslagen delvis bidrar till målet att skattemedel ska användas som avsett. Nämnden påpekar däremot att förslagen inte hindrar en

huvudman från att ackumulera kapital som kan delas ut när värdeöverföringsförbudet löpt ut istället för att användas i verksamheten. Nämnden anser vidare att ett värdeöverföringsförbud vid föreläggande om brister i verksamheten inte ska begränsas till den enskilda enheten utan kopplas till huvudmannens lämplighet. Nämnden pekar också på att nya uppgifter och verktyg för kommunen som tillsynsmyndighet kommer innebära ökade kostnader.

Utbildningsnämnden står i huvudsak bakom utredningens förslag och bedömer att förslagen kan bidra till något bättre insyn i skolverksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän och att offentliga medel i något högre utsträckning används för skolverksamhet. Nämnden påpekar också att de insamlade särredovisningarna av fristående huvudmäns ekonomi bör offentliggöras för att främja offentlig insyn i verksamheten. Nämnden anser att det också vore relevant att överväga ett värdeöverföringsförbud även i de fall då huvudmän söker tillstånd att bedriva en ny skolform vid en redan etablerad enhet.

Föredragande borgarrådens synpunkter

Regeringen påstår ofta att de vill göra en helrenovering av dagens marknadsskola. Vi kan nu dessvärre konstatera att förslagen i utredningen på inget sätt gör upp med det skadliga vinstintresset inom förskolan och skolan. Istället kommer det även fortsättningsvis vara fritt fram för de stora förskole- och skolkoncernerna att göra vinst på bekostnad av barn och ungas utbildning.

Det är väl känt att bolag inom förskolan och skolan gör vinst genom att ha en lägre andel behöriga lärare, ha större klasser i skolan, attrahera lönsamma elever och driva på betygsinflationen. Trots detta valde regeringen att helt ta bort de direktiv som den tidigare regeringen gav utredningen om att utreda ett vinstförbud inom förskolan och skolan. Istället gavs utredningen i uppdrag att utreda vinstutdelningsförbud under vissa mycket begränsade omständigheter.

Därför är det inte förvånande att utredningen nu föreslår helt otillräckliga regleringar som gynnar de stora koncernerna som vill kunna fortsätta plocka ut vinst från förskolan och skolan. Samtidigt kommer utredningens förslag också sannolikt innebära en utbyggnad av skolväsendets kontrollverksamhet där mer resurser kommer gå till utökade granskningar och byråkrati istället för till undervisning.

Utredningen föreslår exempelvis ett värdeöverföringsförbud de första fem åren efter att en fristående skola eller förskola etablerats. De stora skol- och förskolekoncernerna påverkas däremot inte av förslaget i någon större utsträckning. Även vid en nyetablering av en enskild förskola eller skola kan de nämligen fortsätta dela ut vinst från sina övriga befintliga skolor.

Utredningen föreslår också att tillståndsmyndigheter ska kunna förlägga fristående förskolor och skolor med värdeöverföringsförbud vid allvarliga brister. Värdeöverföringsförbudet gäller däremot bara under två år och är dessutom endast

riktad mot den enskilda verksamheten och inte hela koncerner. En bättre ordning vore om värdeöverföringsförbudet kunde riktas mot en hel koncern i de fall när deras förskolor eller skolor visar allvarliga brister. För att skärpa effekten bör förbudet gälla under de två närmast kommande räkenskapsåren och inte två år från beslut om föreläggande.

Att utredningen föreslår att fristående förskolor/skolor som tar emot statsbidrag med kvalitetshöjande syfte inte samtidigt ska kunna dela ut vinst ser vi som positivt. För att bestämmelsen ska få effekt gäller det däremot att regeringen gör en bred tolkning av vilka statsbidrag som anses vara kvalitetshöjande.

Samtidigt ifrågasätter vi varför det ses som viktigt att statliga satsningar på ökad kvalitet inte ska kunna gå till vinstutdelning, medan kommuner som avsätter resurser för särskilt stöd eller socioekonomisk kompensation, inte kan kontrollera att dessa medel faktiskt går till det som de är avsedda för. I sammanhanget kan nämnas att möjligheten till återkrav av kommunala bidrag, som utredningen föreslår, kommer vara väldigt svår att använda sig av i praktiken då kommuner har en mycket begränsad rätt till insyn i friskolornas verksamhet. Den föreslagna utformningen innebär också en risk för att en huvudman systematiskt ansöker om ett högre belopp för extraordinära insatser än vad som är motiverat, och därefter tillser att insatserna utförs till en lägre kostnad.

Förslagen i utredningen löser inte heller de stora svårigheter som finns med att stänga undermåliga förskolor som återkommande fått förelägganden på grund av kvalitetsbrister. Tillsynsmyndigheterna behöver skarpare verktyg för att snabbare kunna återkalla tillståndet för oseriösa aktörer med allvarliga och återkommande brister i kvalitén.

Stockholm den 18 juni 2025

Emilia Bjuggren och Alexandra Mattsson

Bilaga

Remiss – Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37), dnr KS 2025/547-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Reservation av borgarråden Christofer Fjellner och Andrea Hedin (båda M) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis godkänna förslaget till beslut
2. Att därutöver anföra följande:

Stockholms förskolor och skolor ska präglas av kunskap, trygghet och utveckling och sätta varje barn i centrum. Fristående verksamheter är jämte de kommunala en förutsättning för mångfald och valfrihet. Moderaterna ser därför med oro på flera av förslagen som läggs fram i betänkandet från utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37).

