

Skärpta villkor för friskolesektorn

Delbetänkande av Utredningen om vinst i skolan

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:37

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1207-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1208-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 (dir. 2022:102) att tillsätta en utredare med uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, det vill säga att finansiera driften av skolverksamheter. Utredaren skulle bland annat utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning kan införas. Uppdraget skulle redovisas senast den 29 februari 2024. Samma dag förordnades utredare Johan Ernestam som särskild utredare.

Den 6 juli 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:109). Genom tilläggsdirektivet ändrades uppdraget så att utredaren, till skillnad från vad som angavs i de ursprungliga direktiven, ska:

- 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.

Vidare förlängdes utredningstiden till den 28 februari 2025. Samma dag entledigades utredare Johan Ernestam, och generaldirektör Joakim Stymne förordnades som särskild utredare.

Den 19 september 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2024:85). Genom tilläggsdirektivet ändrades och utvidgades uppdraget. Den särskild utredaren ska nu även:

- utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas,
- utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet,
- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningstiden förlängdes. Uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025. I delbetänkandets kapitel 2 anges närmare information om de sakområden som redovisas i utredningens delrespektive slutbetänkande.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från den 24 oktober 2023 rättssakkunnig Jonas Belfrage, Justitiedepartementet, departementssekreterare Jonathan Grosin, Finansdepartementet, ämnesråd Per Eriksson, Utbildningsdepartementet, rättssakkunnig Philip Forsberg, Justitiedepartementet, kansliråd Andreas Hermansson, Finansdepartementet, departementssekreterare Nils Kabner, Utbildningsdepartementet och ämnesråd Kristina Lundström, Utbildningsdepartementet. Den 19 april 2024 entledigades Kristina Lundström och kanslirådet Karin Levin förordnades som sakkunnig i utredningen.

Som experter i utredningen förordnades den 24 oktober 2023 enhetschef Anders Palm, Skolverket, enhetschef Gunnar Persson, Skolinspektionen och kanslichef Stefan Pärnhem, Bokföringsnämnden. Den 1 juni 2024 entledigades enhetschef Anders Palm och avdelningssamordnare Sofia Kling, Skolverket, förordnades som expert. Den 22 oktober 2024 entledigades avdelningssamordnare Sofia Kling och avdelningssamordnaren Johan Hardstedt, Skolverket, förordnades som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes departementssekreterare Dagmar Ylva Johnsson från den 1 september 2022. Som huvudsekreterare anställdes jurist Cristina Eriksson Stephanson från den 23 januari 2023 till den 15 december 2023. Från den 15 december 2023 anställdes Dagmar Ylva Johnsson som huvudsekreterare i utredningen. Som utredningssekreterare anställdes jurist Susanne Widding-Gidlund den 15 december 2023, utredare Thea Palm från den 1 januari 2024, utredare Mikael Andersson från den 10 januari 2024 och juristen Sofia Fjelland Witting från den 8 april 2024. Juristen Maria Karlsson från utredning U 2023:02 lånades in till kansliet under perioden 10–17 februari 2025.

Utredningen som antagit namnet Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08) överlämnar härmed sitt delbetänkande *Skärpta villkor för friskolesektorn*, SOU 2025:37.

Återstående frågor som omfattas av utredningens uppdrag kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som lämnas senast den 31 december 2025.

Stockholm i mars 2025

Joakim Stymne

Dagmar Ylva Johnsson
Mikael Andersson
Sofia Fjelland Witting
Thea Palm
Susanne Widding-Gidlund

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	41
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	41
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	63
2.1 Utredningens uppdrag.....	63
2.2 Utredningens arbete	65
2.3 Begrepp och avgränsningar.....	67
2.3.1 Utredningen omfattar förskola, grundskola, gymnasieskola och fritidshem	67
2.3.2 Utredningen omfattar främst enskilda huvudmän.....	68
2.3.3 Förutsättningar för godkännande som enskild huvudman.....	68
2.4 Delbetänkandets disposition.....	71
3 Utredningens syfte och utgångspunkter.....	73
3.1 Utredningens syfte	75
3.2 Utredningens förslag gäller såväl förskolor som skolor.....	77
3.2.1 Viktiga skillnader mellan den fristående förskolesektorn och den fristående skolektorn.....	78
3.2.2 Både enskilda huvudmän inom förskolan och kommunerna har varierade förutsättningar	79

3.2.3	Det saknas tillgänglig kunskap om tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor	80
3.2.4	Relationen mellan enskilda huvudmän och kommunala tillsynsmyndigheter präglas av både samarbete och motsättningar.....	82
3.2.5	Hur Skolinspektionen uppfattar kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn	85
3.2.6	Slutsatser om kommunala tillsynsmyndigheter och enskilda huvudmän inom förskolan	86
3.3	Förelägganden vid tillsyn är det enda rättssäkra kvalitetsmåttet för de ingripanden utredningen föreslår	87
3.3.1	En översikt av skolmyndigheternas användning av kvalitetsmått	88
3.3.2	Utredningens bedömning av de kartlagda kvalitetsmåten	93
3.3.3	Slutsats	94
3.4	Utredningens utgångspunkter gällande regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten.....	95
3.4.1	Äganderätten	95
3.4.2	Näringsfriheten	98
3.4.3	EU-rättens inverkan på utredningens uppdrag och förslag	98
3.5	Utredningens förslag innebär nödvändiga förändringar i skollagens disposition	108
4	Översikt av den fristående förskole- och skolektorn	111
4.1	Finansiering av skolverksamhet.....	111
4.1.1	Offentliga medel finansierar svensk förskola och skola	111
4.1.2	Vårdnadshavares avgifter till skola och förskola	114
4.1.3	Andra medel som finansierar förskola och skola	116
4.2	Beskrivning av de enskilda huvudmännen	117
4.2.1	Enskilda huvudmän för fristående förskolor	118

