

## UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 23:31  
Diariernr: SKR2023/01099  
Handläggare: Johan Hardstedt  
Ämnesord: Ägar- och ledningsprövning  
Avdelning: Sveriges Kommuner och Regioner  
Sektion/Enhet: Avdelningen för juridik  
Extern medverkan: Extern medverkan  
Datum: 2023-06-28  
Mottagare:  
Rubrik: Cirkulär 23:31 Ägar- och ledningsprövning – nya och utökade krav för enskilda att bedriva fristående förskola  
Ersätter: 18:41  
Bilagor: Bilagor

### Sammanfattning

I cirkuläret ges en övergripande beskrivning av vad de nya och utökade kraven innebär för kommunens godkännandeprovning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Informationen i cirkuläret kompletterar cirkulär 18:41.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

## CIRKULÄR 23:31

Sveriges Kommuner och Regioner  
Johan Hardstedt

### **Cirkulär 23:31 Ägar- och ledningsprövning – nya och utökade krav för enskilda att bedriva fristående förskola**

Sedan den 1 januari 2019 finns det bestämmelser i skollagen som innebär skärpta krav på en så kallad ägar- och ledningsprövning för enskilda att bedriva verksamhet. En beskrivning av vad bestämmelserna innebär för kommunens godkännandeprovning och tillsyn av fristående förskolor redogörs för i cirkulär 18:41.

Den 15 juni 2022 fattade riksdagen beslut om nya bestämmelser i skollagen. Beslutet innebär att det införts ytterligare skärpta krav på ägar- och ledningsprövningen samt ett krav på tillstånd för att få bedriva en verksamhet med konfessionell inriktning. Det är proposition 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning* som ligger till grund för ändringarna. Ändringarna började gälla den 2 januari 2023.

#### **De skärpta kraven påverkar kommunens godkännande av fristående förskolor**

På Skolinspektionens webbplats finns ett stödmaterial för kommunernas ägar- och ledningsprövning.<sup>1</sup>

Detta cirkulär ger en övergripande beskrivning av vad de nya och utökade kraven innebär för kommunens godkännandeprovning och tillsyn av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem (sådana som inte anordnas vid en fristående skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola<sup>2</sup>) och utgår från hur ändringarna beskrivs och

---

<sup>1</sup> <https://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/stodmaterial-till-kommuner-agar-och-ledningsprovning/>

<sup>2</sup> Tidigare grundsärskolan. Namnändringen träder i kraft 2023-07-02.

motiveras i proposition 2021/22:157. Informationen i cirkuläret kompletterar cirkulär 18:41.

## **Den juridiska personen ska omfattas av prövningen**

Kommunerna har sedan tidigare – inom ramen för sitt godkännande- och tillsynsansvar – ansvar för ägar- och ledningsprövning av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem.

När det gäller godkännande ska ett sådant lämnas om den enskilde uppfyller förutsättningarna i 2 kap. 5 § skollagen. Den tidigare lydelsen av lämplighetsprövningen enligt paragrafens tredje stycke omfattade endast fysiska företrädare för en juridisk person.<sup>3</sup> Detta fick till följd att den enskilde, i det fall det var frågan om en juridisk person, inte prövades i sig – utan endast dess företrädare. Men även den juridiska personen kan bedömas vara olämplig t.ex. om det finns tecken på bulvanförhållanden, där de företrädare som anges i paragrafens första stycke inte är de som utövar det verkliga inflytandet i verksamheten, eller om det vid en prövning mot de så kallade demokrativillkoren (se nedan) kan konstateras att den juridiska personen på skolföretagets webbplats publicerar sådant som står i strid med skolans värdegrund enligt 1 kap. 4 och 5 § skollagen.

Med anledning av detta har det genom ändringar i aktuellt tredje stycke och ett nytt andra stycke i 2 kap. 5 a § skollagen tydliggjorts att lämplighetsprövningen i fråga om sökande som är juridiska personer ska avse såväl den juridiska personen som de företrädare för den juridiska personen som anges i 5 a § första stycket.

### **2 kap. 5 § tredje stycket skollagen**

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § *andra stycket* bedöms lämpliga. [...].

### **2 kap. 5 a § andra stycket skollagen**

*I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 5 § tredje stycket avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen.*

## **Skärpta krav om demokrativillkor vid lämplighetsprövningen**

Det har införts ett så kallat demokrativillkor vid den lämplighetsprövning som sker inom ramen för ägar- och ledningsprövningen.