Förslaget väcker frågor ur ett principiellt perspektiv, särskilt när det gäller näringsfriheten i Sverige. Det finns en risk att delar av utredningens förslag kan skapa osäkerhet kring förutsättningarna att verka inom sektorn, vilket i sin tur kan påverka investeringar och leda till att verksamheter inte blir långsiktigt hållbara. Det kan i förlängningen få negativa konsekvenser för valfriheten för Stockholms barnfamiljer.

Moderaterna noterar vidare att utredningen, mot bakgrund av en ofullständig överblick, beskriver svårigheter att fastställa hur förslagen skulle påverka förskolan då skolan varit det främsta föremålet för utredningens uppdrag. Således finns skäl att närmare söka kunskap om villkoren inom just friskolesektorn – och snarare än utredningens begränsande premiss undersöka hur villkoren för förskolan kan förbättras – oaktat verksamhetens driftform.

Moderaterna vill också särskilt lyfta fram vikten av väl fungerande tillsyn och rättssäker tillståndsgivning som är viktiga verktyg för att sätta kvaliteten i skolverksamheten.

Reservation av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att avslå föredragande borgarråds förslag till beslut
2. Att därutöver anföra följande

Regeringens friskoleutredning (SOU 2025:37) innebär viktiga steg i rätt riktning för skolväsendet. Vårt mål är att kunskap alltid ska gå före vinst. Varje skattekrona ska gå till elevernas bästa, oavsett skolform. Regeringen har därför ökat skolans resurser med över fem miljarder kronor för att säkra behöriga lärare, trygga klassrum och studiero.

Liberalerna tar även strid för lärarnas arbetsvillkor och vill se ett närmare samarbete mellan skola och socialtjänst, till exempel genom att skolsociala team möjliggörs och att sekretessen minskas mellan verksamheterna. Dessutom görs bemannade skolbibliotek obligatoriska, för att stärka läsförståelse och språkutveckling. Nya reformer som ett bättre betygssystem och nya läroplaner kommer att motverka betygsinflation och stärka elevernas läs- och skrivkunskaper ytterligare.

När det gäller återkrav av skolpeng från friskolor är vi positiva till utredningens förslag om åtgärder vid brott och felaktiga utbetalningar, samt att det ska gå att kräva tillbaka tilläggsbelopp som inte har använts på rätt sätt.

Emedan föredragande borgarrådet tycker att utredningen om skärpta villkor för friskolesektorn är otillräcklig kan vi konstatera att Socialdemokraternas lösningar på skolområdet har lyst med sin frånvaro, på såväl riks- som kommunalnivå. Vad vi kan se handlar deras skolpolitik i Stockholm uteslutande om att beskylla regeringen för att inte satsa tillräckligt med resurser på skolan. Själva innehållet i skolpolitiken är närmast obefintligt. Skolborgarrådet har snart ägnat en mandatperiod åt att prata om regeringens politik, som på skolområdet levererar en rad reformer.

I Stockholm har skolresultaten sjunkit markant under Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, särskilt i utsatta områden som Järva där gymnasiebehörigheten fallit trots att området sägs vara prioriterat. När Liberalerna ansvarade för skolpolitiken förbättrades resultaten genom ett tydligt fokus på undervisningskvalitet, språkutvecklande arbetssätt och nära samverkan med socialtjänsten. I stället för att bygga vidare på det arbetet har det rödgröna styret röstat nej till våra förslag om studieroteam och monterat ner socialtjänstens möjligheter att agera vid problematisk frånvaro. Det är eleverna som betalar priset när stödet uteblir och resultaten fortsätter att sjunka.

Kommunstyrelsen

Reservation av Christofer Fjellner, Jonas Nilsson och Johan Paccamonti (alla M) som är likalydande med Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation av Jan Jönsson (L) som är likalydande med Liberalernas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation av Jonas Naddebo (C) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Delvis godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Att därutöver anföra följande

Centerpartiet ser de i grunden goda värden som fristående huvudmän inom förskola och skola bidrar med. Det ökar innovation och utveckling och är en förutsättning för att den valfrihet som familjer önskar blir reell genom att ge alternativ som passar elevers individuella behov bättre.

Sett ur det perspektivet väcker utredningens förslag många frågor. Hur kan man säkerställa långsiktiga förutsättningar som uppmuntrar friskolesektorn att både bidra på ett konstruktivt sätt och samtidigt förbli livskraftig? Vi delar ingången att det finns anledning att göra justeringar för att minska möjligheter och incitament att inte bidra till hög kvalitet och goda skolresultat. Men de långtgående förslag om ingrepp i fristående huvudmäns möjligheter att verka effektivt och utveckla sin verksamhet gör att såväl balansen ruckas mellan näringsfrihetens rådighet och ansvar och fortsatt hållbar innovation och utveckling av god kvalitet.

