

Handläggare
Maria Thomelius
Telefon: 08-50800971**Till**
Förskolenämnden
2026-04-21

Remiss av Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag (SOU 2025:123)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, KS 2026/244

Förvaltningens förslag till beslut

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

Sammanfattning

Förskolenämnden har tagit emot remissen *Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag* (SOU 2025:123) för yttrande till kommunstyrelsen senast den 24 april 2026.

Förvaltningen skriver i sitt svar att man delar bedömningen att utredningens förslag sammantaget bidrar till det övergripande syftet att enskilda huvudmän ska ha rätt incitament till regelefterlevnad samt förmåga att bedriva en långsiktig och högkvalitativ verksamhet.

Förvaltningen menar att förslagen kan komma att innebära mer arbete för kommunerna i sitt ansvar för tillsyn och godkännande av fristående förskola. Detta då en del av förslagen innebär att fler uppgifter om exempelvis pågående tillsyn och beslut om ingripande behöver inhämtas och kontrolleras hos andra tillsynsmyndigheter.

Förvaltningen instämmer i huvudsak i utredningens förslag däribland skärpta villkor för godkännande, begränsade möjligheter att utöka bristfällig verksamhet genom förvärv samt förtydligande av innebörden av påtagliga negativa följder.

Förvaltningen delar inte utredningens bedömning att ett fåtal brister i en verksamhet, som är liten i förhållande till den totala verksamheten, kan anses vara ett särskilt skäl för att inte beakta ett ingripande vid prövning av det skärpta villkoret för godkännande. Ett sådant förfarande riskerar att gynna större aktörer.

Förvaltningen instämmer i att ett godkännande ska kunna återkallas om ett förvärvsförbud överträtts men delar inte bedömningen att myndigheten ska upplysa om detta så att personen kan minska sitt innehav i huvudmannen. Det finns en risk att det även kan komma att tillämpas i lämplighetsprövningen enligt 2 kap. 5 § 3 stycket skollagen. Förslaget kan därtill leda till att antalet bulvanförhållanden, där den som framstår som ägare i verkligheten innehar egendomen för annans räkning, riskerar att öka.

Förvaltningen avstyrker förslaget om möjligheten att ansöka om förhandsbesked för att klargöra om förvärvsförbud föreligger då det bör åligga den enskilde själv att ha, eller skaffa, kännedom om detta.

Avseende förslaget att belägenhetsadress och antalet platser ska framgå av godkännandet är det förvaltningens mening att platsantalet även ska framgå av godkännande för att bedriva förskola och inte enbart i grund- och gymnasieskola. Utan ett sådant villkor kan exempelvis en bedömning av påtagliga negativa följder inte göras.

Avslutningsvis föreslår förvaltningen att nämnden godkänner tjänsteutlåtandet och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bakgrund

Förskolenämnden har tagit emot remissen *Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag* (SOU 2025:123). Nämndens yttrande ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 24 april 2026. Övriga remissinstanser är stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Ärendet

I juni 2022 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att lämna förslag som säkerställer att skattemedel som avsätts för skolan används till att finansiera driften av skolverksamheter. Uppdraget omfattade förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. I januari 2026 överlämnade *Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08) sitt slutbetänkande *Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag* (SOU 2025:123). Förslagen i betänkandet ska ses som en fortsättning på de förslag som lämnades av utredningen i april 2025 i delbetänkandet *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37). Lagändringarna i slutbetänkandet föreslås träda i kraft 1 januari 2028 medan ändringarna i delbetänkandet föreslås träda i kraft 1 juli 2027.

I slutbetänkandet redovisas utredningens uppdrag att:

- föreslå 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 följder som ska göras inom ramen för prövningen.
- 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.
- föreslå krav på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningens förslag

Nedan beskrivs utredningens förslag, i korthet, i den ordning de presenteras i slutbetänkandets sammanfattning.

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

Enligt nuvarande bestämmelser i skollagen måste den enskilde ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen för att godkännas som huvudman. I syfte att hindra en aktör som har varit föremål för ingripanden vid tillsyn att starta nya, eller utöka befintliga förskolor eller skolor, föreslår utredningen att villkoret skärps. Enligt förslaget ska villkoret *inte* anses vara uppfyllt:

- 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 eller att huvudmannen inte uppfyller förutsättningarna för godkännande, eller ett beslut om statlig åtgärd för rättelse.

Det ska också vara möjligt att göra en sammanvägd bedömning av ingripanden som förekommit de senaste fem åren, även om förhållandena enligt punkterna ovan inte föreligger. Vid bedömningen ska även koncernföretag och andra närstående företag beaktas. Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande inte beaktas vid bedömningen.

