



## Kommittédirektiv

### Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2023

#### **Ändring i uppdraget**

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv till en särskild utredare om att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, dvs. att finansiera driften av skolverksamheter (dir. 2022:102).

Uppdraget ändras nu så att utredaren, till skillnad från vad som anges i de ursprungliga direktiven, ska föreslå en utvidgad ägar- och ledningsprövning, vissa vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning och skärpta sanktioner.

Utredaren ska därför bl.a.

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

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2025.

### **Begränsning av uppdraget**

Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna har i det s.k. Tidöavtalet kommit överens om att det ska tas fram en ny lagstiftning avseende fristående skolor som bl.a. innebär skärpt ägarprövning, förbud mot vinstutdelning i vissa fall och stärkt tillsyn av fristående skolor.

Uppdraget ändras så att följande deluppdrag kvarstår:

- överväga hur det kan säkerställas att ett vinstutdelningsförbud inte kringgås,
- säkerställa förslagets förenlighet med regeringsformen, bl.a. dess bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet (2 kap. 15 och 17 §§), och med Sveriges internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter i övrigt,
- i sitt arbete försäkra sig om att de lösningar som föreslås så långt som möjligt minimerar den administrativa bördan för de enskilda, och
- beakta proportionalitetsprincipen.

Därutöver tillkommer nya uppdrag som utvecklas nedan.

### **Uppdraget att utreda och föreslå vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning**

#### **Vinstutdelningsförbud efter nyetablering och ägarbyte**

Att en huvudman har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten kontrolleras dels vid prövningen av den enskildes ansökan om godkännande, dels fortlöpande inom ramen för tillsynen av kommunen när det gäller fristående förskolor och av Skolinspektionen vad gäller fristående skolor, se 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen (2010:800). Denna kontroll garanterar dock inte att de medel som tillförs verksamheten används fullt ut för åtgärder i syfte att bygga upp och säkerställa kvaliteten.

Regeringen anser att verksamhet som avser sådan utbildning som barn och unga har rätt till enligt skollagen ska bedrivas långsiktigt. Ägare vars kortsiktiga intresse är att så snabbt som möjligt maximera vinster är därför inte lämpliga som skolhuvudmän. Om de medel som huvudmannen får i bidrag från kommunerna (s.k. skolpeng) måste användas i skolverksamheten kan

kvalitet i verksamheten i ett inledande skede byggas upp och bibehållas. Ett sätt att garantera att en ny verksamhet, eller en etablerad verksamhet med en ny ägare, ska kunna bygga upp eget kapital och ekonomisk styrka för att kunna driva verksamheten långsiktigt och med hög kvalitet är därför att säkerställa att de bidrag som kommunerna lämnar till de enskilda huvudmännen används i verksamheten fullt ut i början. Vinstutdelning bör därför inte få förekomma under en inledningsperiod efter en nyetablering eller en ny ägares övertagande av en etablerad verksamhet. Ett sådant vinstutdelningsförbud bör gälla tillräckligt länge för att förskolan, skolan eller fritidshemmet ska hinna etableras och ha goda rutiner på plats som säkerställer en utbildning av hög kvalitet. Det bör utredas hur många år ett stopp för vinstutdelning ska gälla vid en nyetablering eller då en verksamhet får nya ägare. Ett vinstutdelningsförbud bör sträcka sig över en tillräckligt lång tidsperiod för att skolans kvalitet ska kunna bedömas, varav det ska finnas tillräckligt många mätpunkter tillgängliga, tex i form av genomförda nationella prov och betygsättning av flera årskullar. Som utgångspunkt bör därför gälla att det ska vara fråga om flera år. Utredaren ska härvid ta hänsyn till olika förutsättningar vid olika situationer. En fristående verksamhet där huvudmannen har vinstutdelningsförbud på grund av nyetablering eller ägarbyte, som på grund av bristande kvalitet kommer i fråga för vinstutdelningsbegränsning (se vidare nedan under rubriken Vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister i verksamheten), ska kunna få en sådan vinstutdelningsbegränsning direkt när vinstutdelningsförbudet upphör.

#### **Vinstutdelningsförbud vid mottagande av statliga bidrag**

Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2022 pekat på att de ser en risk med vissa situationer där huvudmän för skolor som Skolinspektionen har bedömt ha omfattande brister samtidigt kan få statligt stöd. Om huvudmannen får statligt stöd under den period som brister enligt ett föreläggande ska avhjälpas finns risk att förbättringsinsatserna blir kortvariga och att skarpa ingripanden som förelägganden, ibland förenade med vite, därmed inte leder till långsiktig förbättring hos huvudmän. För att förebygga sådana situationer anser regeringen, att det behövs en tydligare samordning mellan de bestämmelser som gäller tillsyn och de som gäller statliga stödjande insatser. Det bör gälla oavsett om det förekommer brister i huvudmannens verksamhet. Det bör därför övervägas om det är lämpligt att införa bestämmelser som innebär att en enskild huvudman för att få statliga bidrag, som syftar till att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten, ska vara skyldig att använda alla offentliga bidrag till skolverksamhet. I arbetet ska

utredaren beakta att huvudmän som gör seriösa ansträngningar att åtgärda brister eller annars höja kvaliteten i verksamheten inte drabbas av sämre förutsättningar att göra det.

#### Vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister i verksamheten

Ett barns eller en elevs hemkommun ska lämna bidrag till en enskild huvudman för en fristående förskola, skola eller fritidshem för varje barn eller elev vid förskole- eller skolenheten (se t.ex. 8 kap. 21 § och 10 kap. 37 § skollagen). Detta bidrag kallas ibland för skolpeng. I vissa fall kan även tilläggsbelopp betalas ut, t.ex. för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 37 och 39 §§ skollagen). Rätten till bidrag följer av kommunens eller Skolinspektionens beslut om godkännande. Några särskilda bestämmelser som reglerar hur bidraget får användas av en enskild huvudman finns inte. Det innebär att de erhållna bidragen även kan användas till annat än huvudmannens skolverksamhet.