Centerpartiet ser även med oro på utredningens förslag kring riktade statsbidrag. Centerpartiet ser hellre att dessa i huvudsak övergår till ett samlat sektorbidrag som kommuner kan använda på bästa sätt utifrån lokala förutsättningar och fördela enligt gällande principer för likvärdig skolpeng etc mellan huvudmän. Vi delar ambitionen att offentliga medel ska användas till verksamhetens bästa, men ser en risk att alla statsbidrag i praktiken ensidigt och kortsiktigt börjar klassas som ”kvalitetshöjande” och inte en grundläggande resursförstärkning som ger rådighet över att bäst nyttja medlen för en långsiktigt hållbar verksamhet. Det skulle i så fall kunna innebära att skolor som tar emot statsbidrag tvingas avstå från att skapa långsiktig stabilitet genom överskott. Det kommer snabbt undergräva möjlighet till långsiktiga investeringar även för de som levererar god kvalitet.

Ärendet

Förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer, från verksamhet i fristående skolor, förskolor och fritidshem. Värdeöverföring ska i skollagen definieras som alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten, och gälla för alla enskilda huvudmän oavsett företagsform.

Värdeöverföringsförbuden syftar inte till att hindra huvudmännen från att göra vinster.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering, ägarbyte eller föreläggande om brister i verksamheten

Utredningen föreslår att värdeöverföringsförbud ska gälla i fem år vid *nyetablering* eller *ägarbyte*. Vid nyetablering gäller värdeöverföringsförbudet endast den nya enheten, i de fall huvudmannen redan bedriver verksamhet vid andra enheter. Vid förändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman gäller värdeöverföringsförbudet samtliga enheter som omfattas av förändringen.

Ett värdeöverföringsförbud på grund av tillsynsmyndighets *föreläggande om brister i verksamheten* ska enligt förslaget gälla under två år. Det är enbart den enhet som fått ett föreläggande som omfattas av förbudet.

Krav på införande av särredovisning

I det fall en enskild huvudman har flera enheter eller driver annan verksamhet föreslår utredningen krav på särredovisning av ekonomin på enhetsnivå. Enskilda huvudmän som bara bedriver verksamhet i en enhet och inte bedriver annan verksamhet behöver inte upprätta någon särredovisning.

Särredovisningen ska göras som om enhetens verksamhet bedrivs i en egen juridisk person, och omfatta resultat- och balansräkning. Värdeöverföringar enligt skollagen till annan enhet eller verksamhet som bedrivs av den enskilde huvudmannen ska redovisas i not.

Krav på juridisk person som enskild huvudman

I skollagen ska regleras att endast juridisk person ska få bedriva verksamhet som enskild huvudman, mot bakgrund av risken för sammanblandning av verksamhetens och privatpersonens ekonomi då verksamheten bedrivs av en fysisk person.

Krav på revisor

En enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av auktoriserad eller godkänd revisor. Om särredovisning har upprättats ska revisorn yttra sig om den. Vid värdeöverföringsförbud ska revisorn också yttra sig om någon värdeöverföring enligt skollagen skett från enheten.

Krav på att inkomma med ekonomisk information

Kopia av årsredovisning eller årsbokslut samt undertecknad revisionsberättelse, inklusive eventuella särredovisningar, ska skickas in till tillsynsmyndighet.

Krav på ekonomi och långsiktighet

Krav på ekonomi

Utredningen föreslår ett förtydligande av kravet på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda som ansöker om eller har godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet. Det ska framgå av skollagen att det är företagets resultat, likviditet och eget kapital som vägs in i bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna. Även andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning ska få beaktas.

Om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen.

Krav på långsiktighet

Utredningen föreslår att ett villkor för godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet är att den enskilde huvudmannen avser att bedriva verksamheten långsiktigt. Med långsiktigt avses fem till sex år eller mer.

Informationsplikt vid nedläggning

Om en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet föreslår utredningen att detta ska anmälas skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen senast den 1 november läsåret före det läsår som nedläggningen genomförs. Skolinspektionen ska ta ut en sanktionsavgift om anmälan inte kommer in i rätt tid.

Utländskt ägande

Regeringen bör enligt utredningens bedömning utvärdera effekten på skolområdet av den lagstiftning om direktinvesteringar som trädde i kraft 1 december 2023 och som kan förhindra att en aktör utanför EU får ett väsentligt inflytande över en skolverksamhet.

Återkrav av kommunala bidrag

Utredningen föreslår att det i skollagen införs en skyldighet för enskilda huvudmän att i vissa fall återbetala kommunala bidrag, samt en rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag. Bidrag ska kunna återkrävas:

- Vid en felaktig utbetalning, om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp.
- Om skolpengen använts i brott där fängelse ingår i straffskalan.
- Återkrav kan också bli aktuellt om en enskild huvudman inte ger eleven det särskilda stöd som skolan fått tilläggsbelopp för.

Om den felaktiga utbetalningen orsakas av fel hos den utbetalande kommunen bör det utgöra ett särskilt skäl för jämkning eller eftergift, om inte huvudmannen redan när utbetalningen togs emot insett, eller borde ha insett, att bidraget varit för högt.

Införande av sanktionsavgifter

Utredningen föreslår att tillsynsmyndighet ska få besluta om sanktionsavgifter vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud, om anmälan av förändringar i ägar- och ledningskrets eller det bestämmande inflytandet inte gjorts i rätt tid. Beslut om sanktionsavgifter ska också få fattas av tillsynsmyndighet om anmälan om avsikt att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid, om särredovisningen inte upprättas i rätt tid eller om kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid.

Villkor för riktade statsbidrag

Utredningen anser att regeringen bör införa villkor för vissa riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte.

