



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2026-05-12

Dnr UFV 2026/242

Utbildningsdepartementet

Uppsala universitet
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Anna Hagborg

Telefon

018-471 1492

www.uu.se

Anna.hagborg@uu.se

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

Beslut

Härmed beslutas att

Uppsala universitet överlämnar expertens yttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har beretts möjlighet att besvara ovan rubricerad remiss.

Bifogat expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Maria Refors Legge vid Juridiska institutionen.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av enhetschef och utbildningsledare Anna Hagborg. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Calle Per Hendor Jonsson.

Coco Norén

Anna Hagborg



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-05-12 Dnr UFV 2026/242

Utbildningsdepartementet

Uppsala universitet
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Anna Hagborg

Telefon

018-471 1492

www.uu.se

Anna.hagborg@uu.se

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

Uppsala universitet har beretts möjlighet att besvara ovan rubricerad remiss.

Bifogat expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Maria Refors Legge vid Juridiska institutionen.

Uppsala universitet tillstyrker i huvudsak förslagen i slutbetänkandet *Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag* (SOU 2025:123) med följande synpunkter.

Kort sammanfattning

Universitetet ser positivt på att utredningen stärker sambandet mellan kvalitet och expansion, inför ett förvärvsförbud för aktörer med bristfälligt huvudmannaskap. Det skapar en mer ändamålsenlig tillståndprocess genom att belägenhetsadress och elevantal ska framgå av beslut om godkännande av tillstånd att bedriva skolverksamhet.

Samtidigt finner universitetet att förslagen, trots sin ambition, inte i alla delar går tillräckligt långt för att komma till rätta med de grundläggande strukturella svagheter i regleringen av den fristående sektorn. Regelverkets tilltagande komplexitet riskerar att skapa tillämpningssvårigheter och öppnar för strategiska anpassningar snarare än genuina kvalitetsförbättringar.

Övergripande generella synpunkter

Slutbetänkandet i sitt sammanhang

Utredningen understryker att slutbetänkandets förslag ska ses som en fortsättning på delbetänkandets förslag (SOU 2025:37) och att de sammantaget ska förstås som inriktade på svagheter i nuvarande system. Det rör sig om svagheter som underminerar såväl god förvaltning av offentliga medel som barns och elevers rätt till utbildning av god kvalitet. Uppsala universitet delar denna utgångspunkt. Universitetet vill i detta sammanhang upprepa vad som anfördes i universitetets remissyttrande till delbetänkandet (UFV 2025/649), nämligen att de föreslagna reglernas sammanlagda effektivitet förutsätter att även andra pågående utredningar, inte minst den kommande



utredningen *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet* (Dir. 2023:153), genomförs. Utan en reform av skolpengssystemet kvarstår fundamentala incitament för aktörer att prioritera vinstmaximering framför utbildningskvalitet.

Utredningens egna genomgångar av nuläget och de återgivna direktiven visar dessutom att nuvarande ordning möjliggör att betydande belopp kan föras ut ur skolverksamheten genom utdelningar, värdeöverföringar och andra transaktioner som inte har en direkt koppling till utbildningens kvalitet. Detta är också bakgrunden till att regeringen i direktiven betonat behovet av strukturella lösningar som gör ekonomiska flöden spårbara och säkerställer att skolpeng används till det ändamål den är avsedd för.

Regelverkets tilltagande komplexitet

Uppsala universitet noterar att utredningen, styrd av sina direktiv, fortsatt bygger ett alltmer detaljerat och tekniskt regelverk kring den fristående sektorns tillstånds- och tillsynsprocesser. Slutbetänkandets förslag om skärpta villkor med differentierade tidsperioder (2 a kap. 5 a–5 d), förvärvsförbud med förhandsbesked, upplysningsplikt, koncerngemensam bedömning och sanktionsavgifter vid överträdelse av godkännanden skapar sammantaget en mycket komplex reglering. Utredningen framhåller själv att regelverket ska vara organisationsneutralt, men som universitetet påpekade i sitt tidigare yttrande tenderar ökad komplexitet att gynna större aktörer med juridiska och administrativa resurser, medan mindre och idéburna aktörer riskerar att missgynnas. Utredningens egen konsekvensanalys bekräftar denna bild och konstaterar att förslagen kan få mer påtagliga konsekvenser för mindre aktörer.