Skolinspektionen anger i sin årsrapport för 2022 att huvudmän som myndigheten förelagt att åtgärda omfattande brister, förutom att bli föremål för statligt stöd, även kan välja att använda delar av de offentliga bidrag huvudmannen erhåller till annat än skolverksamheten, såsom till andra verksamheter inom ett företag. När det gäller statsbidrag anges som huvudregel i den förordning som reglerar bidraget att det kan återkrävas om det helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för. Som framgår ovan saknas det dock en reglering som innebär att mottagna bidrag från elevernas hemkommuner (grundbelopp och eventuella tilläggsbelopp, s.k. skolpeng) enbart ska användas för skolverksamhet. Skolinspektionen kan därför inte agera om en huvudman med stora kvalitetsbrister i skolverksamheten samtidigt använder delar av mottaget bidrag exempelvis till annan slags verksamhet inom ett företag eller till vinstutdelning. Det bör därför införas en möjlighet att begränsa möjligheten för en huvudman som förelagts att åtgärda brister att använda mottagna bidrag från elevernas hemkommuner för vinstutdelning i företaget eller för att finansiera annan verksamhet än skolverksamheten. En sådan vinstutdelningsbegränsning bör gälla till dess de brister som lagts till grund för förbudet bedöms vara åtgärdade.

Som regeringen återkommer till och utvecklar senare, i avsnittet om uppdraget om en utökad sanktionstrappa och andra frågor som rör tillsyn, ska utredaren även utreda om tillsynsmyndigheten i vissa fall ska kunna besluta

om vinstutdelningsbegränsning, trots att huvudmannen inte har brutit mot skollag eller annan författning, vid kvalitetsbrister i verksamheten.

### **Åtgärder för att hindra kringgående av vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning**

För att ett vinstutdelningsförbud, eller annan begränsning av vinstutdelning, ska vara effektivt måste det kombineras med ett regelverk som hindrar att det kringgås. Utredaren ska överväga hur det kan säkerställas att ett förbud mot eller begränsning av vinstutdelning inte kan kringgås genom exempelvis överföringar av medel mellan olika bolag. I aktiebolagslagen definieras värdeöverföring som vinstutdelning, förvärv av egna aktier (med vissa undantag), minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget. Med värdeöverföring avses enligt förarbetena till lagen bl.a. att bolaget avhänder sig egendom till underpris, förvärvar egendom till överpris, betalar lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, lånar ut medel till en, i förhållande till marknadsräntan, låg ränta eller upptar lån till högre ränta än marknadsräntan, skriver av fordringar eller låter fordringar preskriberas (prop. 2004/05:85 s. 747 och 748). Bestämmelserna hindrar inte att bolaget betalar ut löner för utfört arbete också till aktieägare. Löner som överstiger marknadsmässig lönenivå är emellertid att anse som en värdeöverföring. I lagen om ekonomiska föreningar har begreppet en delvis annorlunda definition. Affärshändelser som är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmarna undantas. Att dessa affärshändelser undantas har sin grund i att syftet med verksamheten i en ekonomisk förening är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen och att detta främjande ofta sker genom att föreningen tillämpar en förmånlig prispolitik gentemot medlemmarna (se prop. 2015/16:4 s. 260).

För att efterlevnaden av ett vinstutdelningsförbud, eller annan begränsning av vinstutdelning, ska kunna kontrolleras bör utredaren också överväga reglering eller krav på struktur i verksamheten som gör ekonomiska transaktioner möjliga att följa. Det är viktigt att kontrollen av efterföljandet av vinstförbud eller annan begränsning av vinstutdelning inte blir alltför betungande. Strukturen bör möjliggöra att Skolinspektionen systematiskt och regelbundet kan ta del av relevanta uppgifter om skolornas ekonomi. Utredaren bör analysera för- och nackdelar med olika krav på huvudmannens organisationsstruktur

eller annan typ av reglering i syfte att hindra att vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning kringgås. Ett alternativ som därvid bör övervägas är om en juridisk person som är huvudman inom skolväsendet ska kunna vara det för endast en skolenhet eller förskoleenhet eller ett fritidshem. Utredaren ska i sammanhanget beakta om och hur förslagen kan påverka rektors roll och ansvar.

Vidare bör en enskild huvudman enbart få bedriva skollagsreglerad verksamhet. Ett sätt att uppnå detta är att huvudmän som är aktiebolag enligt sin bolagsordning endast ska ha bedrivande av utbildning enligt skollagen som verksamhetsföremål, och att det ska vara förbjudet för ett sådant bolag att använda mottagna bidrag för annan verksamhet än vad som anges i bolagsordningen. Generellt ska värdeöverföringar som är tillåtna enligt aktiebolagslagen vara tillåtna för ett sådant bolag. Det bör dock utredas om det behövs en reglering i skollagen, utöver aktiebolagslagens bestämmelser om tillåtna värdeöverföringar, som säkerställer att mottagna bidrag inte används för transaktioner som är främmande för verksamhetsföremålet (skollagsreglerad verksamhet). Motsvarande överväganden bör göras för andra typer av juridiska personer i samma syfte. Utredaren ska i det sammanhanget även beakta effekter på verksamheter som samma huvudman bedriver som är mycket lik skollagsreglerad verksamhet, som till exempel yrkeshögskoleverksamhet. Vidare bör det övervägas om endast juridiska personer ska få vara huvudmän för skollagsreglerad verksamhet. En sådan reglering skulle innebära att det är möjligt att upprätthålla ett vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning och att kontrollera att en huvudmans erhållna bidrag inte används för annat än skolverksamheten vilket i så fall bör vara grund för återbetalning av medlen, se vidare nedan i avsnittet om uppdraget om återkrav av kommunala bidrag vid bl.a. brott.

I arbetet med att lämna förslag som innebär att ett vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning inte kan kringgås ingår att överväga om det finns behov av reglering för att hindra att allmänna medel som är avsedda för skolverksamhet används för andra syften när verksamheten bedrivs av en juridisk person som inte har till syfte att gå med vinst – som ideella föreningar och stiftelser samt aktiebolag med vinstutdelningsbegränsning (så kallade SVB) – och vid behov lämna förslag om det. Utredaren ska också säkerställa förslagens förenlighet med regeringsformen, bl.a. dess bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet (2 kap. 15 och 17 §§), och med Sveriges internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter i

övrigt, i sitt arbete försäkra sig om att de lösningar som föreslås så långt som möjligt minimerar den administrativa bördan för de enskilda, och beakta proportionalitetsprincipen.