- Möjligheterna till värdeöverföringar ska begränsas för enskilda huvudmän som vill ta del av riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte.
- Riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte får inte lämnas för en skol- eller förskoleenhet som under det senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister. Förbudet gäller oavsett typ av huvudman.

Utredningen anser att regeringen bör bedöma från fall till fall utifrån bidragets syfte och andra omständigheter om ett enskilt riktat statsbidrag lämpar sig att villkoras.

Utökade möjligheter till återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud

Utredningen föreslår ändringar som medför att tillsynsmyndigheterna snabbare ska kunna använda sanktioner som återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse och verksamhetsförbud. Enligt nuvarande bestämmelser kan inte dessa sanktioner beslutas direkt. Utredningen föreslår att kravet på att huvudmannen redan före det första föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter tas bort. Utredningen föreslår även en utökad tidsgräns från 2 år till 3 år för de fall då tillsynsmyndigheten upprepat upptäcker allvarliga missförhållanden på en skola.

Statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor

Statliga åtgärder för rättelse kan idag användas för kommunala skolor, vilket innebär att Skolinspektionen kan ta över ledningen av en skola och besluta om åtgärder under en begränsad tidsperiod. Utredningen föreslår att denna statliga åtgärd även ska kunna användas för en fristående skola om det finns särskilda skäl. Förslaget motiveras av att lagstiftningen blir mer lika för kommunala och fristående huvudmän. Utredningen anser dock att åtgärden endast ska användas om det finns särskilda skäl att inte återkalla godkännandet.

Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år vid tillsyn och kvalitetsgranskning

Utredningen föreslår att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavares samtycke och utan att vårdnadshavaren är

närvarande. Detta under förutsättningar att det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Utredningen menar att en reglering behövs då det är inte tillräckligt tydligt vad som gäller till exempel vid oanmälda tillsynsbesök.

Krav på ny ansökan om godkännande vid ändring av befintlig verksamhet
Skollagen tillåter idag förändringar i ägarförhållanden och verksamhet hos en enskild huvudman, utan krav på en ny ansökan om godkännande. Utredningen gör i delbetänkandet bedömningen att det kan finnas behov av att införa krav på en ny ansökan när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet, och ska överväga detta i sin fortsatta utredning.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, föreskolenämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 maj 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret står i huvudsak bakom utredningens förslag och bedömningar. Om förslagen genomförs kan de bidra till något bättre insyn i skolverksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän, och att offentliga medel i något högre utsträckning används för skolverksamhet. Nedan redovisas endast de brister eller oklarheter stadsledningskontoret ser i förslagen.

Förslag med direkt relevans för Stockholms stad

Återkrav av kommunala bidrag

Förslaget om att kommunala bidrag som använts i brott ska kunna återkrävas gäller bara om det är ett brott där fängelse ingår i straffskalan. Motivet är att undvika alltför höga merkostnader för samhället, som skulle kunna uppstå om även ringa brott kunde föranleda återkrav. Stadsledningskontorets bedömning är att möjligheten till återkrav borde gälla vid alla typer av brott.

Vidare vill stadsledningskontoret peka på att möjligheten till återkrav av tilläggsbelopp, i de fall huvudmannen inte genomfört de stödåtgärder det beviljats för, är små eftersom kommuner har begränsad rätt till insyn i de enskilda huvudmännens verksamhet.

Vad är långsiktig skolverksamhet?

Enligt förslaget ska en enskild huvudman anses ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt, med vilket ska menas fem till sex år eller mer, för att kunna godkännas.

Stadsledningskontoret anser att långsiktigt bör innebära tills vidare, alternativt 10 år eller mer. Det skulle innebära att en årskull elever kan börja och sluta i samma F–9-skola, eller flera årskullar börja och sluta vid enheter som täcker in ett eller två stadier, eller gymnasieskola. En sådan modifiering av förslaget skulle knappast få någon större effekt i praktiken, men ha ett viktigt signalvärde.

Övriga förslag

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering

Enligt förslaget gäller värdeöverföringsförbud vid nyetablering då ”en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande i en ny enhet.” Om huvudmannen däremot söker tillstånd för att bedriva en ny skolform vid en redan etablerad enhet gäller värdeöverföringsförbudet inte.

Utredningen redovisar inte någon bedömning av möjligheten att införa ett värdeöverföringsförbud då en huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande vid en redan etablerad enhet. Stadsledningskontoret menar att det hade varit ett relevant alternativ att överväga.

Särredovisning av ekonomi på enhetsnivå

Utredningen förordar att de krav som ställs på särredovisning i möjligaste mån bör samordnas med den inrapportering av skolkostnader på enhetsnivå som Skolverket och Skolinspektionen förbereder för närvarande.

Stadsledningskontoret håller med om att sådan samordning är angelägen. Innan den nya skolkostnadsredovisningen implementeras, eller om den inte blir verklighet, bör samordning göras med den redovisning av kostnader och intäkter som alla enskilda huvudmän redan i dag rapporterar per enhet och skolform (dock inte för fritidshem) till SCB.