4.2.2	Enskilda huvudmän för fristående grundskolor.....	121
4.2.3	Enskilda huvudmän för fristående gymnasieskolor.....	123
4.2.4	Enskilda huvudmän som har flera enheter eller bedriver annan verksamhet	124
4.2.5	Enskilda huvudmän med endast en enhet och ingen annan verksamhet	127
4.3	Krav på redovisning och revision för enskilda huvudmän.....	128
4.3.1	Enskilda huvudmän är bokföringsskyldiga	128
4.3.2	Enskilda huvudmän ska upprätta årsredovisning eller årsbokslut	130
4.3.3	Krav på revisor för enskilda huvudmän.....	133
4.3.4	Sammanfattning.....	137
4.4	Ekonomiska nyckeltal för de enskilda huvudmännen	138
4.4.1	Ekonomi hos aktiebolagen	138
4.4.2	Ekonomi hos enskilda huvudmän som inte är aktiebolag.....	147
4.4.3	Sammanfattning.....	147
5	Förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa situationer	149
5.1	Uppdraget.....	149
5.2	Hur är enskilda huvudmän organiserade?	151
5.2.1	Vad ett godkännande av enskild huvudman gäller	151
5.3	Rättsliga regleringar om vinstutdelning och andra värdeöverföringar	152
5.3.1	Enskild näringsverksamhet	153
5.3.2	Aktiebolag.....	153
5.3.3	Handelsbolag	157
5.3.4	Ekonomiska föreningar.....	158
5.3.5	Ideella föreningar.....	161
5.3.6	Stiftelser	162
5.3.7	Registrerade trossamfund	164

5.4	Vissa skattemässiga aspekter på ett värdeöverföringsförbud.....	164
5.4.1	Koncernbidrag.....	165
5.4.2	Kommission.....	166
5.4.3	Särskilda skatteregler för fåmansföretag.....	168
5.5	Redovisning av skolverksamhet.....	168
5.5.1	Ekonomisk information på enhetsnivå.....	169
5.5.2	Särredovisning i andra sektorer.....	170
5.6	Förbud mot värdeöverföring i andra författningar och Valfärdsutredningen.....	171
5.6.1	Idéburen välfärd	171
5.6.2	Stöd vid korttidsarbete	173
5.6.3	Valfärdsutredningen.....	175
5.7	Utredningens överväganden och förslag.....	176
5.7.1	Ett värdeöverföringsförbud vid vissa situationer ska införas i skollagen	176
5.7.2	Vilken verksamhet ska ett värdeöverföringsförbud omfatta?	177
5.7.3	Värdeöverföring enligt skollagen	189
5.7.4	När ska värdeöverföringsförbud gälla?	194
5.7.5	Krav på juridisk person som enskild huvudman	203
5.7.6	Krav på särredovisning.....	205
5.7.7	Krav på årsredovisning och årsbokslut	209
5.7.8	Krav på revisor.....	210
5.7.9	Krav på att inkomma med ekonomisk information.....	212
5.7.10	Överklagande	213
5.7.11	Tillsyn	213
5.7.12	Värdeöverföringsförbudets förenlighet med regeringsformen och internationell rätt	214
6	Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet.....	217
6.1	Hur prövas enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar i dag?	218

6.1.1	Skolinspektionen prövar sökandes ekonomiska förutsättningar och ansvarar för tillsyn.....	219
6.1.2	Skolinspektionens iakttagelser i samband med tillståndsprövning och tillsyn	222
6.1.3	Kommunernas prövningar av ekonomiska förutsättningar	226
6.1.4	Kommunernas iakttagelser i samband med prövningarna	228
6.2	Förutsättningar för ekonomisk stabilitet	228
6.2.1	Kapitalkrav i olika företagsformer.....	229
6.2.2	Eget kapital och ekonomisk stabilitet	231
6.2.3	Likviditeten är en förutsättning för att inte hamna på obestånd	234
6.2.4	Vad händer vid en konkurs?	235
6.2.5	Olika sätt att garantera en verksamhets fortsatta drift.....	236
6.3	Regelverket för barn och elevers rätt till en sammanhållen utbildning.....	240
6.3.1	Barn och elevers rätt i regeringsformen och FN:s barnkonvention	240
6.3.2	Skollagens regler om skolplikt och rätt till utbildning	242
6.4	Information om och erfarenheter vid skolnedläggningar...	246
6.4.1	Skolinspektionens erfarenheter av att återkalla godkännanden.....	247
6.4.2	Fåtal skolor läggs ned varje år.....	248
6.5	Långsiktigt ägande i tidigare statliga utredningar	248
6.5.1	Friskolekommittén förordade långsiktiga ägare.....	249
6.5.2	Ägarprövningsutredningen förespråkade ekonomisk långsiktighet	249
6.5.3	Välfärdsutredningen förslag innebar ekonomisk stabilitet i ett kortare perspektiv	250
6.6	Utredningens bedömningar och förslag.....	252