### Behovet av övergångslösningar

Vid en förändring av regelverket för enskilda huvudmän är det prioriterat att barn och elever ska kunna slutföra sin utbildning i den förskola eller skola de valt med bibehållen kvalitet i utbildningen. Om förutsättningarna för verksamheten ändras, t.ex. genom en reglering av hur offentliga medel liksom överskott i en verksamhet får användas eller om nya krav ställs på huvudmannen eller verksamheten, får det konsekvenser för huvudmännen. Det kan också komma att påverka kommunerna i egenskap av huvudmän för bl.a. förskolor och skolor inom skolväsendet i det fall en ny reglering skulle innebära att enskilda huvudmän väljer att inte längre bedriva skolverksamhet. Påverkan kan komma att bli relativt omfattande om t.ex. en större aktör skulle välja att dra sig ur skolsektorn och därför sälja eller lägga ner sina skolor. Detta kan i sin tur komma att påverka barnen och eleverna. Eventuella negativa effekter av ett införande av nya bestämmelser som påverkar enskilda huvudmän och förutsättningarna för verksamheten ska minimeras, varför behovet av övergångslösningar behöver övervägas noggrant. Utredaren ska särskilt analysera hur ett vinstutdelningsförbud vid övertagande av befintlig verksamhet påverkar investeringsviljan och möjligheten för mindre huvudmän för fristående verksamheter att fortsätta verka långsiktigt även efter att en ägare exempelvis vill gå i pension. Det behöver också analyseras och identifieras hur kommunernas beredskap kan stärkas för att kunna hantera en situation med ett minskat privat ägande inom skolväsendet där barn och elever med kort framförhållning behöver beredas plats i det kommunala skolväsendet.

Utredaren ska

- utreda och föreslå hur ett vinstutdelningsförbud under de första åren efter att en fristående verksamhet med enskild huvudman startats eller övertagits av en ny huvudman kan utformas,
- överväga om det är lämpligt att införa krav på att mottagna offentliga bidrag ska användas i skolverksamheten för att huvudmannen ska få ta emot statliga bidrag som avser att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten, och vid behov lämna förslag på sådana krav,

- överväga och föreslå hur vinstutdelning kan begränsas eller användning av mottagna offentliga medel i annan verksamhet än skolverksamheten kan stoppas om huvudmannen förelagts av tillsynsmyndigheten att åtgärda kvalitetsbrister,
- överväga för- och nackdelar med olika sätt att reglera eller strukturera enskilda huvudmäns verksamhet för att möjliggöra kontroll av att vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning inte kringgås, och föreslå sådana strukturer eller regleringar,
- överväga och föreslå ett införande av krav på att varje juridisk person som är huvudman enbart ska bedriva skollagsreglerad verksamhet,
- överväga och vid behov lämna förslag som innebär att endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän inom skolväsendet,
- överväga och föreslå hur det ska kunna hindras att vinstutdelningsförbud, eller annan vinstutdelningsbegränsning eller krav på användning av mottagna offentliga medel i skollagsreglerad verksamhet kringgås,
- föreslå övergångslösningar som ger befintliga aktörer förutsättningar att ställa om sin verksamhet med hänsyn till lagda förslag samt identifiera hur kommunernas beredskap för att med kort varsel ta emot barn och elever kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att föreslå skärpta krav på enskilda huvudmän**

**Skärpt ägarprövning vid start, köp eller övertagande av förskola eller skola**

Den myndighet som prövar en ansökan från en enskild att godkännas som huvudman ska göra en bedömning av den ekonomiska stabiliteten i verksamheten. Ett krav för att en enskild ska få ett godkännande som huvudman är att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Skolinspektionen konstaterar i sin årsrapport för 2022 att en relativt stor andel av de enskilda huvudmännen har en känslig ekonomisk situation. Bufferten i form av ett eget kapital och likvida medel är i många fall mycket liten eller obefintlig. Detta innebär enligt myndigheten en risk för kvalitetsproblem och nedläggningar. Myndigheten anger att den med nuvarande bestämmelser har svårt att förelägga vissa huvudmän som har en svag ekonomisk stabilitet och inte har någon buffert för svängningar i till exempel elevantalet. Skolinspektionen anser därför att bestämmelserna om ekonomisk stabilitet kan behöva förtydligas, exempelvis med krav på att huvudmannen ska ha en buffert i form av ett eget kapital och likvida medel. Regeringen



anser att det behövs författningsändringar som skärper kraven på ekonomisk stabilitet. Det ska inte räcka med att ha en budget i balans. Vid utredarens beaktande av krav på att alla verksamheter behöver ha tillräcklig ekonomisk stabilitet ska utredaren särskilt beakta förutsättningarna för mindre fristående verksamheter.

Barn och ungdomar ska inte drabbas om en enskild huvudman går i konkurs eller gör verksamhetsförändringar. I en skärpt ägarprövning ska det ingå att pröva om huvudmannen och dess ägare har en så stabil ekonomi att risken för exempelvis konkurs är liten. Elevernas rätt till en sammanhållen utbildning med god kvalitet bör säkerställas. Regelverket bör garantera att den som startar eller förvärvar en fristående förskola, skola eller fritidshem inte bara har tillräcklig ekonomisk styrka för att bedriva verksamheten långsiktigt, utan att ägaren också har för avsikt att driva verksamheten under en följd av år och har kapaciteten att göra det. Det bör därför övervägas hur krav på långsiktigt ägande kan införas som innebär att elevers rätt till en sammanhållen utbildning garanteras.

