

**Handläggare**  
Maria Thomelius  
Telefon: 08-50800971**Till**  
Förskolenämnden  
2025-05-20

## Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, KS 2025/547

### 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* (SOU 2025:37) för yttrande till kommunstyrelsen senast den 23 maj 2025.

I delbetänkandet lämnas bland annat förslag om tidsbegränsade förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa fall, skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet samt införande av sanktionsavgifter. Vidare föreslås en skyldighet att, i vissa fall, återbetala kommunala bidrag och skärpta villkor för riktade statliga bidrag. Det föreslås också bli lättare för tillsynsmyndigheter att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud.

Förvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag. I några delar efterfrågas ytterligare förtydliganden. Det gäller bland annat hur begreppet värdeöverföring ska tolkas, hur särredovisning ska tillämpas samt gränsdragningen mellan revisorns ansvar och tillsynsmyndighetens. Ett förtydligande efterfrågas också avseende de krav som ställs på huvudmäns ekonomi och långsiktighet liksom hur beslut om sanktionsavgifter ska tillämpas i förhållande till övriga sanktioner som står till buds enligt skollagen. För att skärpa effekten av förslaget om att förena ett föreläggande om brister med ett värdeöverföringsförbud menar förvaltningen att det bör gälla under de två närmast kommande räkenskapsåren och kopplas till huvudmannens lämplighet oavsett enhet.

Förvaltningen välkomnar förslagen om återkrav av kommunala bidrag och skärpta villkor för statliga bidrag. En samlad och transparent uppföljning stärker förtroendet för bidragssystemet och säkerställer att resurserna når barnen.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

### **Bakgrund**

Förskolenämnden har tagit emot remissen *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37). Nämndens yttrande ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 23 maj 2025. 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 som avsett, det vill säga att finansiera driften av skolverksamheter. *Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08) överlämnade sitt delbetänkande *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37) till utbildningsdepartementet den 7 april 2025.

I delbetänkandet sammanfattas utredningens uppdrag enligt följande:

- 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,
- 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.

Återstående frågor som omfattas av utredningens uppdrag, och som inte behandlas i delbetänkandet, kommer att redovisas i ett slutbetänkande som lämnas senast den 31 december 2025.

### **Utredningens förslag**

De huvudsakliga förslag som redovisas i delbetänkandet, och som rör förskola, beskrivs i korthet nedan.

#### *Införandet av förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar*

Utredningen föreslår tidsbegränsade värdeöverföringsförbud som, i vissa situationer, ska hindra enskilda huvudmän från att dela ut vinst och begränsa möjligheten för andra typer av värdeöverföringar. Med värdeöverföring avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten. För att ett värdeöverföringsförbud ska bli verksamt i de fall en enskild huvudman har flera enheter, eller driver annan verksamhet, föreslås en bestämmelse om särredovisning på förskole- och skolenhetsnivå.

Vid nyetablering eller ägarbyte föreslås värdeöverföringsförbud som ska gälla under fem år. Vid nyetablering är det enbart från den fristående förskola, eller skola, som är nystartad som inga medel får föras ut. Vid ägarbyte omfattar värdeöverföringsförbudet alla enheter som berörs av förändringen.

För att förhindra värdeöverföringar när en verksamhet uppvisar brister föreslår utredningen en bestämmelse som innebär att ett föreläggande får förenas med värdeöverföringsförbud. Ett sådant förbud omfattar enbart den fristående förskola eller skola som fått föreläggandet. Förbudet föreslås gälla under två år från och med beslutet om föreläggandet.

#### *Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet*

Utredningen anser att det behöver förtydligas vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar i tillståndsprövning och tillsyn.

Utredningen föreslår att det av skollagen ska framgå att kraven på

ekonomiska förutsättningar avser resultat, eget kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning. Om den enskilde ingår i en koncern, får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen. Vidare föreslås att det ska ställas krav på att övervägande skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar på längre sikt, eller under en kortare tid om avveckling av verksamheten planeras.