6.6.1	Krav på ekonomiska förutsättningar för enskilda huvudmän	252
6.6.2	Krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt	259
6.6.3	Inga lagkrav på fortsatt drift eller på ekonomiska garantier för enskild huvudman	260
6.6.4	Anmälan inför planerad skolnedläggning	263
7	Förutsättningar att reglera utländskt ägande	267
7.1	Uppdraget	267
7.2	Utländskt ägande av skolverksamhet i dag	268
7.3	Rättsliga begränsningar av utländskt ägande	268
7.3.1	EU:s förordning om utländska direktinvesteringar	270
7.3.2	Säkerhetsskyddslagen	271
7.3.3	Nytt regelverk om utländska direktinvesteringar	271
7.3.4	Förslag från Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet.....	277
7.4	Handläggning av ansökan och tillsyn vid utländskt ägande.....	278
7.4.1	Skolinspektionen lyfter svårigheter med att få en fullständig bild av utländskt ägande	278
7.4.2	Andra myndigheter med uppdrag inom utbildningsområdet	279
7.4.3	Rapport från FOI om risker med utländskt ägande i svenska skolor.....	279
7.4.4	Regelverket om den inre marknaden och ett förbud av utländska ägare från vissa länder	281
7.5	Utredningens bedömning	284
8	Återkrav av kommunala bidrag	287
8.1	Uppdraget	287
8.2	Kommunala bidrag	287
8.2.1	Kommunala bidrag i förskolan.....	288

8.2.2	Kommunala bidrag i förskoleklass, grundskolan och anpassad grundskola	289
8.2.3	Kommunala bidrag i fritidshemmet	290
8.2.4	Kommunala bidrag i gymnasieskolan och anpassad gymnasieskola	290
8.2.5	Kommunala bidrag vid distansundervisning	292
8.2.6	Tilläggsbelopp avseende särskilt stöd	292
8.2.7	Extra tillskott under budgetåret och rätt att överklaga bidragsbeslut	294
8.2.8	Strukturbidrag – socioekonomisk resursfördelning	294
8.2.9	Hur får de kommunala bidragen användas?	295
8.2.10	Används de kommunala bidragen till annat än de kostnadsslag som ingår i beräkningen?	296
8.3	När kan de kommunala bidragen återkrävas?	298
8.3.1	Minskade bidrag i vissa fall	298
8.3.2	Annan grund för återkrav (förvaltningslagen)	299
8.4	Pågående statlig utredning med mera	301
8.4.1	Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet	301
8.4.2	Riksrevisionens granskning av regelverket för skolpeng	302
8.5	Utredningens bedömningar och förslag	302
8.5.1	Återbetalningsskyldighet av kommunala bidrag i vissa fall och rätt för kommuner att återkräva bidrag	304
8.5.2	Återbetalningsskyldighet på grund av brott	305
8.5.3	Återbetalningsskyldighet på grund av felaktiga utbetalningar	309
8.5.4	Återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp	310
8.5.5	Återbetalningsskyldighet vid återkallelse av godkännande	311
8.5.6	Kommunen får besluta om återkrav	313
8.5.7	Jämkning och eftergift	314
8.5.8	Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag	315
8.5.9	Förslagens förenlighet med internationell rätt	315

9	Införande av sanktionsavgifter	319
9.1	Viten	320
9.1.1	Allmänt om viten	320
9.1.2	Viten inom skolväsendet	321
9.1.3	Utredningens förslag	323
9.2	Sanktionsavgifter	324
9.2.1	Allmänt om sanktionsavgifter	324
9.2.2	Vägval vid förslag om sanktionsavgifter	329
9.2.3	Sanktionsavgifter ska införas i skollagen	330
9.2.4	Beslut om sanktionsavgift ska fattas av tillsynsmyndigheten	335
9.2.5	Sanktionsavgiftens storlek	336
9.2.6	Jämkning och eftergift	339
9.2.7	Preskription och överklagande	340
9.2.8	Betalning	341
9.3	Undvikande av dubbelbestraffning	342
10	Villkor för riktade statsbidrag	345
10.1	Generellt om statsbidrag	345
10.2	Riktade statsbidrag inom skolväsendet	347
10.2.1	Tre typer av riktade statsbidrag till skolan	348
10.2.2	Ansökan om och utbetalning av riktade statsbidrag	349
10.2.3	Möjlighet i dag att villkora statsbidrag	350
10.2.4	Statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling	352
10.2.5	Samverkan för bästa skola	353
10.2.6	Riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse	355
10.2.7	Problembild	356
10.3	Utredningens bedömningar	357
10.3.1	Det är lämpligt att införa villkor om värdeöverföringar för vissa riktade statsbidrag ...	357
10.3.2	Villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar	358
10.3.3	Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten	362
10.3.4	Vilka statsbidrag bör omfattas?	365