Vissa skolor har utländska ägare och Skolinspektionen har flera gånger påpekat att det då är svårt att fastställa ägarkretsen, dvs. vilka personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten och därmed ska uppfylla skollagens krav på lämplighet. Även Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har framfört detta i sin redovisning av regeringens uppdrag att belysa risker för att bidra till ökad kunskap och en bättre bild av utländskt direkt och indirekt ägande inom det svenska utbildningsväsendet (U2023/01480). Enligt FOI är det inte osannolikt att en utländsk antagonist skulle kunna investera i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället eller kontrollera diaspora, samtidigt som det är svårt för Skolinspektionen att upptäcka och motverka antagonistiska aktörer. Det försämrade omvärldsläget belyser behovet av att åstadkomma en tydlighet i vilka aktörer som kan verka inom skolväsendet. Det bör därför övervägas om det är möjligt och lämpligt att endast juridiska personer med säte i Sverige eller i ett annat EU-land eller i ett EES-land genom ett direkt eller indirekt ägande ska kunna ha ett väsentligt inflytande över verksamheten i en förskola eller skola. Det behöver i denna del göras en bedömning av om Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) är tillämpligt i någon del.

### Krav på ekonomiska garantier

En rimlig utgångspunkt är att en elev som börjar vid en skolenhet ska kunna räkna med att gå kvar där under hela den tid som utbildningen omfattar, dvs. alla de årskurser som finns vid skolenheten om det är frågan om grundskola eller anpassad grundskola eller ett helt valt program i gymnasieskolan eller anpassad gymnasieskola.

För elever i grundskolan och motsvarande skolformer finns ingen författningsreglerad rätt att få fullfölja hela utbildningen vid skolan. Elever i gymnasieskolan och elever som läser nationella program i den anpassade gymnasieskolan har dock en uttalad rätt att fullfölja sin utbildning på programmet och inriktningen hos huvudmannen (16 kap. 37 § skollagen). Om en enskild huvudman lägger ner sin verksamhet, exempelvis efter konkurs eller om godkännanden återkallas, drabbas de berörda eleverna då de måste byta till en annan skola. För elever i det obligatoriska skolväsendet är hemkommunen skyldig att omgående erbjuda plats i en kommunal skola. För elever på gymnasienivå kan en nedläggning innebära att eleverna får vänta till nästkommande läsår innan de får möjlighet att fullfölja sin utbildning eller att de inte får någon sådan möjlighet över huvud taget, t.ex. i de fall elevens hemkommun inte erbjuder motsvarande program och inriktning.

En elev bör alltid kunna fullfölja åtminstone påbörjat läsår i en utbildning vid en fristående skola i det fall huvudmannen råkar i ekonomiskt trångmål. Det bör därför utredas hur en garanti som säkerställer elevernas rätt att få avsluta delar av sin utbildning i den enskilde huvudmannens skola kan införas och hur omfattande denna rätt bör vara i de olika skolformerna. I ett sådant arbete bör förutsättningarna för icke-vinstdrivande aktörer att starta och långsiktigt driva fristående skolor beaktas. Att ha en mångfald av aktörer, såsom icke-vinstdrivande aktörer, är viktigt samtidigt som stabiliteten för eleverna och risker för att regleringar utnyttjas ska beaktas. Vidare bör de förslag som utarbetas i möjligaste mån ta hänsyn till olika aktörers förutsättningar. Det bör även övervägas om någon form av krav på ekonomiska garantier bör införas för att barn i förskolan ska slippa byta förskola med kort varsel och skapa en rimlig planeringshorisont för vårdnadshavarna. Utredaren ska särskilt beakta förutsättningarna för mindre fristående verksamheter.

Utredaren ska

- utreda och föreslå tydligare bestämmelser som innebär att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman kommer att ha en så stabil ekonomi, inklusive eget kapital, att risken är liten för att den enskilde hamnar på obestånd,
- utreda och föreslå hur det vid prövning av en sådan ansökan kan säkerställas att sökanden och dess eventuella ägare kommer att ha en stabil ekonomi,
- utreda och föreslå hur krav på långsiktigt ägande kan införas som innebär att elevers rätt till en sammanhållen utbildning garanteras,
- överväga om det är möjligt och lämpligt att endast juridiska personer med säte i Sverige eller i ett annat EU-land eller EES-land genom ett direkt eller indirekt ägande ska kunna ha ett väsentligt inflytande över verksamheten och vid behov föreslå en sådan reglering,
- utreda hur ett tydligare skydd för elevers skolgång genom krav på ekonomiska garantier kan införas, till exempel genom krav på bankgaranti, så att elevernas skolgång inte riskeras om en huvudman för en skola hamnar i ekonomiskt trångmål,
- föreslå hur omfattande en elevs rätt att slutföra delar av sin utbildning i den enskilde huvudmannens skola ska vara med hänsyn till aktuell skolform,
- överväga om det ska införas en rätt för barn i fristående förskola att – om huvudmannen får ekonomiska problem – få fortsätta sin utbildning vid förskoleenheten, hur omfattande denna rätt ska vara, och i så fall överväga krav på ekonomiska garantier som gör detta möjligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget om återkrav av kommunala bidrag vid bl.a. brott**

Som nämnts tidigare finns det inte några särskilda bestämmelser som reglerar hur de bidrag som en enskild huvudman får från elevernas hemkommuner får användas av en enskild huvudman. Det innebär att de erhållna bidragen även kan användas till annat än huvudmannens skolverksamhet. Det saknas lagstöd för kommuner att begära tillbaka utbetalda bidrag, varför en kommun saknar möjlighet att begära tillbaka ett utbetalt bidrag när exempelvis en ställföreträdare för en skolhuvudman blivit dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att det finns skäl att utreda ett flertal aspekter av skolpengen (bet. 2021/22:UbU32 punkt 9, rskr. 2021/22:362). Enligt tillkännagivandet ska regeringen utreda

inom vilka områden skolpengen används utöver skolverksamhet samt inom vilka områden och på vilket sätt skolpengen ska få användas av en skolhuvudman. Vidare ska det utredas på vilka grunder skolpengen ska kunna dras tillbaka av en kommun om det förekommer ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet i huvudmannens verksamhet, om en person i ägar- eller ledningskretsen är dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet eller om skolpengen inte används enligt vad utredningen kommer fram till är lämpligt. Utredningen ska ta i beaktande att den brottslighet som avses ovan bedöms motverka den värdegrund som anges i skollagen samt att det är en fysisk person som döms för ekonomisk eller annan brottslighet och inte den juridiska person som bedriver skolverksamheten. Uppdraget ska inte omfatta frågan om vinstförbud eller vinstbegränsning för enskilda skolhuvudmän (bet. 2021/22:UbU32 s. 33).