Det framgår inte av förslaget om de insamlade särredovisningarna ska offentliggöras, eller endast får användas internt på tillsynsmyndigheten. Stadsledningskontoret anser att offentlig insyn också i de enskilda huvudmännens ekonomi är viktig för förtroendet för den skolverksamhet som det offentliga finansierar. Offentliggörande av information insamlad för framställande av statistik, och användning av dem för andra ändamål än statistikändamål, lyder i dag under statistiksekretess. Om samordning görs med insamlingen av skolkostnadsstatistik är det angeläget att utreda

och införa undantag från den reglering som i dag gäller för insamling av statistik, så att information per enhet och skolform kan göras offentlig.

Statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor

Stadsledningskontoret anser att förslaget är otillräckligt motiverat i utredningen och att det bör utredas ytterligare. Det framgår inte av utredningen vad som skulle kunna anses vara särskilda skäl för att sätta in en statlig åtgärd för rättelse i stället för att återkalla godkännandet, eller hur det ska genomföras i praktiken.

Förskolenämnden

Förskolenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 maj 2025 följande.

1. Förskolenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Reservation av Sophia Granswed Baat m.fl. (M), se Reservationer m.m.

Reservation av Ismail Ali (C), se Reservationer m.m.

Förskoleförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 6 maj 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Nedan redovisas förvaltningens kommentarer till de av utredningens huvudsakliga förslag som rör förskola. I Stockholms stad finns ungefär 80 huvudmän som driver pedagogisk omsorg. Majoriteten bedrivs som enskild firma och regleras av ett lagrum som ger en mycket begränsad möjlighet för kontroll av verksamhetens ekonomi. Mot bakgrund av detta efterfrågar förvaltningen en liknande utredning avseende pedagogisk omsorg.

Införandet av förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar

Det är förvaltningens mening att förslagen om tidsbegränsade värdeöverföringsförbud, som ska gälla i vissa situationer, bidrar till att delvis nå det övergripande syftet att skattemedel ska användas som avsett. Förslagen hindrar exempelvis inte en huvudman från att, i stället för att använda medlen i verksamheten, ackumulera kapital som delas ut när förbudet löpt ut.

Förvaltningen välkomnar en definition av begreppet värdeöverföring då det bidrar till en likvärdig och rättssäker prövning. Trots de förtydliganden som görs efterfrågar förvaltningen en konkretisering av begreppet. Vad som är att betrakta som marknadsmässiga kostnader för exempelvis internhyror, koncerninterna tjänster eller ledningskostnader kan innebära svåra avvägningar. En tolkning av begreppet värdeöverföring kommer utifrån förslaget att behöva formas av praxis vilket kan leda till att Stockholms stad behöver ta höjd för, och hantera, fler rättsprocesser alternativt välja en mycket restriktiv tolkning av bestämmelsen. Förvaltningen efterfrågar även ett förtydligande avseende hur koncernkonton, som ägs av moderbolaget, och tillåter

att likviditet löpande flödar mellan koncernens bolag, ska hanteras i förhållande till värdeöverföringsförbudet. Inkluderas dessa i begreppet värdeöverföring anser förvaltningen att det behöver förtydligas.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte. Föreslagen tidsperiod om fem år bedöms vara rimlig då den både tar hänsyn till att det tar tid att bygga upp en ny verksamhet och ger tillsynsmyndigheten möjlighet att över tid följa hur huvudmannen lever upp till skollagens krav. För mindre aktörer blir effekten av värdeöverföringsförbud vid nyetablering sannolikt mer påtaglig än för en koncern med flera sedan tidigare etablerade verksamheter. Förvaltningen menar att detta skulle kunna leda till ett ojämnt förhållande mellan vilka aktörer som väljer att starta nya verksamheter.

Förvaltningen välkomnar förslaget om särredovisning. En särredovisning på enhetsnivå ger dock inte en komplett bild av huvudmannens ekonomiska förutsättningar varför en bedömning av långsiktig stabilitet fortsatt kräver en analys av huvudmannens totala ekonomi och buffert. Det är förvaltningens mening att detta inte i tillräcklig grad klargörs i utredningen. Förvaltningen efterfrågar vidare ett förtydligande huruvida särredovisning innebär ett krav på separata bankkonton för varje enhet. Det är förvaltningens mening att ett sådant krav är en förutsättning för att effektivt kunna följa värdeflöden och säkerställa att medel stannar kvar i den verksamhet där de hör hemma. Det är sannolikt att många koncerner, som regel, inte kommer att använda sig av separata bankkonton utan fortsatt kommer att hantera likvida medel gemensamt inom koncernen, d.v.s. genom ovan nämnda koncernkonton. En sådan ordning riskerar att försvåra tillsynen och försvaga särredovisningens funktion. Det är förvaltningens mening att det därför bör klargöras om särredovisningen även omfattar krav på separat kassahantering.

Förvaltningen välkomnar förslaget om att föreläggande om brister i verksamheten får förenas med värdeöverföringsförbud. För att skärpa effekten bör förbudet gälla under de två närmast kommande räkenskapsåren och inte, som utredningen föreslår, två år från beslut om föreläggande. Detta eftersom stora värdeöverföringar ofta görs i slutet av ett räkenskapsår. Det är vidare förvaltningens mening att ett sådant förbud inte, som utredningen föreslår, ska begränsas till den enhet som fått ett föreläggande. Brister av sådan karaktär bör rimligen kopplas till huvudmannens lämplighet oavsett enhet.