11	Utökade möjligheter att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud	369
11.1	Gällande bestämmelser	369
11.1.1	Förutsättningar för ingripandena	370
11.1.2	Ingripanden vid upprepade allvarliga missförhållanden inom två år.....	371
11.1.3	Särskilda bestämmelser för återkallelse	372
11.1.4	Kommunala och enskilda huvudmän kan i vissa fall tillfälligt förbjudas att driva verksamheten	373
11.2	Utredningens förslag	374
11.2.1	Hur bör nuvarande regelverk skärpas?.....	374
11.2.2	Ändrade förutsättningar för att använda de strängaste sanktionerna	376
11.2.3	Upplysning om konsekvenser av ett allvarligt missförhållande.....	378
11.2.4	Övrigt.....	378
12	Införande av statlig tvångsförvaltning.....	379
12.1	Uppdraget.....	379
12.2	Statliga åtgärder för rättelse i skollagen.....	380
12.2.1	Sanktionen har använts vid två tillfällen.....	381
12.3	Andra rättsliga regleringar som avser tvångsåtgärder.....	385
12.3.1	Tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen.....	385
12.3.2	Åtgärder för rättelse	386
12.4	Tidigare förslag på området.....	387
12.5	Förslag om att införa statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor.....	387
12.5.1	Åtgärder mot verksamheten	389
12.5.2	Statliga åtgärder för rättelse eller återkallelse?.....	390
12.5.3	Förslagets förenlighet med grundlag och internationell rätt.....	391

13	Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år vid tillsyn och kvalitetsgranskning	393
13.1	Utredningens uppdrag	393
13.2	Elevers rätt att komma till tals och vårdnadshavares bestämmanderätt i utbildning	395
13.2.1	Skollagen saknar reglering av rätten att intervjua utan vårdnadshavarens samtycke.....	395
13.2.2	Barns rättigheter i Europakonventionen	396
13.2.3	Barns rättigheter i barnkonventionen	397
13.2.4	Rättigheter för barn med funktionsnedsättning	400
13.2.5	Vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter	401
13.2.6	Bestämmelser i angränsande lagstiftning	403
13.3	Elevperspektiv i Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.....	405
13.3.1	Hur vårdnadshavare informeras idag	407
13.3.2	Skolinspektionens intervjumetod	408
13.4	Sammanfattning	409
13.5	Utredningens förslag.....	410
13.5.1	Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning	411
14	Krav på ny ansökan om godkännande vid ändring av befintlig verksamhet.....	417
14.1	Uppdraget	417
14.2	Aktuell reglering av tillståndsprövning	417
14.2.1	Godkännanden förenade med villkor	420
14.2.2	Tillståndsprövning i angränsande lagstiftning vid ändringar i verksamhet.....	421
14.3	Skolinspektionens framställan om krav på ny ansökan.....	421
14.4	Skolinspektionens tillståndsprövning i dag vid ändringar i en enskild huvudmans verksamhet	423
14.5	Slutsatser	424

14.6	Utredningens bedömning.....	426
15	Tillämpningen av inhibition i mål om återkallelse av godkännande	429
15.1	Uppdraget.....	429
15.2	När beslut om återkallelse börjar gälla	429
15.3	Prövningen av inhibition i domstol	431
15.4	Befintlig särreglering om inhibition – lagen om elektronisk kommunikation.....	431
15.5	Hur regleringen om inhibition tillämpas i mål om återkallelse av godkännanden.....	433
15.5.1	Avslag på yrkande om inhibition.....	434
15.5.2	Bifall på yrkande om inhibition	434
15.5.3	Hur gjorde domstolarna avvägningen mellan den enskilda huvudmannens intresse och motstående allmänna eller enskilda intressen?	436
15.5.4	Skolinspektionens återkallelsebeslut	436
15.5.5	Kommuners återkallelsebeslut.....	439
15.6	Det saknas behov av reglering.....	445
16	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	449
16.1	Ikraftträdande	449
16.2	Övergångsbestämmelser.....	450
16.2.1	Krav på att enskilda huvudmän är juridiska personer.....	450
16.2.2	Särredovisning.....	451
16.2.3	Revisionskrav	451
16.2.4	Återbetalning och återkrav av kommunala bidrag.....	452
16.2.5	Sanktionsavgift	452
16.2.6	Övriga lagändringar	452
17	Konsekvensanalys.....	453
17.1	Problemet, vad som ska uppnås och alternativa förslag	454

17.1.1	Övergripande problem och alternativt förslag	454
17.1.2	Förbud mot vinstutdelning och annan värdeöverföring	457
17.1.3	Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet	461
17.1.4	Villkor för riktade statsbidrag	463
17.1.5	Återkrav av kommunala bidrag	465
17.1.6	Skärpta viten och sanktionsavgifter	466
17.1.7	Ändrade förutsättningar för återkallelse med mera	469
17.1.8	Beslut om statlig tvångsförvaltning	471
17.1.9	Möjlighet att intervjua elever under 16 år	471
17.2	Konsekvenser för enskilda huvudmän	472
17.2.1	Konsekvenser av specifika förslag	472
17.2.2	Kostnader och finansiering	481
17.2.3	Konsekvenser för små företag	492
17.2.4	Konsekvenser för konkurrensförhållanden	494
17.3	Konsekvenser för offentlig verksamhet	496
17.3.1	Konsekvenser för kommuner	496
17.3.2	Konsekvenser för staten	502
17.3.3	Sammanfattning av ekonomiska konsekvenser för stat och kommun och förslag till finansiering	507
17.4	EU-rätten	508
17.5	FN:s konvention om barnets rättigheter	508
17.6	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	509
17.7	Övriga konsekvenser	509
17.7.1	Barn och elever, lärare och annan personal i förskola och skola	509
17.7.2	Valfriheten	512
17.7.3	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	513
17.7.4	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	513