Vid nedläggning av en skolenhet ska en enskild huvudman, enligt utredningens förslag, anmäla detta skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen senast den 1 november läsåret före det läsåret som nedläggningen genomförs. Förslaget omfattar endast skolenheter men utredningen menar att frågan bör utredas vidare vad avser förskoleenheter.

#### *Återkrav av kommunala bidrag*

Utredning föreslår bestämmelser som innebär att enskilda huvudmän i vissa fall ska vara skyldiga att återbetala kommunala bidrag samt en rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag. Enligt förslaget ska bidrag kunna återkrävas vid en felaktig utbetalning eller om bidrag använts i brott. Vidare ska en enskild huvudman som beviljats tilläggsbelopp bli återbetalningsskyldig om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för.

#### *Införande av sanktionsavgifter*

I syfte att öka regelefterlevnad och effektivisera tillsynen föreslås regleringar som gör det möjligt för tillsynsmyndigheter att ta ut sanktionsavgifter. Sådana avgifter ska, bland annat, tas ut vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud, om en anmälan av förändringar i ägar- och ledningskretsen inte gjorts i rätt tid eller om särredovisning inte upprättas i rätt tid.

#### *Villkor för riktade statliga bidrag*

Utredningen anser att huvudmannens ekonomiska ansvar för utveckling av verksamheten behöver förtydligas. Utredningen föreslår att regeringen bör införa villkor för vissa riktade statsbidrag. Förslagen innebär att det ska vara möjligt att begränsa värdeöverföringar för enskilda huvudmän som vill ta del av riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte. Sådana bidrag ska heller inte beviljas en skol- eller förskoleenhet som under det senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister. Utredningen lämnar åt regeringen att bedöma om ett enskilt riktat statsbidrag lämpar sig att villkoras.

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

Utredningen föreslår ändringar som underlättar för tillsynsmyndigheter att besluta om att stänga fristående förskolor och skolor vid brister. Förslaget innebär att det ska vara möjligt att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse, om det inom tre år från ett beslut om föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande, ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten trots att föreläggandet har följts. Förslaget innebär att nuvarande tvåårsfrist utökas till en treårsfrist, samt att kravet på att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten tas bort.

**Utredningens övriga förslag***Krav på juridisk person som enskild huvudman*

Då ett värdeöverföringsförbud bedöms vara svårare att upprätthålla mot en fysisk person än mot en juridisk person föreslås en bestämmelse att en enskild huvudman måste vara en juridisk person.

*Krav på revisor samt särskilt yttrande av revisor*

En enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor. Revisorn ska även yttra sig över eventuell särredovisning och om det, vid ett värdeöverföringsförbud, har skett någon värdeöverföring från enheten.

*Krav på att lämna in årsredovisning eller årsbokslut med mera till tillsynsmyndighet*

En enskild huvudman ska ha inkommit med kopia av årsredovisning eller årsbokslut, samt kopia av revisionsberättelse, senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Särredovisning ska inkomma till tillsynsmyndigheten inom samma tid liksom yttrande av revisor om det skett någon värdeöverföring.

*Långsiktig avsikt vid ansökan*

För att godkännas ska enskild huvudman vid ansökan ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt. Enskilda aktörers långsiktiga agerande bedöms vara en viktig förutsättning för att ge barn och elever kontinuitet i sin utbildning.

*Vitesbeloppet ska spegla den enskilda huvudmannens organisatoriska sammanhang*

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek. Det kan

leda till att vitesbeloppen blir högre och än mer effektiva i de fall där huvudmannen ingår i en koncern.

*Tillämpning av inhibition i mål om återkallelse av godkännande*  
Efter en analys av mål om återkallelse av godkännande mellan åren 2019–2023 gör utredningen bedömningen att det saknas behov av ändringar i skollagen som skulle säkerställa att de allmänna och enskilda intressena motstående den enskilde huvudmannens blir tillräckligt beaktade vid prövning av inhibitionsfrågor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 juli 2027.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom myndighetsavdelningen i samarbete med avdelningen för ekonomi och styrning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 12 maj 2025. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 14 maj 2025.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

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 följden. 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.

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. Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

## Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Gunilla Davidsson, Förvaltningsdirektör	2025-05-06
Åsa Strand, Avdelningschef	2025-05-06