Av utredningen framgår att det är tillsynsmyndigheterna som ska utöva tillsyn över de föreslagna bestämmelserna om värdeöverföringsförbud. Förvaltningen menar att förslaget väcker frågor och efterfrågar ytterligare stöd till de kommunala tillsynsmyndigheterna kring hur bestämmelserna ska tillämpas i praktiken. Vidare efterfrågar förvaltningen ett förtydligande avseende gränsdragningen mellan revisorns ansvar för att kontrollera särredovisning och tillsynsmyndighetens.

Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet
Förvaltningen välkomnar utredningens förtydligande om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Av

utredningen framgår att det vid en tillståndsprövning bör göras en bedömning av moderbolaget och att koncernbolagens ekonomi bör vägas in om koncernen bedöms ha en ansträngd ekonomi. Däremot bör en finansiellt stark koncerns ekonomiska situation normalt inte påverka bedömningen av huvudmannens likviditet eller egna kapital. Förvaltningen efterfrågar ett förtydligande avseende huruvida samma syn på en koncerns inverkan på huvudmannens ekonomi också ska gälla vid tillsyn.

I utredningen nämns ett riktmärke för kassalikviditet men inte soliditet vilket kan tolkas som att kassalikviditet ska tillmätas större betydelse än soliditet vid bedömningen av en huvudmans ekonomiska förutsättningar. Det är förvaltningens mening att ett sådant ställningstagande i så fall bör klargöras. För att stärka tydlighet och förutsebarhet i tillämpningen bör ett vägledande riktmärke också ges avseende soliditet.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att frågan avseende nedläggning av förskoleenheter bör utredas vidare. En plötslig nedläggning drabbar barn och deras vårdnadshavare då det innebär ett uppbrott från trygghet och stabilitet utan möjlighet till förberedelse. Eftersom kommunen är skyldig att erbjuda förskola för alla barn kan en plötslig nedläggning därtill innebära ett betydande arbete att finna nya platser för barnen. Detta motiverar en skyldighet också för huvudmän för fristående förskolor att i god tid meddela om en nedläggning.

Återkrav av kommunala bidrag

Förvaltningen välkomnar förslaget om återkrav av kommunala bidrag. Regler för uppföljning och återkrav bör vara de samma för kommunala som statliga bidrag. Dagens gränsdragning riskerar att skapa luckor i ansvarsfördelningen, där varken kommun eller stat fullt ut kan säkerställa att offentliga medel används enligt syfte. En samordnad modell för uppföljning bedöms kunna bidra till en mer rättssäker hantering av återkrav, särskilt i verksamheter som får finansiering från flera håll.

Avseende tilläggsbelopp framgår det att om de stödåtgärder som bidraget avser genomförts till en lägre kostnad får huvudmannen behålla den överskjutande delen. Förvaltningen menar att formuleringen kan innebära en risk för att en huvudman systematiskt ansöker om ett högre belopp för extraordinära insatser än vad som är motiverat och därefter tillser att insatserna utförs för en lägre kostnad. Tilläggsbelopp ska enligt skollagen vara öronmärkt för det barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Införande av sanktionsavgifter

Förvaltningen välkomnar förslagen om sanktionsavgifter men vill samtidigt betona att skollagens målstyrda utformning också innebär utmaningar för tillsynsmyndigheten att förelägga en huvudman med vite. Detta eftersom det finns praxis från högsta förvaltningsdomstolen som ställer krav på att ett vitesföreläggande måste grunda sig på tydlig lagstiftning och att det ska stå klart för huvudmannen vad de ska göra för att undgå vitet. Förvaltningen menar att det behövs ytterligare stöd till de kommunala tillsynsmyndigheterna kring hur beslut om sanktionsavgifter ska tillämpas i praktiken

i förhållande till de övriga sanktioner som står till buds enligt skollagen, däribland hur sanktionsavgift kan förenas med ett föreläggande.

Lättare att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud

Förvaltningen välkomnar utredningens förslag avseende beslut om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud.

Villkor för riktade statliga bidrag

Förvaltningen välkomnar förslagen om att införa villkor för vissa riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte. Förvaltningen delar utredningens bedömning att det är rimligt att riktade statsbidrag endast ska ges till huvudmän som visar att resurserna stannar i verksamheten och till verksamheter som uppfyller grundläggande krav enligt lag och föreskrifter. Förvaltningen efterfrågar tydliga kriterier avseende villkoren för en huvudman att återfå bidragsrätt efter ett upphävt föreläggande.

För att riktade statsbidrag ska få önskad effekt krävs en tydlig ansvarsfördelning och samverkan mellan stat och kommun. Kommunerna bör ges förutsättningar att följa upp hur statsbidrag används i fristående verksamheter inom kommunen, särskilt då dessa verksamheter ofta också tar emot kommunala bidrag. En samlad och transparent uppföljning av både statliga och kommunala bidrag stärker förtroendet för bidragssystemet och säkerställer att resurserna når barnen. Principen om likvärdig behandling oavsett huvudman bör genomsyra hela statsbidragssystemet.

Utredningens övriga förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till samtliga av utredningens övriga förslag. Avseende krav på auktoriserad eller godkänd revisor är det förvaltningens mening att det bör ställas särskilda krav på revisorns kompetens inom skollagstiftning. Vidare bör revisorn ha anmälningsskyldighet till berörd tillsynsmyndighet vid överträdelser av värdeöverföringsförbudet.