Den nuvarande modellen (att genom stegvisa, situationsspecifika begränsningar försöka uppnå det som ett mer generellt förbud hade åstadkommit) skapar ett regelverk som är svårt att överblicka och som inbjuder till kringgåenden.

Mot bakgrund av direktivens betoning av att säkerställa stabil ekonomi och motverka att skolpeng används för andra ändamål än skolverksamhet hade det enligt universitetets mening varit motiverat att inom ramen för uppdraget överväga mer långtgående ekonomiska villkor för enskilda huvudmän. Utredningen redogör själv för att många huvudmän, särskilt i aktiebolagsform, kombinerar hög lönsamhet med begränsade buffertar, samtidigt som storskaliga koncerner dominerar en betydande del av elevunderlaget. Detta talar för att skärpta krav på eget kapital och likvida medel, liksom mer



restriktiva regler för värdeöverföringar och koncerninterna transaktioner, hade kunnat utgöra ett mindre komplext och mer träffsäkert sätt att minska utrymmet för vinstdriven verksamhet än ytterligare lagtekniska detaljregleringar av processer och sanktionsled.

EU-rättsliga aspekter

Utredningen har inhämtat ett rättsutlåtande avseende förslagets förenlighet med EU-rätten och bedömer att samtliga förslag är förenliga med tjänstedirektivet, etableringsfriheten och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Uppsala universitet har ingen invändning mot utredningens slutsats i denna del. Uppsala universitet noterar dock att proportionalitetsprövningen (som utgör kärnan i EU-rättens kontroll av nationella inskränkningar i den fria rörligheten) kräver att de faktiska effekterna av regleringen följs upp efter implementering. Utredningen bör därför rekommendera en systematisk utvärdering av förslagets samlade effekter efter en viss tidsperiod.

Synpunkter på enskilda förslag

Skärpt villkor vid ansökan om godkännande

Uppsala universitet *tillstyrker förslaget* om att knyta tillståndsprövningen tydligare till huvudmannens kvalitetshistorik genom differentierade tidsperioder (2 a kap. 5 a–5 d §§).

Universitetet ser dock ett behov av att författningstexten eller förarbetena tydligare definierar vad som avses med ”i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare”. Rekvisitetet förekommer inte enbart i föreslagna 2 a kap. 5 c § skollagen utan är genomgående i förslagets centrala bestämmelser, exempelvis det skärpta villkoret (2 a kap. 5 a–5 c §§), förvärvsförbudet (2 a kap. 34 §), upplysningsplikten (2 a kap. 29 a §) och den tillhörande sanktionsregleringen (26 kap. 10 b §). Oklarhet i denna definition riskerar därför att skapa tillämpningsproblem och rättsosäkerhet inte bara vid ansökan om godkännande utan genom hela det föreslagna regelkomplexets tillämpningsområde. Gränsdragningen kan vara särskilt svår vid komplexa ägarstrukturer med flera lager av holdingbolag.

Uppsala universitet anser vidare att den föreslagna möjligheten till sammanvägd bedömning av ingripanden (2 a kap. 5 a–c §) är välmotiverad, då den möjliggör att mönster av återkommande kvalitetsproblem fångas upp även när inget enskilt ingripande faller inom de automatiska spärrtiderna. Att ventilen i 2 a kap. 5 d § (”särskilda skäl”) ger utrymme för myndigheterna



YTTRANDE

2026-05-12 Dnr UFV 2026/242

att bortse från ett ingripande i det enskilda fallet är principiellt rimligt ur rättssäkerhetssynpunkt. Universitetet efterlyser dock förarbetsuttalanden som ger mer konkret vägledning om vilka omständigheter som kan utgöra sådana särskilda skäl. Utan sådan vägledning riskerar bestämmelsen att tillämpas inkonsekvent mellan tillsynsmyndigheterna.

Förvärvsförbud för aktörer med bristfällig verksamhet

Uppsala universitet *tillstyrker förslaget* om förvärvsförbud.