Innehållet i 2 kap. 5 b § skollagen är nytt och innebär ett förtydligande av vad som gäller avseende den lämplighetsprövning som ska göras enligt 2 kap. 5 § tredje stycket. Som framgått ovan så ska prövningen avse såväl

---

<sup>3</sup> Med juridisk person menas den organisation eller bolag som ansvarar för verksamheten.

den juridiska personen som företrädare för den juridiska personen (5 a § andra stycket).

## **2 kap. 5 b § skollagen**

*En sökande ska inte anses som lämplig enligt 5 § tredje stycket om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för*

1. *våld, tvång eller hot,*
2. *diskriminering eller kränkande behandling, eller*
3. *påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.*

Bestämmelsen innebär att en sökande inte ska anses som lämplig enligt 5 § tredje stycket om det finns en risk för att barn eller elever i verksamheten kan komma att utsättas för någon av de angivna företeelserna i punkt 1–3.

I 5 § tredje stycket anges att om sökanden är en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Och av 5 a § andra stycket framgår att prövningen ska avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten samt den juridiska personen.

### **Närmare om risk**

Det ska enligt paragrafen finnas en risk för att barn eller elever kommer att utsättas för någon av de angivna företeelserna i punkt 1–3. Med risk avses inte en obetydlig, oklar eller avlägsen risk, utan en konkret risk, för att barn eller elever kommer att utsättas. Det måste med andra ord finnas konkreta omständigheter som talar för en risk som inte är ringa.

Prövningen ska begränsas till uppgifter av viss dignitet och som kan härledas med säkerhet. Detta är särskilt viktigt om uppgifterna härrör från sociala medier såsom webbplatser och bloggar. En sådan risk kan t.ex. finnas om en fysisk eller juridisk person som ansöker om godkännande eller, om sökanden är en juridisk person, dess företrädare, i sociala medier har gett uttryck för så starka positiva åsikter om våldsanvändning, diskriminering, motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket att det bedöms finnas en risk för att sökanden i den kommande verksamheten rekryterar personal med samma åsikter, vilket kan leda till att barn eller elever kommer att utsättas för sådana ageranden i verksamheten som anges i lagtextens punktsatser. En annan risk som kan bedömas finnas är att någon av de personer som omfattas av prövningen personligen kan komma att verka i utbildningen och utsätta

barnen för sådana ageranden. Andra underlag för prövningen kan vara uppgifter som finns i ansökan om godkännande eller i utdrag ur belastningsregistret. Ytterligare exempel är vad som framgår i bolagsordningar, årsredovisningar, verksamhetsberättelser, stiftelseurkunder och stiftelsestadgar. Myndigheten kan också ha kännedom om hur den enskilde agerat som huvudman i andra verksamheter.

#### **Närmare om våld, tvång eller hot**

Med våld avses i bestämmelsen ett fysiskt angrepp i form av kraftutveckling riktad mot en person. Tvång innebär att någon tvingar en person att göra, tåla eller underlåta något. Med hot avses försök att framkalla fruktan hos en person genom ord eller handling. Hotet kan avse en brottslig gärning, såsom att ett barn eller en elev ska misshandlas eller utsättas för förtal, men kan även avse något som inte är brottsligt, t.ex. hot att personen ska uteslutas från en gemenskap.

#### **Närmare om diskriminering eller kränkande behandling**

Med diskriminering avses agerande i strid med diskrimineringslagen (2008:567). Vad som är diskriminerande ska också tolkas mot bakgrund av att det i läroplanerna anges att skolans verksamhet ska vila på demokratisk grund och att skolan ska gynna människors lika värde och motverka könsmönster som begränsar elevernas lärande, val och utveckling. Utrymmet för s.k. särorganisering (organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer t.ex. flickor eller personer med viss etnicitet) är därför tämligen begränsat inom skolans område. Det kan i vissa fall vara godtagbart att bedriva undervisningen könsuppdelat, exempelvis i vissa moment av ett ämne, så länge undervisningen är likvärdig. Det är dock inte acceptabelt att regelmässigt och över tid planera och genomföra könsuppdelad undervisning.

Med kränkande behandling avses kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Punkten avser bl.a. att träffa situationer där det kommer fram uppgifter som visar att någon i den krets som ska prövas, i annan verksamhet t.ex. i tidigare verksamhet inom skolväsendet, har utövat kränkande behandling mot barn eller elever, t.ex. genom tillmälen.