Förslag som begränsar möjligheten att utöka bristfällig verksamhet genom förvärv

En fysisk eller juridisk person ska inte få förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under den tid som personen har förvärvsförbud. Förvärvsförbud gäller under den tid som personen inte uppfyller det skärpta villkoret för godkännande avseende förutsättningar att i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Förslaget innebär att tidigare beslut om ingripanden vid tillsyn kan förhindra ett förvärv. Även ingripanden mot koncernföretag och andra närstående företag ska beaktas vid bedömningen av om ett förbud föreligger.

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheternas ansvar utökas att omfatta tillsyn över att den föreslagna bestämmelsen om förvärvsförbud följs.

Upplysningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet

I syfte att underlätta prövningen av om ett förvärv är gjort i strid med förvärvsförbudet föreslår utredningen att huvudmannen ska vara skyldig att lämna nödvändig information till tillsynsmyndigheten. I delbetänkandet lämnades förslag som innebär att huvudmannen ska anmäla förändringar av det bestämmande inflytandet genom ägande. I slutbetänkandet föreslår utredningen att en sådan anmälan även ska omfatta upplysningar om pågående tillsyn och vissa ingripanden. Det omfattar även upplysningar som gäller 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 huvudman som personen haft bestämmande inflytande över genom ägande. I de fall uppgifterna inte lämnas ska myndigheten besluta om sanktionsavgift.

Ett godkännande ska kunna återkallas om förvärvsförbudet överträtts

Det ska vara möjligt att återkalla godkännandet för den huvudman som förvärvats i strid med förbudet. Innan beslut om återkallelse fattas ska ansvarig myndighet ge personen som har det bestämmande inflytandet och den enskilda huvudmannen tillfälle att yttra sig. Myndigheten 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.

Förhandsbesked

Det ska vara möjligt för en fysisk eller juridisk person att ansöka om förhandsbesked för att klargöra om förvärvsförbud föreligger. Tillsynsmyndigheten ska, som huvudregel, lämna ett sådant besked inom tre månader. Beskedet ska vara bindande i förhållande till förvärv som sker inom ett år från beslutet. Beskedet upphör att vara bindande om det framkommer omständigheter som inte var kända vid tiden för beslutet, eller som inträffat efter beslutet 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

Utredningen menar att det bör förtydligas att det är personer med ansvar för organisation och förvaltning som ska ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Utredningen föreslår därför att direkta och indirekta ägare med väsentligt inflytande över verksamheten inte längre ska ingå i den krets som omfattas av prövningen av kravet på insikt. Utredningen föreslår ingen förändring avseende den prövning av lämplighet som fortsatt ska omfatta hela ägar- och ledningskretsen.

Förslag om vad som ska framgå av beslut om godkännande

Utredningen föreslår att en förskolas och skolas belägenhetsadress ska framgå av beslutet om godkännande. Vid beslut om godkännande avseende grund- eller gymnasieskola ska högsta antalet utbildningsplatser framgå. För gymnasieskola ska ett godkännande förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och, i förekommande fall, inriktning. Vidare föreslår utredningen att det ska framgå av skollagen att beslut får förenas med villkor som är av betydelse för verksamheten. Villkoren måste ligga inom ramen för de syften som tillståndsgivningen avser att uppfylla.

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

Om en huvudman ansöker om att ändra belägenhetsadress, antalet utbildningsplatser eller andra villkor som givits i godkännandet ska ansvarig myndighet som huvudregel genomföra en begränsad prövning. Prövningen ska omfatta huvudmannens ekonomiska förutsättningar och om ändringen innebär påtagliga negativa följder. Vid ansökan om utökning av antalet utbildningsplatser ska det även prövas om den enskilde i övrigt har förutsättningar att följa de

föreskrifter som gäller för utbildningen. Om det finns skäl för det får även andra villkor prövas.

Belägenhetsadress och elevantal ska på sikt framgå även av befintliga godkännanden

Villkoren om belägenhetsadress och i förekommande fall elevantal föreslås även gälla för 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 de nya villkoren.

Sanktionsavgift vid överträdelse av godkännandet

Berörd tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift vid överträdelse av godkännandet och de villkor som är förenade med detta. Utredningen menar att en ekonomiskt kännbar sanktionsavgift förmedlar allvaret i överträdelsen och föreslår därför att avgiften som lägst ska vara 10 000 kronor och som högst 10 000 000 kronor.

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

För att ett godkännande ska lämnas krävs, enligt gällande lagstiftning, 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. Utredningen menar att begreppet *påtagliga negativa följder* måste förtydligas så att det framgår att det avser negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser. I syfte att ytterligare förstärka elevperspektivet föreslås att ansvarig myndighet, i sin samlade bedömning, ska beakta konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år från den tidpunkt när utbildningen är avsedd att påbörjas. Förslaget innebär en förändring från dagens riktmärke om fem år.