Förslaget fyller en viktig lucka i nuvarande reglering. Utredningen konstaterar att en enskild som fått avslag på en ansökan om godkännande på grund av bristfälligt huvudmannaskap i nuläget kan kringgå detta genom att i stället förvärva ett bolag som redan har ett godkännande. Att detta kringgående nu adresseras genom ett förvärvsförbud som omfattar hela ägarstrukturen är angeläget. Universitetet noterar dock att förbudet begränsas till förvärv av ”direkt eller indirekt bestämmande inflytande” i en enskild huvudman. Det innebär att förvärv av betydande men icke-bestämmande ägarandelar faller utanför förbudet. Utredningen kunde med fördel ha övervägt en lägre tröskel (exempelvis ”väsentligt inflytande”). En aktör med bristfälligt huvudmannaskap som förvärvar en stor minoritetspost i en enskild huvudman kan därigenom utöva ett faktiskt inflytande utan att träffas av förbudet.

I ljuset av tilläggsdirektivens uttryckliga uppdrag att ge tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva inflytande över enskilda huvudmän, framstår denna avgränsning som försiktig. Universitetet menar att utredningen, hade kunnat överväga en mer långtgående reglering av kvalificerade innehav, exempelvis genom en särskild prövningströskel under nivån ”bestämmande inflytande”, för att ytterligare minska möjligheten för misskötta aktörer att utöva inflytande över fristående skolor.

Förhandsbesked om förvärvsförbud

Uppsala universitet *tillstyrker med förbehåll* förslaget om förhandsbesked.

Möjligheten att ansöka om förhandsbesked stärker rättssäkerheten och förutsebarheten vid ägarförändringar. Att förhandsbeskedet är bindande för myndigheten under ett år från beslutet (2 a kap. 37 §) skapar rimlig trygghet för den sökande. Universitetet vill dock fästa uppmärksamhet vid att ettårsperioden kan vara alltför generös i situationer där det under perioden tillkommer nya ingripanden mot den sökande eller dennes koncernföretag.

**YTTRANDE**

2026-05-12 Dnr UFV 2026/242

Den föreslagna undantagsregeln (2 a kap. 37 § st. 2), att beskedet inte gäller om nya omständigheter framkommer, är visserligen ändamålsenlig, men förarbetena bör förtydliga hur bevisbördan fördelas och vilka krav som ställs på myndighetens bevakning av sådana nya omständigheter.

Förändring av insiktskravet

Uppsala universitet *tillstyrker med förbehåll förslaget* att insiktskravet inte längre ska provas för ägare utan att dessa i stället uteslutande provas mot lämplighetskravet.

Utredningen motiverar förändringen med att ägare som inte är operativt verksamma inte alltid kan förväntas ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Universitetet instämmer i att det är systematiskt klarare att i stället pröva dessa personers lämplighet. Det är dock av vikt att lämplighetsprövningen av ägare görs med tillräcklig substans och att den inte i praktiken innebär en sänkt prövningsnivå jämfört med det nuvarande insiktskravet. Utredningen borde ha övervägt om lämplighetsbedömningen av ägare bör inkludera ett krav på åtminstone grundläggande förståelse för den verksamhet som bedrivs.

Belägenhetsadress och elevantal i godkännandet

Uppsala universitet *tillstyrker förslaget* att belägenhetsadress och högsta elevantal alltid ska framgå av beslut om godkännande.

Utredningen ger en övertygande bild av att nuvarande reglering, som inte kräver att dessa grundläggande uppgifter framgår av godkännandet, underminerar prövningen av påtagliga negativa följder. Skolinspektionen har noterat att det förekommer att enskilda huvudmän startar sin verksamhet i en annan del av kommunen eller med ett väsentligt högre elevantal än vad som angavs i ansökan. Att dessa förhållanden nu regleras skapar den koppling mellan tillståndsprocess och faktisk verksamhet som hittills saknats.

Universitetet noterar att utredningen erkänner det ”moment 22” som kan uppstå (att en huvudman behöver en adress för att erhålla tillstånd men svårigen kan säkra lokaler utan tillstånd) och att detta särskilt drabbar mindre aktörer. Det är angeläget att det fortsatta lagstiftningsarbetet beaktar denna problematik, förslagsvis genom att utveckla mekanismer för villkorade tillstånd som möjliggör avtal med fastighetsägare.



YTTRANDE

2026-05-12 Dnr UFV 2026/242

Sanktionsavgift vid överträdelse av godkännandets villkor

Uppsala universitet *tillstyrker med förbehåll* förslaget att utvidga sanktionsavgiftssystemet till att omfatta överträdelse av godkännandets villkor.