Om konsekvenser av utredningens förslag

Förvaltningen delar utredningens bedömning att förslagen innebär att kommunen som tillsynsmyndighet påförs nya uppgifter och verktyg, vilket kommer att innebära ökade kostnader. Krav på att enskilda huvudmän ska lämna in årsredovisning och annan dokumentation till tillsynsmyndigheten innebär till exempel att det behöver tillsättas resurser för att granska underlagen och hantera den ökning av tillsynsärenden som sannolikt blir följd. Förvaltningen kan konstatera att utredningen i sin konsekvensanalys hänvisar till den kommunala finansieringsprincipen.

Förvaltningen delar bedömningen att den begränsade inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär vägs upp av barns och vårdnadshavares berättigade intresse av en kvalitativ och långsiktig verksamhet. Förslagen bör också, som utredningen menar, kunna bidra till att säkerställa allmänhetens generella förtroende för välfärdssektorn.

Om förslagen leder till att vissa enskilda huvudmän väljer, eller tvingas, att lämna marknaden betyder det att Stockholms stad inledningsvis kan komma att behöva ha

en viss ökad beredskap för att tillhandahålla förskola för barn som drabbas av en sådan nedläggning. Här delar förvaltningen utredningens bedömning att det är viktigt att regeringen följer utvecklingen av nedläggningar och dess påverkan på kommunerna.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 maj 2025 följande.

1. Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Reservation av Andréa Hedin m.fl. (M), se Reservationer m.m.

Reservation av Claes Nyberg (C), se Reservationer m.m.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 maj 2025 har i huvudsak följande lydelse.

I huvudsak står förvaltningen bakom utredningens förslag och bedömningar. Om förslagen genomförs kan de bidra till något bättre insyn i skolverksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän och att offentliga medel i något högre utsträckning används för skolverksamhet. Nedan redovisas endast de brister eller oklarheter förvaltningen ser i förslagen.

Förslag med direkt relevans för Stockholms stad

Återkrav av kommunala bidrag

Förslaget om att kommunala bidrag som använts i brott ska kunna återkrävas gäller bara om det är ett brott där fängelse ingår i straffskalan. Motivet är att undvika alltför höga merkostnader för samhället, som skulle kunna uppstå om även ringa brott kunde föranleda återkrav. Förvaltningens bedömning är att möjligheten till återkrav borde gälla vid alla typer av brott.

Vidare vill förvaltningen peka på att möjligheten till återkrav av tilläggsbelopp, i de fall huvudmannen inte genomfört de stödåtgärder det beviljats för, är små eftersom kommuner har begränsad rätt till insyn i de enskilda huvudmännens verksamhet.

Långsiktig skolverksamhet

Enligt förslaget ska en enskild huvudman anses ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt, med vilket ska menas fem till sex år eller mer, för att kunna godkännas.

Förvaltningen menar att med långsiktigt bör menas tills vidare, alternativt 10 år eller mer. Då kan en årskull elever börja och sluta i samma F–9-skola eller flera årskullar börja och sluta vid enheter som täcker in ett eller två stadier eller gymnasieskola. En sådan modifiering av förslaget skulle knappast få någon större effekt i praktiken, men ha ett viktigt signalvärde.

Övriga förslag

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering

Enligt förslaget gäller värdeöverföringsförbud vid nyetablering då "en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande i en ny enhet." Om huvudmannen däremot söker tillstånd för att bedriva en ny skolform vid en redan etablerad enhet gäller värdeöverföringsförbudet inte.

Utredningen redovisar inte någon bedömning av möjligheten att införa ett värdeöverföringsförbud då en huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande vid en redan etablerad enhet. Förvaltningen menar att det hade varit ett relevant alternativ att överväga.

Särredovisning av ekonomi på enhetsnivå

Förvaltningen håller med om att sådan samordning är angelägen. Innan den nya skolkostnadsredovisningen implementeras, eller om den inte blir verklighet, bör samordning göras med den redovisning av kostnader och intäkter som alla enskilda huvudmän redan i dag rapporterar per enhet och skolform (dock inte för fritidshem) till SCB.

Det framgår inte av förslaget om de insamlade särredovisningarna ska offentliggöras, eller endast får användas internt på tillsynsmyndigheten. Förvaltningen anser att offentlig insyn också i de enskilda huvudmännens ekonomi är viktig för förtroendet för den skolverksamhet som det offentliga finansierar. Offentliggörande av information insamlad för framställande av statistik, och användning av den för andra ändamål än statistikändamål, lyder i dag under statistiksekretess. Om samordning görs med insamlingen av skolkostnadsstatistik är det angeläget att utreda och införa undantag från den reglering som i dag gäller för insamling av statistik, så att information per enhet och skolform kan göras offentlig.

Statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor

Utbildningsförvaltningen anser att förslaget är otillräckligt motiverat i utredningen och att det bör utredas ytterligare. Det framgår inte av utredningen vad som skulle kunna anses vara särskilda skäl för att sätta in en statlig åtgärd för rättelse i stället för att återkalla godkännandet, eller hur det ska genomföras i praktiken.

Reservationer m.m.

Förskolenämnden

Reservation av Sophia Garnswed Baat m.fl. (M)

1. Att delvis godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det till kommunstyrelsen som svar på remissen

2. Att därutöver anföra följande

Stockholms förskolor och skolor ska präglas av kunskap, trygghet och utveckling och sätta varje barn i centrum. Fristående verksamheter är jämte de kommunala en förutsättning för mångfald och valfrihet. Moderaterna ser därför med oro på flera av förslagen som läggs fram i betänkandet från utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37).