17.7.5	Jämställdheten mellan män och kvinnor och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen	514
18	Författningskommentar	515
18.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	515
	Referenser	555
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:102	567
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:109	591
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2024:85	617
Bilaga 4	Skola, EU-rätt och den inre marknaden Rättsutlåtande av juristen Isak Lefvert till utredning U 2022:08	625

Sammanfattning

Fristående förskolor och skolor har en central roll i det svenska utbildningssystemet. Sedan friskolereformens införande i mitten av 1990-talet har den fristående förskole- och skolsektorn ökat som andel av utbildningsväsendet. Samtidigt innebär nuvarande reglering att huvudfinansiärerna, det vill säga staten och kommunerna, endast har begränsad möjlighet till uppföljning av och insyn i hur skattemedel avsatta för skolan används.

Utredningens huvudsakliga fokus är de enskilda huvudmännens styrning samt att öka regelefterlevnaden bland både kommunala och enskilda huvudmän. Enligt direktiven ska utredningen utreda vissa typer av krav, utöver de redan befintliga, som bör ställas på de som äger och driver företag inom den fristående förskole- och skolsektorn.¹ Utredningen ska även bedöma om det behövs ytterligare verktyg för att säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom förskola och skola har ett långsiktigt och seriöst engagemang samt incitament att bedriva en högkvalitativ verksamhet. Utredningen ska därför bland annat:

- 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 skolepeng samt skärpta sanktioner vid tillsyn enligt skollagen,

¹ Utöver benämningen enskild huvudman har utredningen valt att använda begreppet "företag" för att beskriva den entitet som har godkännandet att driva en förskola eller skola. I delbetänkandet avser begreppet företag därför både bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och fysiska personer.

- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna kan fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- utreda hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningens uppdrag gäller enligt direktiven förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

En central utgångspunkt för utredningens arbete har varit inte bara barnens och elevernas utan också samhällets behov av långsiktighet och kvalitet inom skolväsendet. En nödvändig förutsättning för att säkerställa detta är enligt utredningens bedömning att regelverket förändras så att det ger betydligt starkare möjligheter att följa de offentliga medlens användning. Utan en sådan transparens saknas möjligheter att införa verk samma skärpta villkor för den fristående förskole- och skolektorn.

Det är med dagens reglering inte möjligt att följa hur offentliga medel används i en fristående förskola eller skola. Skolpengen följer inte eleven till den skola där eleven är inskriven, utan tillfaller den enskilda huvudmannen. Det är inte heller möjligt att utifrån offentligt tillgängliga uppgifter analysera hur skolpengen eller de riktade statsbidragen används i en specifik förskola eller skola, eller om verksamheten tillförts några privata medel. Sådana analyser är i dagsläget endast möjliga på huvudmannanivå. Det innebär att när ett företag har flera skolor eller förskolor i Sverige eller utomlands, eller bedriver annan verksamhet än skolverksamhet i samma juridiska person, så går det inte att utläsa hur vare sig offentliga eller privata medel används inom företaget.

Förutom behovet av att kunna följa de offentliga medlens användning har följande bedömningar varit centrala för utredningens samlade överväganden och förslag:

- Enskilda huvudmän för fristående förskolor och skolor bedriver i de absolut flesta fallen ekonomisk verksamhet och är därför att anse som tjänsteutövare enligt EU-rätten. Deras verksamhet omfattas därmed av den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten. Utredningens förslag är utformade med detta som utgångspunkt. I kapitel 3 samt i bilaga 4 återfinns en fördjupad redogörelse kring denna bedömning och hur den påverkar förutsättningar för reglering av den fristående förskole- och skolsektorn.
- När utredningen föreslår ingripanden på grund av kvalitetsbrister i verksamheten menas med begreppet kvalitetsbrist alltid tillsynsmyndigheternas beslut inom ramen för tillsyn. Utredningen bedömer att tillsynsmyndigheternas förelägganden om verksamhetsbrister är den enda rättssäkra grunden för de ingripanden som utredningen föreslår. Bakgrund, underlag och bedömningar rörande kvalitetsmått och vad som kan ligga till grund för ingripanden på grund av kvalitetsbrister beskrivs i kapitel 3.
- Utredningens uppdrag omfattar fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem. I sina överväganden har utredningen förhållit sig till företagsformerna inom sektorn som helhet samt till enskilda huvudmän som ansvariga för en verksamhet. Det har saknats förutsättningar att ta fram särskilda bestämmelser för fristående förskolor, eller att anpassa förslagen utifrån att de cirka 250 kommunala tillsynsmyndigheterna har mycket varierade förutsättningar. Utredningen redogör för denna bedömning i kapitel 3.