Regeringen anser att oseriösa och olämpliga aktörer inte ska få förekomma inom skolväsendet. I enlighet med riksdagens tillkännagivande bör det utredas om det ska vara möjligt för kommuner att i vissa fall kunna återkräva utbetalda bidrag. Det bör kunna ske om en person i ägar- eller ledningskretsen är dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet. Det bör också kunna komma i fråga om bidragen används för verksamheter som saknar koppling till skolverksamheten, om huvudmannen bedriver annan verksamhet än skollagsreglerad verksamhet (se ovan under rubriken Åtgärder för att hindra kringgående av vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning). Det bör utredas i vilka fall utbetalda bidrag ska kunna återkrävas och hur storleken på ett sådant återkrav ska bestämmas.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur utbetalda kommunala bidrag till en enskild huvudman ska kunna återkrävas om en ställföreträdare för huvudmannen blivit dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet,
- utreda och föreslå i vilka andra fall utbetalda kommunala bidrag ska kunna återkrävas,
- överväga och föreslå ett regelverk för hur storleken på det belopp som ska återkrävas ska beräknas och beslutas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## **Uppdraget att föreslå en utökad sanktionstrappa och andra frågor som rör tillsyn**

Nuvarande reglering av tillsynen över skolväsendet finns i 26 kap. skollagen som avser bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering. Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, med undantag för fristående förskolor och fristående fritidshem som står under tillsyn av den kommun där utbildningen bedrivs.

Föreläggande är den första åtgärden när brister upptäcks vid tillsynen. Tillsynsmyndigheten får förelägga en huvudman som enligt lagen står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten och, i fråga om en enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett föreläggande kan förenas med vite. Om ett föreläggande inte följs och det är fråga om allvarliga missförhållanden kan huvudmannens godkännande återkallas. Även om ett föreläggande har följts kan ett godkännande för en enskild huvudman återkallas om det inom två år från föreläggandet på nytt förekommer ett allvarligt missförhållande i verksamheten – samma missförhållande eller ett nytt. När det gäller verksamhet som har en kommun eller en region som huvudman kan Skolinspektionen besluta om statliga åtgärder för rättelse vilket innebär att Skolinspektionen kan vidta åtgärder på kommunens eller regionens bekostnad. Skolinspektionen har även möjlighet att besluta om verksamhetsförbud för en kommunal verksamhet under samma förutsättningar som ett godkännande för en enskild huvudman får återkallas.

Av det inledningsvis nämnda Tidöavtalet framgår att regeringspartierna och Sverigedemokraterna är överens om att Skolinspektionen ska göra fler inspektioner, i högre grad även oanmälda, i alla skolverksamheter och fler inspektioner i skolverksamheter som tidigare fått ett föreläggande.

### **Nya och skärpta sanktioner för enskilda och kommunala huvudmän**

Tillsynsmyndigheterna – dvs. Skolinspektionen och kommunerna – har enligt skollagen flera olika typer av ingripandemöjligheter i sin tillsynsverksamhet. Sanktioner har i sig en preventiv effekt som bidrar till att hålla oseriösa aktörer utanför skolväsendet. De har även en korrigerande effekt genom att göra det kostsamt att inte följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Även om Skolinspektionens möjligheter att ingripa breddats på senare tid genom ökade möjligheter att stänga skolor, både kommunala och

fristående, så behövs det nya och skarpare verktyg i sanktionstrappan. Det uppdragas alltför ofta verksamheter med allvarliga brister och det tar sedan alltför lång tid att få till rättelse. Uppenbarligen har de sanktioner som nu finns inte en tillräckligt preventiv effekt för att förhindra att missförhållanden uppstår, och de tillsynsåtgärder som vidtas om ett missförhållande uppdragas verkar inte tillräckligt avskräckande. Tröskeln för när verkningfulla åtgärder sätts in behöver därför sänkas. Tillsynsmyndigheterna bör ges ytterligare möjligheter att minska utrymmet för aktörer med kvalitetsbrister genom skarpare sanktioner som kan sättas in i tidigare skeden. Dessa ska gälla både enskilda och kommunala huvudmän.

### **Ändrade förutsättningar för återkallelse och motsvarande sanktioner**

Regeringen anser att det måste gå snabbare att få huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas högt ställda krav att åtgärda brister. Det finns vissa möjligheter att återkalla ett godkännande utan föregående föreläggande, se propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158, s. 53) och propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157, s. 77). För att de mest långtgående tillsynsinslagandena ska få vidtas krävs dock som huvudregel dels att ett föreläggande inte följts, dels att det är fråga om ett allvarligt missförhållande. I syfte att sanktionerna ska bli mer effektiva bör utredaren överväga om förutsättningarna bör ändras så att tillsynsmyndigheterna får större möjligheter att ingripa t.ex. utan krav på att på att huvudmannen inte följt ett tidigare föreläggande eller utan krav på att missförhållandet måste vara allvarligt.

### **Vitesbeloppen ska höjas**

Som nämnts ovan får ett föreläggande som meddelas med stöd av bestämmelserna i 26 kap. skollagen förenas med vite. Om ett föreläggande avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska Skolinspektionen förena föreläggandet med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Skolinspektionen kan alltså i det sistnämnda fallet som regel inte själv välja om föreläggande ska förenas med vite eller inte. Särskilda skäl kan enligt förarbetena vara att huvudmannen har försatts i konkurs eller att huvudmannen på annat sätt upphört med verksamheten, se propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112 s. 86).

Allmänna regler om vite, bl.a. om vitesbeloppets storlek, finns i lagen (1985:206) om viten. Av lagen framgår att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa föreläggandet (3 §). Ett vitesföreläggande enligt skollagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2, 3 och 5 §§ skollagen). Ett föreläggande enligt skollagen kan bara överklagas om det förenats med vite (jfr 28 kap. 18 § skollagen).