Förslag om obligatoriska yttranden från lägeskommuner

Lägeskommunen ska vara skyldig att lämna ett yttrande till Skolinspektionen när myndigheten handlägger en ansökan om godkännande som enskild huvudman. I yttrandet ska kommunen beskriva de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenserna vid ett godkännande. Om ansökan gäller gymnasieskolan ska konsekvenserna även beskrivas för övriga kommuner inom det primära samverkansområdet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 januari 2028.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom myndighetsavdelningen. Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 13 april 2026. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 15 april 2026.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen delar utredningens bedömning att förslagen sammantaget bidrar till det övergripande syftet att enskilda huvudmän ska ha rätt incitament till regelefterlevnad samt förmåga att bedriva en långsiktig och högkvalitativ verksamhet.

Det är förvaltningens mening att en del av förslagen kommer att innebära mer arbete för kommunen i sitt ansvar för tillsyn och godkännande av fristående förskola. I enlighet med gällande bestämmelser inhämtas idag uppgifter från andra tillsynsmyndigheter, såsom kommuner och Skolinspektionen, gällande beslut om vissa ingripanden. Eftersom det saknas ett nationellt register över huvudmän som bedriver förskola, där sådana uppgifter finns tillgängliga, kan det innebära ett resurskrävande arbete. Då några av utredningens förslag innebär att ytterligare uppgifter behöver inhämtas och kontrolleras är det därför förvaltningens bedömning att detta kommer att medföra mer arbete för kommuner.

Nedan redovisas förvaltningens kommentarer till de av utredningens huvudsakliga förslag som rör förskola.

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

Förvaltningen instämmer i förslaget att skärpa villkoret för godkännande avseende den enskildes förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Förvaltningen delar dock inte utredningens bedömning av vad som kan anses vara ett *särskilt skäl* för att inte beakta ett ingripande vid prövning av villkoret. Utredningen skriver att ett fåtal brister i en verksamhet som är liten i förhållande till den totala verksamheten, bör betraktas som ett särskilt skäl för att inte tas med i bedömningen. Det är förvaltningens mening att en sådan tillämpning av särskilda skäl riskerar att gynna större aktörer med många verksamheter. Risker ligger i att bedömningen av brister inte blir likvärdig då exempelvis en stor koncern skulle kunna komma undan med brister i en verksamhet som, sett till koncernens totala storlek, bedöms vara liten.

Det är förvaltningens mening att det skärpta villkoret medför att resurser behöver avsättas för att inhämta nödvändiga uppgifter från andra tillsynsmyndigheter. Detta då det saknas ett nationellt register över enskilda huvudmän som bedriver förskola, med uppgifter om exempelvis pågående tillsyn och beslut om ingripanden.

Förslag som begränsar möjligheten att utöka bristfällig verksamhet genom förvärv

Förvaltningen instämmer i förslaget att en person som inte uppfyller villkoren för godkännande inte ska kunna förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att ett sådant förvärvsförbud motverkar att en aktör, som skulle fått avslag på en ansökan om godkännande på grund av det föreslagna skärpta villkoret, i stället kan köpa ett bolag som redan har ett godkännande.

Det är förvaltningens mening att förslaget medför att resurser behöver avsättas för att inhämta nödvändiga uppgifter från andra tillsynsmyndigheter. Detta då det idag saknas ett nationellt register över enskilda huvudmän som bedriver förskola, med uppgifter om exempelvis pågående tillsyn och beslut om ingripanden.

Upplysningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet

Förvaltningen instämmer i förslaget att huvudmannen ska vara skyldig att lämna upplysningar om exempelvis pågående tillsyn och beslut om vissa ingripanden i samband med anmälan av förändring av det bestämmande inflytandet. Förvaltningen delar utredningens bedömning att upplysningsplikten kan underlätta prövningen av om ett förvärv skett trots förvärvsförbud.

Det är förvaltningens mening att trots upplysningsplikt kommer de lämnade uppgifterna att behöva granskas och kontrolleras. Då det saknas ett nationellt register över enskilda huvudmän, med uppgifter om exempelvis pågående tillsyn och beslut om ingripande, medför förslaget att resurser behöver avsättas för att inhämta nödvändiga uppgifter hos andra tillsynsmyndigheter.

Ett godkännande ska kunna återkallas om förvärvsförbudet överträtts

Förvaltningen instämmer i förslaget att det ska vara möjligt att återkalla godkännandet för den huvudman som förvärvats i strid med förbudet.

Förvaltningen delar dock inte utredningens bedömning att myndigheten ska upplysa om att godkännandet kan återkallas om

personen inte minskar sitt innehav i huvudmannen på så sätt att denne inte längre har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande. Förvaltningen menar att förslaget riskera att öppna för en utveckling av praxis som skulle kunna innebära att myndigheten ska lämna liknande upplysningar i samband med den prövning av lämplighet som sker enligt 2 kap. 5 § 3 stycket skollagen.