Förslaget väcker frågor ur ett principiellt perspektiv, särskilt när det gäller näringsfriheten i Sverige. Det finns en risk att delar av utredningens förslag kan skapa osäkerhet kring förutsättningarna att verka inom sektorn, vilket i sin tur kan påverka investeringar och leda till att verksamheter inte blir långsiktigt hållbara. Det kan i förlängningen få negativa konsekvenser för valfriheten för Stockholms barnfamiljer.

Moderaterna noterar vidare att utredningen, mot bakgrund av en ofullständig överblick, beskriver svårigheter att fastställa hur förslagen skulle påverka förskolan då skolan varit det främsta föremålet för utredningens uppdrag. Således finns skäl att närmare söka kunskap om villkoren inom just friskolesektorn – och snarare än utredningens begränsande premiss undersöka hur villkoren för förskolan kan förbättras – oaktat verksamhetens driftform.

Moderaterna vil också särskilt lyfta fram vikten av väl fungerande tillsyn och rättssäker tillståndsgivning. Det är viktiga verktyg för att sätta kvaliteten i förskolan främst.

Reservation av Ismail Ali (C)

1. Delvis godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Att därutöver anföra följande

Centerpartiet ser med oro på utredningens förslag kring riktade statsbidrag. Vi delar ambitionen att offentliga medel ska användas till verksamhetens bästa, men ser en risk att alla statsbidrag i praktiken börjar klassas som ”kvalitetshöjande”. Det skulle i så fall kunna innebära att skolor som tar emot statsbidrag tvingas avstå från att gå med vinst, oavsett om de faktiskt levererar god kvalitet och vill investera långsiktigt.

Utbildningsnämnden

Reservation av Andréa Hedin m.fl. (M)

1. Att delvis godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Att därutöver anföra följande:

Stockholms förskolor och skolor ska präglas av kunskap, trygghet och utveckling och sätta varje barn i centrum. Fristående verksamheter är jämte de kommunala en förutsättning för mångfald och valfrihet. Moderaterna ser därför med oro på flera av förslagen som läggs fram i betänkandet från utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37).

Förslaget väcker frågor ur ett principiellt perspektiv, särskilt när det gäller näringsfriheten i Sverige. Det finns en risk att delar av utredningens förslag kan skapa osäkerhet kring förutsättningarna att verka inom sektorn, vilket i sin tur kan påverka investeringar och leda till att verksamheter inte blir långsiktigt hållbara. Det kan i förlängningen få negativa konsekvenser för valfriheten för Stockholms barnfamiljer.

Moderaterna noterar vidare att utredningen, mot bakgrund av en ofullständig överblick, beskriver svårigheter att fastställa hur förslagen skulle påverka förskolan då skolan varit det främsta föremålet för utredningens uppdrag. Således finns skäl att närmare söka kunskap om villkoren inom just friskolesektorn – och snarare än utredningens begränsande premiss undersöka hur villkoren för förskolan kan förbättras – oaktat verksamhetens driftform.

Moderaterna vill också särskilt lyfta fram vikten av väl fungerande tillsyn och rättssäker tillståndsgivning. Det är viktiga verktyg för att sätta kvaliteten i förskolan främst.

Reservation av Claes Nyberg (C)

1. Delvis godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Att därutöver anföra följande:

Centerpartiet ser de i grunden goda värden som fristående huvudmän inom förskola och skola bidrar med. Det ökar innovation och utveckling och är en förutsättning för att den valfrihet som familjer önskar blir reell genom att ge alternativ som passar elevers individuella behov bättre.

Sett ur det perspektivet väcker utredningens förslag många frågor. Hur kan man säkerställa långsiktiga förutsättningar som uppmuntrar friskolesektorn att både bidra på ett konstruktivt sätt och samtidigt förbli livskraftig? Vi delar ingången att det finns anledning att göra justeringar för att minska möjligheter och incitament att inte bidra till hög kvalitet och goda skolresultat. Men de långtgående förslag om ingrepp i fristående huvudmäns möjligheter att verka effektivt och utveckla sin verksamhet gör att såväl balansen ruckas mellan näringsfrihetens rådgivning och ansvar och fortsatt hållbar innovation och utveckling av god kvalitet.

Centerpartiet ser även med oro på utredningens förslag kring riktade statsbidrag. Centerpartiet ser hellre att dessa i huvudsak övergår till ett samlat sektorbidrag som kommuner kan använda på bästa sätt utifrån lokala förutsättningar och fördela enligt gällande principer för likvärdig skolpeng etc mellan huvudmän. Vi delar ambitionen att offentliga medel ska användas till verksamhetens bästa, men ser en risk att alla

statsbidrag i praktiken ensidigt och kortsiktigt börjar klassas som ”kvalitetshöjande” och inte en grundläggande resursförstärkning som ger rådighet över att bäst nyttja medlen för en långsiktigt hållbar verksamhet. Det skulle i så fall kunna innebära att skolor som tar emot statsbidrag tvingas avstå från att skapa långsiktig stabilitet genom överskott. Det kommer snabbt undergräva möjlighet till långsiktiga investeringar även för de som levererar god kvalitet.