De vitesbelopp som tillsynsmyndigheterna i dag fastställer i samband med att förelägganden förenas med viten förefaller inte ligga på en sådan nivå att de bidrar till att huvudmännen skyndsamt åtgärdar de allvarliga brister som vitesföreläggandet avser. Ett skäl kan vara svårigheter att fastställa huvudmannens ekonomiska förhållanden och betalningsförmåga, särskilt om det är frågan om en enskild huvudman. Skärpta viten bedöms kunna påverka kvalitetsarbetet i verksamheterna positivt. Det finns därför skäl att utreda hur tillsynsmyndigheternas möjligheter att fastställa högre vitesbelopp än vad som beslutas i dag kan öka, samt föreslå ett regelverk för det.

#### **Ett system med sanktionsavgifter ska införas som komplement till viten**

Ett föreläggande kan förenas med vite, vilket innebär att huvudmannen åläggs att inom viss tid åtgärda bristen och att huvudmannen kan dömas av domstol att betala vitesbeloppet om så inte sker. Vite är ett påtryckningsmedel för att förmå den som vitesföreläggandet riktas mot att i framtiden vidta en viss åtgärd eller avstå från ett visst handlande. En annan typ av sanktion är sanktionsavgifter. I motsats till vite är sanktionsavgifter en reaktion i efterhand på en regelöverträdelse som syftar till att allmänt upprätthålla respekten för den regel som har överträtts. Många gånger kan det vara effektivt att kombinera t.ex. en bakåtsyftande sanktionsavgift med ett framåtsyftande vitesföreläggande. Det bör dock beaktas att dubbla sanktioner inte ska få påföras för en och samma överträdelse.

På skollagens område saknas möjlighet för tillsynsmyndigheterna att ta ut en sanktionsavgift. Det kan antas att en sådan möjlighet i sådana fall där det är fråga om brister som på ett påtagligt sätt påverkar kvaliteten i verksamheten, vid sidan av möjligheten till vitesföreläggande, kan stärka respekten för regelverket och avhålla oseriösa aktörer. Det bör därför införas ett system med sanktionsavgifter, som komplement till vitesförelägganden. Sanktionsavgiften ska vara tillräckligt stor för att fungera avskräckande och ska kunna

variera i proportion till missförhållandets art eller grad, huvudmannens omsättning eller andra omständigheter. Utredaren bör vid utformningen av sitt förslag beakta de riktlinjer som regeringen angett i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79 s. 45 och 46).

### **Statlig tvångsförvaltning ska kunna beslutas för enskilda huvudmäns verksamhet**

När det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region får Skolinspektionen besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller regionen inte har följt ett föreläggande, och om missförhållandet är allvarligt. Inom två år från ett beslut om föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande får statliga åtgärder för rättelse beslutas trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten och huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten (26 kap. 17 § skollagen). Skolinspektionen har hittills, sedan myndigheten inrättades 2008, bara tillämpat bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse i ett enda fall.

Vid statliga åtgärder för rättelse kan verksamheten drivas vidare under den tid då staten, på kommunens eller regionens bekostnad, vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Ett exempel på åtgärder som kan vidtas är att rekrytera en ny skolledning. Sanktionen är att se som en form av ”tvångsförvaltning” som endast är aktuell för kommunala skolor, inte för fristående skolor. Sanktionen kan vidare användas som ett alternativ till ett beslut om verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a och 16 b §§ skollagen, vilket innebär att skolan i så fall skulle läggas ner och eleverna därmed skulle behöva byta skola. Vid valet mellan verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse ska Skolinspektionen alltid tillämpa proportionalitetsprincipen, se propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45, s. 21). För fristående skolor finns ingen alternativ sanktion till återkallelse av godkännande i det fall det är fråga om allvarliga missförhållanden och ett föreläggande inte följts, alternativt att det är fråga om flera allvarliga missförhållanden som uppdagas inom en tvåårsperiod även om huvudmannen följt ett föreläggande.

En strävan och utgångspunkt för regleringen i dagens skollag är att villkoren för fristående skolor ska bli mer lika de villkor som gäller för kommunala



skolor. Numera har Skolinspektionen möjlighet att besluta om verksamhetsförbud för kommuner och regioner när det gäller en viss verksamhet, vilket motsvarar beslut om återkallelse av godkännande för en enskild huvudman. Däremot saknas en möjlighet för tillsynsmyndigheten, kommunen eller Skolinspektionen, att på en enskild huvudmans bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse – en möjlighet som motsvarar statliga åtgärder för rättelse när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region. Det bör utredas hur ett regelverk kan utformas som innebär att Skolinspektionen ska kunna ta över ledningen av en skola även om det är fråga om en skola med en enskild huvudman.

### **Kvalitetsmått som grund för tillsyn och vinstutdelningsbegränsning**

Skolväsendet består av flera olika skolformer, t.ex. grundskola och gymnasieskola (1 kap. 1 § skollagen). Skolinspektionens inspektionsverksamhet – tillsyn och kvalitetsgranskning – utgår från de krav som ställs i de författningar som reglerar verksamheten, huvudsakligen skollagen och de förordningar som reglerar de olika skolformerna. Tillsyn är en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid granskning. Inom denna inspektionsform kan Skolinspektionen ställa krav på åtgärder. För att höja kvaliteten i den utbildning eller verksamhet som står under Skolinspektionens tillsyn eller under tillsyn av en kommun, utför Skolinspektionen även kvalitetsgranskningar. Granskningen avser då utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer. Kvalitetsgranskningen ger en mer nyanserad återkoppling till skolor – både utvecklingsområden och det som fungerar väl beskrivs utförligt. Om allvarliga missförhållanden uppdagas under dessa inspektioner kan det leda till tillsyn. Vad som anges ovan om Skolinspektionens inspektion gäller även för den tillsyn som kommuner utövar över fristående förskolor.