Översikt av den fristående förskole- och skolsektorn

Skolväsendet i Sverige finansieras huvudsakligen av skattemedel. Merparten av finansieringen sker via kommunal inkomstskatt samt generella statsbidrag till kommunerna. För kommunerna är skolan både den volymmässigt största verksamheten och den största kostnadsposten. Utöver kommunal finansiering och generella statsbidrag finansieras skolväsendet också genom riktade statsbidrag. Skolverket ansvarar för merparten av dessa.

Det finns knappt 2 400 enskilda huvudmän med godkännande att bedriva fristående förskola, grundskola eller gymnasieskola. Dessa ansvarar för 4 100 fristående förskolor, grundskolor och gymnasieskolor med sammanlagt 423 000 barn och elever. Om man ser till samtliga enskilda huvudmän inom fristående förskola och skola så dominerar mindre huvudmän som driver enstaka förskolor och skolor med ett lägre genomsnittligt elevantal. Ser man till var barn och elever går är aktiebolag den vanligaste formen. 74 procent av alla barn och elever som går i en fristående förskola eller skola går i en skola som drivs av ett aktiebolag. Det beror på att aktiebolag i genomsnitt har fler och större fristående verksamheter. Mer än 60 procent av de enskilda huvudmän som drivs i aktiebolagsform ingår i en koncern. De huvudmän som är del av en koncern har i genomsnitt fler enheter och fler elever. 43 procent av de barn och elever som går i en fristående förskola eller skola i Sverige går i en verksamhet som bedrivs av någon av de 10 största utbildningskoncernerna.

Det finns 111 600 barn och elever i verksamheter där den enskilda huvudmannen har valt en annan bolagsform än aktiebolag. Det motsvarar cirka 26 procent av det totala antalet barn och elever i fristående förskolor och skolor. Den näst vanligaste företagsformen är ekonomiska föreningar, där det finns 1 055 huvudmän som sammanlagt har 42 600 barn och elever. Stiftelser är huvudmän för 220 enheter med 37 000 barn och elever, och hos ideella föreningar finns 26 000 barn och elever fördelade på 383 enheter.

Utredningens förslag

Införandet av förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer. Det är förbud som hindrar enskilda huvudmän från att dela ut vinst från verksamhet i fristående skolor, förskolor eller fritidshem. Det begränsar också möjligheten för huvudmännen att göra andra typer av värdeöverföringar från dessa verksamheter. Värdeöverföringsförbuden, som är tidsbegränsade, innebär en begränsning av vilka värdeöverföringar som de enskilda huvud-

männen får göra under tiden som de gäller. De syftar inte till att hindra huvudmännen från att göra vinster.

Om den enskilde huvudmannen bryter mot ett värdeöverföringsförbud ska sanktionsavgift tas ut.

Begreppet värdeöverföring och vilken verksamhet som ett förbud ska omfatta

En viktig utgångspunkt för utredningen är att lämna förslag som i möjligaste mån är organisationsneutrala och som utgår ifrån att medel i större utsträckning ska användas i den fristående skola eller förskola som de är beräknade på. Utredningen anser att det är särskilt viktigt när en skola är nyetablerad, när den har en ny ägare² eller när verksamheten har brister.

Enskilda huvudmän är i dag organiserade på olika sätt och det finns inga begränsningar av hur många fristående förskole- eller skolenheter som en enskild huvudman får ha, eller vilken verksamhet som huvudmannen får bedriva utöver utbildningsverksamhet. Utredningen anser att det är avgörande att det går att följa hur offentliga medel används, men att det kan försvåras i de fall som en enskild huvudman bedriver annan verksamhet än utbildningsverksamhet i samma företag. Utredningen bedömer dock att det inte är möjligt att förbjuda de enskilda huvudmännen att bedriva annan verksamhet än verksamhet enligt skollagen eftersom det skulle strida mot artikel 49 FEUF och EU:s tjänstedirektiv.³

Det skulle vidare underlätta införandet av ett värdeöverföringsförbud om en enskild huvudman aldrig hade mer än en skola eller förskola. Utredningen har låtit göra en beräkning av kostnaderna för att genomföra ett förslag om att begränsa enskilda huvudmäns verksamhet till att högst få omfatta en förskola eller skola. Mot bakgrund av att en sådan begränsning skulle få betydande konsekvenser både för staten och kommunerna och för vissa enskilda huvudmän, samt att särredovisning (se nedan) bedöms kunna vara ett fullgott alternativ, väljer utredningen att inte lämna något sådant

² Med ny ägare avses att det bestämmande inflytandet över den enskilde huvudmannen ändrats.

³ Utredningen har haft i uppdrag att utreda om enskilda huvudmän enbart ska få bedriva skolreglerad verksamhet. Utredningen bedömer att ett införande av verksamhetsbegränsning av det slag som nämns i tilläggsdirektivet strider mot artikel 49 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

förslag. Utredningen konstaterar också att det finns en viss risk för att ett förslag om en enhet per huvudman strider mot EU:s tjänstedirektiv.⁴

Utredningen anser att det är centralt för utredningens uppdrag att det går att följa hur offentliga medel används och att pengarna kan knytas till den enhet som de är beräknade på. Utredningen har därför utgått från en enhet (det vill säga en fristående förskola eller skola) i utformningen av ett värdeöverföringsförbud. Det är den fristående förskole- eller skolenheten som är den minsta gemensamma nämnaren, oavsett hur den enskilda huvudmannen är organiserad.