Förvaltningen menar därtill att det finns en risk att förslaget medför att antalet bulvanförhållanden, där den som framstår som ägare i verkligheten innehar egendomen för annans räkning, ökar. Ett sådant förhållande är svårt att upptäcka för tillsynsmyndigheten men lätt för en oseriös aktör att utnyttja.

Det är förvaltningens mening att förslaget medför att resurser behöver avsättas för att inhämta nödvändiga uppgifter från andra tillsynsmyndigheter. Detta då det idag saknas ett nationellt register över enskilda huvudmän som bedriver förskola, med uppgifter om pågående tillsyn och beslut om ingripanden.

Förhandsbesked

Förvaltningen avstyrker förslaget om möjligheten att ansöka om förhandsbesked för att klargöra om förvärvsförbud föreligger. Det är förvaltningens mening att det bör åligga den enskilde själv att ha, eller skaffa, kännedom huruvida förvärvsförbud föreligger.

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

Förvaltningen instämmer i förslaget att direkta och indirekta ägare med väsentligt inflytande över verksamheten inte längre ska ingå i den krets som omfattas av prövningen av kravet på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Förvaltningen delar utredningens bedömning att det är de personer som har ansvar för organisation och förvaltning som ska uppfylla kravet på insikt. Idag gäller att alla som ingår i ägar- och ledningskretsen enligt 2 kap 5a § skollagen *sammantaget* ska bedömas ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det innebär att olika personer inom kretsen kan ha olika kompetens och sammantaget uppfylla kravet om insikt. Utredningens förslag innebär att gällande kravet på insikt ska kretsen minskas vilket medför att det blir svårare att uppfylla kravet. Förslaget innebär således en skärpning som förvaltningen instämmer i.

Förslag om vad som ska framgå av beslut om godkännande

Förvaltningen instämmer i förslaget att belägenhetsadressen ska framgå av ett beslut om godkännande. Avseende kravet på antal platser är det förvaltningens mening att detta även ska gälla godkännande för att bedriva förskola och inte, som utredningen föreslår, enbart grund- och gymnasieskola. Med ett sådant villkor

skulle samtliga kommuner ha en tydlig grund för sin bedömning av negativa följder, vid såväl ansökan om tillstånd att bedriva förskola som ansökan om utökning av det givna tillståndet. Utan ett sådant villkor skulle förskolor med ett godkännande där platsantalet inte är villkorat kunna utöka sin verksamhet utan att ansöka om detta. På så vis kan huvudmannen undvika en prövning av negativa följder men även en prövning av exempelvis lokal och ekonomiska förutsättningar. I syfte att öka likvärdigheten i ansökningsprocessen är det därför förvaltningens mening att villkoret om platsantal även bör omfatta förskola.

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

Förvaltningen instämmer i förslaget att det vid ansökan om att ändra belägenhetsadress, antalet utbildningsplatser eller andra villkor som givits i godkännandet, som huvudregel kan göras en begränsad prövning. Förvaltningen ser dock en risk i att en huvudman väljer att ansöka om att utöka antalet platser, och därmed bli föremål för en mindre omfattande prövning och kringgå det värdeöverföringsförbud som utredningen föreslog i sitt delbetänkande, i stället för att ansöka om ett nytt godkännande för en ny förskoleenhet.

Belägenhetsadress och elevantal ska på sikt framgå även av befintliga godkännanden

Ansökan om godkännande för att bedriva fristående förskola i Stockholms stad är villkorat med att uppgift om förskolans adress och antalet platser ska anges. Utredningens förslag om övergångsbestämmelser bedöms således inte påverka förvaltningens arbetssätt.

Sanktionsavgift vid överträdelse av godkännandet

Förvaltningen instämmer i förslaget om sanktionsavgift vid överträdelse av ett godkännande. Förvaltningen önskar dock ett förtydligande gällande att överträdelsen som lett till sanktionsavgift också är en omständighet som kan beaktas vid en framtida lämplighetsbedömningen av huvudmannen och dess företrädare.

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

Förvaltningen instämmer i förslaget att förtydliga begreppet påtagliga negativa följder så att det framgår att det avser 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.

Förvaltningen instämmer också i förslaget att tillståndsmyndigheten, i sin samlade bedömning, ska beakta konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år. Det är förvaltningens mening att förslaget att förkorta tiden, jämfört med nuvarande riktmärke, inte bara stärker *elev*perspektivet utan även gynnar de yngre barnen som går, eller kommer att gå, i förskola.

Avslutningsvis föreslår förvaltningen att nämnden godkänner tjänsteutlåtandet och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Gunilla Davidsson
Förvaltningsdirektör
Förskoleförvaltningen

Åsa Strand
Avdelningschef
Förskoleförvaltningen

Bilagor

1. Remiss - Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag (SOU 2025:123)