Huvudmannen och rektorn ska enligt skollagen bedriva systematiskt kvalitetsarbete (4 kap. 3 och 4 §§). Riksdagen har beslutat ändringar i skollagen i enlighet med förslag i propositionen Trygghet och studiero (prop. 2021/22:160) som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (4 kap. 6 a §). Regeringen har bemyndigat Skolverket att meddela sådana föreskrifter. Regeringen har vidare den 15 maj 2023

beslutat nationella målsättningar för alla skolformer och fritidshemmet (U2023/01696). Skolverket har, enligt uppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2022/01893), i samarbete med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet, tagit fram och utvecklat delmål och indikatorer. Skollagens reglering av huvudmannens skyldighet att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete, Skolverkets föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas, de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna samt tillsynen bildar tillsammans ett nationellt kvalitetssystem som ska bidra till stärkt utveckling och lärande, höjda kunskapsresultat, ökad kvalitet och en mer likvärdig utbildning. När Skolverket meddelat föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet kan Skolinspektionen börja tillämpa dessa i sin inspektionsverksamhet.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys, och ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten (2 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion). Skolinspektionen gör således urval utifrån bl.a. en risk- och väsentlighetsanalys, både vad gäller vilka skolor myndigheten granskar och vilka områden som myndigheten väljer att fokusera på. Regeringen bedömer att införandet av centralt rättade prov under 2024–2026 förbättrar tillgången till objektiva resultat på nationella prov, vilket bör vara ett viktigt underlag för Skolinspektionen i sin granskning av om betygssättningen sker på ett rättssäkert och likvärdigt sätt.

Skolverket har tidigare utrett möjligheten att publicera uppgifter om utvecklingen av elevernas kunskapsresultat över tid (förädlingsvärde, ofta används det engelska begreppet ”value-added”) och kom bl.a. fram till att ett sådant värde borde baseras på resultat på nationella prov där elevlösningarna bedömts externt, dvs. av någon annan än elevernas undervisande lärare. De nationella proven digitaliseras med start hösten 2024. Uppsatsdelar i nationella prov i ämnena svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9 och i de obligatoriskt avslutande kurserna i dessa ämnen för de högskoleförberedande programmen i gymnasieskolan ska rättas centralt. Skolverket ska senast den 15 september 2023 redovisa när ett införande av central rättning kan ske (U2023/00237). Enligt samma uppdrag ska Skolverket senast den 15 mars 2024 analysera och redovisa om, och i så fall hur, central rättning bör införas för ytterligare delar av de nationella proven, t.ex. naturorienterade och samhällsorienterade ämnen i årskurs 9.

Med hjälp av olika kvalitetsindikatorer och med stöd av mått såsom förädlingsvärden som mäter elevers kunskapsutveckling baserat på resultat på nationella prov, med hänsyn till exempelvis skillnader i skolors elevsammansättning, kan skolors utveckling bedömas på ett mer rättvisande sätt. Det är viktigt att systemen för uppföljning, utvärdering och kontroll kan fånga de brister som finns i skolväsendet. Det är också viktigt att måtten är transparenta och tydliga, till exempel i form av en value-added-modell, och att hänsyn därmed tas till respektive skolas förutsättningar. Utredaren kan utöver det beakta ytterligare kvalitetsfaktorer som är lämpliga för att bedöma verksamheternas kvalitet.

Enskilda huvudmän som driver förskolor eller skolor med för låg kvalitet ska inte kunna få ta ut vinst. Dessa förskolor och skolor måste kunna ringas in. Identifieringen av dessa kan utgå från det nationella kvalitetssystemet tillsammans med mått som mäter elevers kunskapsutveckling men även utfall av Skolinspektionens granskningar skulle kunna ingå. Det framgår av avsnittet om uppdraget om vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning att utredaren ska överväga och föreslå hur vinstutdelningsbegränsning kan beslutas om huvudmannen av tillsynsmyndigheten har förelagts att åtgärda kvalitetsbrister. Det bör därutöver övervägas om Skolinspektionen ska kunna besluta om vinstutdelningsbegränsning i de fall en skolenhet med enskild huvudman uppvisar ett dåligt resultat i form av bristande eller otillräcklig kunskapsutveckling med hänsyn till exempelvis skillnader i skolors elevsammansättning, trots att huvudmannen inte har brutit mot skollagen eller annan författning. I ett sådant fall bör alla medel användas för att höja kunskapsresultatet. Vidare bör det övervägas om en kommunal tillsynsmyndighet ska kunna besluta om vinstutdelningsbegränsning i de fall en förskoleenhet vid beaktande av relevanta faktorer uppvisar bristande eller otillräckliga resultat, trots att huvudmannen inte har brutit mot skollagen eller annan författning. I det fall det är frågan om en kommunal förskola eller skola som har otillräckliga resultat är inte vinstutdelningsbegränsning aktuell som ingripande av tillsynsmyndigheten, utan myndigheten är då hänvisad till övriga sanktioner i den så kallade sanktionstrappan.

#### **Tillsynsmyndigheterna ska kunna intervjua barn under 16 år**

När en tillsynsmyndighet genomför tillsynsbesök intervjuas såväl ledningen som personal, barn och elever. Det saknas dock reglering i skollagen om att Skolinspektionen har rätt att intervjua barn utan att vårdnadshavares samtycke inhämtas. Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som bl.a. har

tillsyn över socialtjänsten, får enligt 13 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) vid tillsyn som rör barns förhållanden höra ett barn om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Bestämmelsen infördes därför att det ansågs råda en viss oklarhet i frågan om det behövs ett samtycke från vårdnadshavaren för att genomföra sådana samtal.

Tillsynsmyndigheterna bör göra fler oanmälda besök för att få en mer verkligstrogen bild av förhållandena i verksamheten. För att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt, och för att det inte ska råda någon oklarhet om möjligheten att höra barn under 16 år vid oanmälda besök och utan vårdnadshavarens medgivande, bör en bestämmelse motsvarande den som gäller IVO:s tillsyn enligt socialtjänstlagen införas i skollagen.