Utöver vinstutdelning finns många sätt att överföra resurser från ett företag. Koncernbidrag, gottgörelse och egna uttag är bara några exempel. Utredningen har därför valt att föreslå ett förbud som avser värdeöverföringar. Begreppet värdeöverföring definieras på olika sätt i de associationsrättsliga regelverken och det varierar mellan de olika företagsformerna hur lagreglerade värdeöverföringar är. Utredningen lämnar därför förslag om en definition i skollagen av vad en värdeöverföring är som ska gälla för alla enskilda huvudmän, oavsett vilket företagsform som de har. Värdeöverföring enligt skollagen ska enligt förslaget avse alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.

Krav på införande av särredovisning

För att ett förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar ska bli verksamt i det fall en enskild huvudman är organiserad på ett sådant sätt att den har flera enheter eller driver annan verksamhet lämnar utredningen förslag om krav på särredovisning på förskole- och skolenhetsnivå.

När en huvudman bedriver skolverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet utöver skolverksamheten, kan man utifrån dagens krav på redovisning normalt inte avgöra om medel har flyttats mellan verksamheterna. Det gör att tanken med ett värdeöver-

⁴ Utredningen har haft i uppdrag att överväga om varje enskild huvudman bara ska få vara huvudman för en skolenhet, en förskoleenhet eller ett fritidshem. Utredningen konstaterar att det finns en viss risk att ett förslag om en enhet per huvudman strider mot artikel 15 och 25 tjänstedirektivet.

föringsförbud riskerar att i många fall inte kunna förverkligas. Det är därför nödvändigt att ställa krav på särredovisning av respektive förskola eller skola.

Enskilda huvudmän som bara bedriver verksamhet i en enhet och inte bedriver annan verksamhet behöver inte upprätta någon särredovisning eftersom deras årsredovisning eller årsbokslut ger tillräcklig information. Då värdeöverföringsförbud är en åtgärd som bara kan träffa enskilda huvudmän så gäller inte kravet på särredovisning för kommunala huvudmän.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte. Med ägarbyte avses förändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman.

Ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering ska gälla under fem år. Utredningen bedömer att det är en tillräckligt lång tidsperiod för att en enskild huvudman ska hinna etablera och bygga upp en ny verksamhet. Det tar inte sällan ett antal år innan en skolverksamhet är fullt utbyggd. Förutsättningarna för verksamheten kan därmed hinna förändras under uppbyggnaden. Till exempel kan behovet av personal öka i takt med att antalet elever ökar och det är då viktigt att bemanningen anpassas till ökningen av antalet elever så att det inte blir för få lärare. Därmed ska inga värdeöverföringar få göras under den perioden. I det fall den enskilda huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det dock möjligt att göra värdeöverföringar från den övriga verksamheten. Värdeöverföringar från andra företag i en koncern kommer också fortsatt vara möjliga. Det är enbart den fristående skola eller förskola som är nystartad som inga medel får föras ut från.

Utredningen föreslår också att ett värdeöverföringsförbud ska gälla när en enskild huvudman fått en ny ägare⁵. Både direkt och indirekt ägande föreslås omfattas av utredningens förslag. Ett sådant värdeöverföringsförbud ska också avse fem år. Utredningen anser att det främjar långsiktigt ägande av verksamheter och innebär att det blir mindre attraktivt att förvärva verksamheter av kortsiktiga

⁵ Ett ägarbyte får anses ha skett när en fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande genom direkt eller indirekt ägande i huvudmannen och därmed kan kontrollera huvudmannen.

och spekulativa skäl. Det innebär också att verksamheten sannolikt hinner uppmärksammas i myndigheternas tillsynsprocesser, i det fall den nya ägaren skulle fatta beslut som är negativa för verksamhetens kvalitet. Till skillnad från förslaget vid nyetablering kommer värdeöverföringsförbudet vid ägarbyte omfatta alla enheter som berörs av förändringen. Det innebär att om det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman med flera enheter förändras kommer samtliga enheter omfattas av förbudet. Däremot kommer inte andra koncernföretag med godkännanden enligt skollagen omfattas, så länge som det bestämmande inflytandet inte ändras även över dessa.

Föreläggande om brister i verksamheten får förenas med värdeöverföringsförbud

I dag är det möjligt att göra värdeöverföringar, som till exempel utdelningar, även när en verksamhet uppvisar brister. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten får förena ett föreläggande med värdeöverföringsförbud.