#### **Närmare om påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket**

Med ett motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter avses t.ex. att argumentera mot opinionsfriheter, mot rätt till kroppslig integritet och rörelsefrihet och att uppmuntra till våld mot dem som vill utnyttja fri- och rättigheter. Ett exempel på motarbetande av det demokratiska styrelseskicket är att uppmuntra till utövande av terrorism. Med terrorism avses sådana ageranden som omfattas av terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

Inte heller den som uppmanar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål och på det sättet motarbetar det demokratiska styrelseskicket bör anses som en lämplig huvudman. Också ageranden som inte nödvändigtvis är brottsliga kan anses innebära ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Ett sådant exempel kan vara att uppmana till att inte följa svensk lag eller inte hörsamma tvingande påbud.

#### **Tillgång till fler uppgifter från belastningsregistret**

Den 2 januari 2023 trädde det i kraft en ändring i 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.<sup>4</sup> Ändringen innebär att kommunen i ärenden om godkännande av enskild huvudman vid en begäran numera kan få tillgång till uppgifter i fråga om brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

#### **Nya krav om anmälan och godkännande att utbildningen har en konfessionell inriktning**

I den nya lydelsen av 2 kap. 5 c § skollagen föreskrivs att en enskild som ansöker enligt 5 § om att bli godkänd som huvudman för en utbildning i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning, men att sökanden inte behöver ange vilken konfessionell inriktning. En komplettering av 2 kap. 5 § skollagen innebär vidare att om den enskilda har uppgett att denna avser att bedriva verksamheten med konfessionell inriktning och kommunen har bedömt att kraven enligt paragrafens andra och tredje stycke är uppfyllda, så ska godkännandet även avse att verksamheten får bedrivas med konfessionell inriktning.

I 5 § andra stycket 1 är ett av kraven för att bli godkänd som huvudman att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I 1 kap. 7–7 d §§ finns det vidare särskilda föreskrifter för verksamhet med konfessionell inriktning, bl.a. att undervisningen ska vara icke-konfessionell.

#### **2 kap. 5 § femte stycket skollagen**

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet *och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.*

Med anledning av ändringarna om krav på anmälan och godkännande att utbildningen har en konfessionell inriktning finns det särskilda övergångsbestämmelser<sup>5</sup> som innebär att en enskild huvudman som före ändringarna trädde i kraft den 2 januari 2023 har fått ett godkännande att bedriva utbildning, får ha konfessionella inslag i sin verksamhet under

<sup>4</sup> Förordning (2022:1367) om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

<sup>5</sup> Lag (2022:1088) om ändring i skollagen (2010:800).

förutsättning att huvudmannen senast den 1 juli 2023 anmäler till kommunen att verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Huvudmannen behöver dock inte ange vilken konfessionell inriktning det är fråga om. De nya bestämmelserna om konfessionella inslag blir vidare tillämpliga från och med att anmälan inkommit till kommunen.

### **Tillsyn ska utövas över att de nya och utökade kraven är uppfyllda**

I 26 kap. skollagen anges de möjligheter till ingripanden som finns för kommunen som tillsynsmyndighet. Med anledning av ändringarna i 2 kap. har vissa följdändringar för kommunernas del gjorts i 4 § första stycket 3. I övrigt innebär paragrafens lydelse att tillsynen omfattar att en godkänd huvudman fortlöpande uppfyller också de nya och utökade kraven som redogjorts för ovan.

26 kap. 14 § reglerar i vilka situationer ett godkännande av en enskild huvudman får återkallas när den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande. Den tidigare lydelsen av paragrafens första stycke omfattade möjligheten att återkalla ett godkännande i de fall det framkom att huvudmannen inte längre uppfyllde krav om godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §. Den nya lydelsen omfattar även 5 § andra styckets tredje krav (3) som innebär att huvudmannen i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Ändringen innebär således att kommunen kan återkalla ett godkännande även i de fall det framkommer att huvudmannen inte längre uppfyller kraven i den tillagda bestämmelsen. Notera vidare att paragrafens lydelse innebär att de nya bestämmelserna som redogjorts för ovan också kan läggas till grund för beslut om direktåterkallelse.

#### **26 kap. 14 § första stycket**

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra och tredje styckena och 6 §.

Frågor med anledning att detta cirkulär besvaras i första hand av

Johan Hardstedt, avd. för juridik, [johan.hardstedt@skr.se](mailto:johan.hardstedt@skr.se)

Lotta Andersson Damberg, avd. för utbildning och arbetsmarknad,  
[lotta.andersson.damberg@skr.se](mailto:lotta.andersson.damberg@skr.se)

Sveriges Kommuner och Regioner

Hampus Allerstrand

Johan Hardstedt