#### **Förutsättningarna för inhibition av återkallelsebeslut ska ses över**

Som huvudregel gäller att ett förvaltningsbeslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats, se 35 § förvaltningslagen (2017:900). En tillsynsmyndighet får dock besluta att ett beslut om återkallelse av godkännande som enskild huvudman enligt skollagen ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft (26 kap. 16 § skollagen). Om ett beslut om återkallelse som gäller omedelbart överklagas, får den domstol som ska pröva överklagandet besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition), se 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

För att en förvaltningsdomstol ska besluta om inhibition bör det enligt praxis i allmänhet krävas en tämligen hög grad av sannolikhet för att överklagandet ska bifallas. Kraven för inhibition kan dock ställas lägre om det överklagade beslutet är av sådan karaktär att en verkställighet inte kan bringas att återgå vid bifall till överklagandet eller om det annars är av stor betydelse för den enskilde att verkställigheten av beslutet skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen. Inhibition bör då kunna meddelas när utgången i målet framstår som oviss. En förutsättning för det bör dock vara att det inte finns något motstående intresse som talar för att beslutet likväl ska gälla omedelbart. Det kan t.ex. handla om att det finns en risk för att en enskild skadas av att en tillståndspliktig verksamhet tillåts fortsätta i avvaktan på den slutliga prövningen (rättsfallet RÅ 1990 ref. 82).

När det gäller inhibition av beslut om återkallelse av godkännande som enskild huvudman enligt skollagen är det fråga om ett för den enskilde mycket ingripande beslut. Det kan också vara svårt eller omöjligt för den enskilde att i efterhand – om beslutet sedan upphävs av en högre instans – få full kompensation för den förlust denne tillfogats genom det ursprungliga beslutet. Mot den enskilde huvudmannens intresse av att fortsatt bedriva verksamheten står andra viktiga intressen, både allmänna och enskilda. Fortsatt verksamhet kan leda till att barn och elever far illa eller att offentliga medel avsedda för skolverksamhet används för andra syften utan koppling till skolverksamheten. Det finns anledning att överväga om det vid prövningen av inhibitionsfrågor bör tas större hänsyn till de intressen som är motsatta den enskilde huvudmannens intresse. I lagstiftningen finns exempel på att domstolar i vissa måltyper särskilt ska beakta vissa intressen vid prövningen av inhibitionsfrågor, se 15 kap. 11 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Utredaren ska

- utreda och lämna förslag till ändrade förutsättningar för att tillsynsmyndigheten ska få besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud,
- utreda och föreslå hur skärpta viten och sanktionsavgifter kan införas bland de tillsynsmyndigheterna en tillsynsmyndighet kan använda samt överväga hur sanktionsavgifternas storlek ska bestämmas,
- utreda och föreslå hur krav på statlig tvångsförvaltning inklusive krav på byte av ledning av en fristående skola kan införas,
- utreda och föreslå hur transparenta kvalitetsmått kan användas som grund för tillsynsmyndighetens urval av granskningsobjekt och bedömning av kvaliteten i verksamheterna,
- överväga om, och i så fall under vilka förutsättningar, tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om vinstutdelningsbegränsning i de fall förskole- eller skolenheter uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller undervisningskvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- föreslå en reglering som förtydligar att Skolinspektionen i sin tillsyn får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke,
- analysera hur regleringen om inhibition tillämpas i mål om återkallelse av godkännande som enskild huvudman, särskilt när det gäller avvägningen mellan den enskildes intresse av att fortsatt bedriva verksamheten och

motstående allmänna eller enskilda intressen, och vid behov föreslå hur det genom ändringar i skollagen kan säkerställas de aktuella intressena blir tillräckligt beaktade, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående skola**

I det fall en nyetablering av en fristående skola innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas får Skolinspektionen inte godkänna ansökan om att få starta skolan. Om det är fråga om en gymnasie- eller en gymnasiesärskola ska även följderna i närliggande kommuner beaktas (2 kap. 5 § skollagen). Enligt Riksrevisionen, som granskat om regelverket för bidrag till huvudmän för fristående skolor bidrar till en likvärdig utbildning, fungerar inte regelverket för påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor ändamålsenligt och kan behöva förtydligas (Skolpengen – effektivitet och konsekvenser, RiR 2022:17). Riksrevisionen anser exempelvis att förarbetena inte ger en tydlig vägledning om hur elevperspektivet ska vägas in på lång sikt. Riksrevisionen konstaterar att regeringen visserligen lämnat förslag till förtydligade bestämmelser i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) men att riksdagen avsåg propositionen. Förslagen innebar att Skolinspektionen vid sin prövning av en ansökan särskilt ska beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning, samt att kommuner ska vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande. Riksrevisionen fann dock att den föreslagna justeringen inte till fullo beaktar de problem som beskrivs i granskningsrapporten. Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen ser över regelverket för påtagliga negativa följder så att det blir tydligt vad som avses. I regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport aviserade regeringen att frågan skulle utredas (Riksrevisionens rapport om skolpengen – effektivitet och konsekvenser, skr. 2022/23:44).

Som framgår av prop. 2021/22:158, och som Riksrevisionen noterar, förekommer det att kommuner inte yttrar sig över ansökningar om att etablera nya skolor. Det är vidare vanligt att yttranden som inkommer inte kan användas av Skolinspektionen i sin prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudman, då de exempelvis är alltför generellt hållna. Förslagen i prop. 2021/22:158 innebar i denna del att det ska vara obligatoriskt

för kommunen att yttra sig till Skolinspektionen och att yttrandena ska innehålla kommunens bedömning av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska effekter av den föreslagna etablering remissen avser. Propositionens lagförslag i denna del röstades ner av riksdagen i enlighet med utbildningsutskottets betänkande. Utskottet redovisade dock inte några överväganden avseende detta förslag i betänkandet. För att tillförsäkra Skolinspektionen ett gediget underlag för sin prövning anser regeringen att det bör vara obligatoriskt för kommuner att yttra sig över en ansökan om att få etablera en skola. Frågan bör därför ses över på nytt.

Utredaren ska därför

- överväga och lämna förslag som innebär att kommuner obligatoriskt ska yttra sig över en ansökan om att få etablera en skola och vad ett sådant yttrande ska innehålla,
- analysera tillämpningen av regleringen om prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudman när det gäller den bedömning av negativa konsekvenser som ska göras inom ramen för prövningen,
- vid behov föreslå ändringar i regleringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2025.

(Utbildningsdepartementet)