Att det införs en sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet (26 kap. 10 b § st. 1), exempelvis vid en annan adress eller med fler elever än tillståndet medger, är en logisk och nödvändig följd av att dessa uppgifter nu ska framgå av godkännandet. Utan en effektiv sanktionsmekanism riskerar de nya villkoren att bli verkningslösa.

Universitetet vill dock upprepa vad som anfördes i yttrandet över delbetänkandet avseende ”ska-bestämmelser” för sanktionsavgifter. Den föreslagna bestämmelsen anger att tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift, med en undantagsregel om det är ”uppenbart oskäligt” (26 kap. 10 b §). Denna konstruktion begränsar myndighetens utrymme för proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Tröskeln ”uppenbart oskäligt” är mycket hög och innebär att avgift i princip alltid ska påföras vid en konstaterad överträdelse, oavsett omständigheterna. Från förvaltnings- rättslig synpunkt hade en vanlig oskälighetsventil (det vill säga att sanktionsavgift inte ska beslutas om det är ”oskäligt”) bättre balanserat behovet av effektiva sanktioner med rättssäkerhetskrav.

Tydligare definition av påtagliga negativa följder

Uppsala universitet *tillstyrker i huvudsak* förslaget att i författningstexten ange att bedömningen ska avse ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år.

Utredningen redogör för att den nuvarande praxisgränsen om fem till sex år är problematisk ur ett elevperspektiv, eftersom den motsvarar halva grundskoletiden eller mer än hela gymnasietiden. En treårsgräns utgör en rimligare balans. Att bestämmelsen nu kodifierar vilka typer av konsekvenser som ska beaktas (ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska) ger antagligen även bättre vägledning än den nuvarande, mer öppna formuleringen. Universitetet vill dock framhålla att utredningen har övervägt och förkastat att i detalj exemplifiera vad som kan ingå i respektive konsekvenskategori, med motiveringen att en exempellista kan tolkas som uttömmande. Denna avvägning är förståelig. Bristen på exemplifiering riskerar dock att medföra att tillämpningen förblir oenhetlig. Universitetet rekommenderar därför att förarbetena till den slutliga propositionen innehåller tydligare vägledning i denna del.

**YTTRANDE**

2026-05-12

Dnr UFV 2026/242

Det kan vidare noteras att utredningen uttryckligen övervägt och förkastat alternativet att ge kommunerna vetorätt vid etablering av nya friskolor. I denna del noterar universitetet att utredningens avfärdande av vetoalternativet inte åtföljs av en fördjupad konstitutionell analys av det kommunala självstyrets innebörd. Utredningens resonemang (att principiella ställningstaganden diskvalificerar kommunerna från ett avgörande inflytande) förbigår det faktum att kommunalt självstyre enligt 14 kap. regeringsformen (RF) förutsätter att kommuner gör politiska avvägningar inom sina ansvarsområden. Att kommuner som bär hemkommunsansvaret och finansierar den absoluta merparten av skolväsendet tar ställning i frågor om skolans organisering är inte ett tecken på bristande analysförmåga, utan på att det demokratiska systemet fungerar som avsett. Universitetet anser att det hade varit motiverat att utredningen genomfört en mer ingående analys av om inte det kommunala självstyret talar för att kommunerna borde ha ett starkare inflytande (potentiellt av vetokaraktär) vid friskoleetableringar. Att staten genom en centraliserad tillståndsprocess hos Skolinspektionen i praktiken kan godkänna etableringar som den lokala demokratiska majoriteten motsätter sig innebär en inskränkning av självstyret som utredningen inte tillräckligt motiverar i förhållande till 14 kap. 3 § RF.

Obligatoriskt yttrande från lägeskommunen

Uppsala universitet tillstyrker förslaget att kommuner obligatoriskt ska lämna ett yttrande med genomförd konsekvensbeskrivning.

Att Skolinspektionens beslutsunderlag stärks genom kvalitetssäkrade kommunala yttranden är en förutsättning för att prövningen av påtagliga negativa följder ska fungera ändamålsenligt. Att yttrandet ska innehålla en beskrivning av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser skapar en strukturerad ram som bör höja kvaliteten jämfört med nuläget, där kommunala yttranden enligt utredningens kartläggning ofta är alltför generellt hållna.

Universitetet noterar att finansieringslösningen (en schablonersättning till kommunerna via det generella statsbidraget, finansierad av en avgift som den sökande erlägger till Skolinspektionen) medför att den faktiska ersättningen inte exakt motsvarar enskilda kommuners kostnader. Utredningen erkänner denna nackdel men bedömer att alternativet med direkta utbetalningar från Skolinspektionen till kommunerna vore administrativt orimligt. Universitetet instämmer i denna pragmatiska avvägning men understryker vikten av att schablonbeloppet på 15 000 kronor, som utredningen föreslår,



regelbundet följs upp och vid behov justeras så att det inte underfinansierar kommunernas arbete.

Konsekvensanalys

Uppsala universitet finner att konsekvensanalysen i huvudsak är gedigen och tar stöd av externa underlag. Utredningen redovisar på ett transparent sätt att förslagen kan medföra ökade kostnader och minskad flexibilitet för enskilda huvudmän, särskilt mindre aktörer.

Universitetet vill dock anföra synpunkter i tre avseenden. För det första konstaterar utredningen att förslagen innebär att konkurrensen i högre grad förskjuts mot kvalitet, men denna analys hade vunnit på att fördjupas. Om inträdeshindren höjs för nya och mindre aktörer (vilket utredningens egna uppgifter tyder på) riskerar den faktiska konkurrensen att minska, med negativa konsekvenser för kvalitetsutvecklingen. Det föreligger en spänning mellan att å ena sidan utestänga oseriösa aktörer och å andra sidan upprätthålla en dynamisk sektor.

För det andra noterar universitetet att utredningen, i linje med direktivens krav, redovisar konsekvenser för bland annat jämställdhet, integration och brottslighet. Analysen av de strukturella konsekvenserna för skolväsendet som helhet, det vill säga frågan om hur förslagen påverkar balansen mellan offentliga och enskilda huvudmän på systemnivå, är dock mer översiktlig.

För det tredje saknar universitetet en djupare analys av risken för att förslagen accelererar konsolideringen av den fristående sektorn. Utredningen visar att aktiebolag är den dominerande associationsformen och att en mycket stor del av eleverna i den fristående sektorn går i verksamheter som drivs av ett fåtal stora utbildningskoncerner. Samtidigt redovisar konsekvensanalysen att flera av de föreslagna skärpningarna, såsom obligatoriska kommunala yttranden med avgift, krav på ny ansökan vid förändringar och ett utökat sanktionssystem, riskerar att höja inträdeshindren och öka kostnadstrycket särskilt för mindre aktörer. Om mindre aktörer får svårare att etablera sig och expandera, medan stora koncerner (trots det koncerngemensamma ansvaret) har resurser att uppfylla de nya kraven, kan resultatet bli en sektor med färre men större aktörer. Utredningen berör denna fråga men analyserar inte fullt ut dess långsiktiga konsekvenser, trots att direktiven pekar på möjligheten att använda mer långtgående struktur- och associationsrättsliga begränsningar (exempelvis krav på att endast bedriva skollagsreglerad verksamhet) för att motverka koncentration.



Avslutande synpunkter

Uppsala universitet anser sammanfattningsvis att slutbetänkandets förslag utgör viktiga och i huvudsak väl avvägda steg mot en mer ändamålsenlig reglering av den fristående förskole- och skolsektorn. Förslagen om koncerngemensamt ansvar, förvärvsförbud och en stärkt tillståndsprocess adresserar konkreta och dokumenterade brister i nuvarande lagstiftning.

Universitetet vill dock avslutningsvis understryka att slutbetänkandets förslag (liksom delbetänkandets) utgör situationsspecifika lösningar på vad som i grunden är ett systemiskt problem. Utredningens egen analys bekräftar att den fristående sektorn präglas av bristande reglering som i vissa fall på ett oförsvarligt sätt har påverkat barns och elevers rätt till en god utbildning. Att möta denna utmaning genom ett allt finmaskigare regelverk (snarare än genom mer övergripande strukturella åtgärder) ställer betydande krav på tillsynsmyndigheternas kapacitet och riskerar att skapa ett regelverk som är svårt att tillämpa konsekvent och enhetligt.

Universitetet tillstyrker därför i huvudsak förslagen men förordar att de förbehåll och justeringar som anförts ovan beaktas i den fortsatta beredningen, samt att lagstiftaren i kommande reformarbete överväger mer genomgripande åtgärder för att säkerställa att skattemedel avsedda för utbildning också i sin helhet används för detta ändamål.