När en enskild huvudman får ett föreläggande som avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen är det viktigt att de ekonomiska resurserna stannar kvar i verksamheten så att de kan användas till att förbättra utbildningens kvalitet. Utredningen inför därför en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förena ett föreläggande med värdeöverföringsförbud. Ett värdeöverföringsförbud på grund av ett föreläggande gäller under två år. Det är nödvändigt för att undvika att huvudmännen väljer att vidta kortsiktiga åtgärder för att åtgärda bristerna. Den föreslagna perioden innebär också att förbudet faktiskt blir kännbart, eftersom möjligheterna till att göra värdeöverföringar fördröjs. På samma sätt som ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering är det enbart den fristående förskolan eller skolan som fått ett föreläggande som omfattas av förbudet. I det fall den enskilda huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det fortsatt möjligt att göra värdeöverföringar från övrig verksamhet. Värdeöverföringar från andra företag i en koncern kommer också fortsatt vara möjliga. Det är enbart den fristående skola eller förskola som har fått ett föreläggande som inga medel får föras ut från.

Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

Utredningen anser att det behöver bli tydligare i skollagen vilka omständigheter som myndigheterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar, både i tillståndsprövningen och i tillsynen. Det underlättar för enskilda som ansöker om godkännande, liksom för Skolinspektionen och kommunerna vid bedömningen av enskildas ekonomiska förutsättningar. Det ger också bättre förutsättningar för en enhetlig praxis på området.

Utredningen föreslår därför ett förtydligande av kravet på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda som ansöker om eller har godkännande. Utredningen anser att prövningen av en enskilds ekonomiska förutsättningar på samma sätt som i dag bör göras utifrån en lagreglering som i relativt hög grad möjliggör en individuell bedömning av en aktörs ekonomiska förutsättningar. Det ska vara möjligt att väga in till exempel lokala förutsättningar för utvecklingen av barn- och elevantal där verksamheten bedrivs, kända förhållanden kring kommande års finansiering och uppgifter om ägarstruktur.

Det ska framgå av skollagen att det är företagets resultat, likviditet och eget kapital som vägs in i bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna. Även andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning ska få beaktas. Den enskilde ska också ha ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten på längre sikt. Utredningen föreslår även att det ska framgå av skollagen att om den enskilde ingår i en koncern, får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen.

Enskilda huvudmän ska i god tid informera om avveckling av fristående skolenheter

Utredningen har under utredningsarbetet uppmärksammat att det finns vissa problem med framförhållning i samband med det som brukar benämnas ”plötsliga skolnedläggningar”. Utredningen anser att information om skolnedläggningar ska lämnas i så god tid att det ger såväl kommuner som elever och vårdnadshavare möjligheter att planera och vidta åtgärder inför den kommande nedläggningen.

Om en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet föreslår därför utredningen att detta ska anmälas skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha inkommit senast den 1 november läsåret före det läsår som nedläggningen genomförs. Om en huvudman till exempel planerar en nedläggning i juli eller augusti, det vill säga i början av ett läsår, måste anmälan inkomma till kommunen senast nio månader innan. Om en nedläggning planeras i december, det vill säga i mitten av ett läsår, behöver en anmälan typiskt sett inkomma till kommunen senast 14 månader innan. Skolinspektionen ska ta ut en sanktionsavgift om anmälan inte kommer in i rätt tid.

Utredningen bedömer att det inte bör införas krav i skollagen på att verksamheten i en skola med en enskild huvudman måste fortsätta drivas under viss tid, till exempel tills elever slutfört sin utbildning. En reglering som enbart prioriterar elevens rätt att slutföra utbildningen hos en huvudman skulle bland annat kunna leda till ett tvång att driva en ekonomiskt svag verksamhet vidare, i vissa fall trots ökade kvalitets- och resursproblem och hög risk för konkurs. Ur ett elevperspektiv måste avveckling under ordnade former ses som ett rimligare alternativ.

Bedömning av förutsättningar att reglera utländskt ägande

Det kan enligt utredningens bedömning ifrågasättas om det är förenligt med regelverket om den inre marknaden att införa ett generellt förbud mot att juridiska personer som har säte i ett land utanför EU/EES får väsentligt inflytande över en förskola eller skola. Syftet med ett sådant förbud kan i stället delvis komma att uppnås genom den lag om granskning av utländska direktinvesteringar som trädde i kraft den 1 december 2023. Lagstiftningen om direktinvesteringar kan hindra en investering som innebär att en aktör (utanför EU) får ett väsentligt inflytande över en skolverksamhet om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet, på allmän ordning eller på allmän säkerhet i Sverige. Lagstiftningen innebär bland annat en anmälningsskyldighet för enskilda huvudmän samt möjlighet till förbud eller ett godkännande som förenas med villkor.

Eftersom lagstiftningen är ny och har ett brett tillämpningsområde bör regeringen enligt utredningens bedömning utvärdera lagens effekt på skolområdet. Då kan också behovet av åtgärder för att stärka lagens verkan inom skolområdet analyseras.

Vidare avser utredningen att i slutbetänkandet lämna förslag på en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva inflytande över en enskild huvudman. Förslaget ska gälla såväl inhemska som utländska aktörer.

Återkrav av kommunala bidrag

Utredningen föreslår att det i skollagen införs en skyldighet för enskilda huvudmän att i vissa fall återbetala kommunala bidrag (hädanefter skolpeng) för förskola, grundskola, gymnasieskola och fristående fritidshem, samt en rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag. Skolpeng kan återkrävas under följande tre omständigheter:

- Vid en felaktig utbetalning. En enskild huvudman ska vara återbetalningsskyldig till den del som betalats för mycket om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp. Det kan till exempel vara fallet då en enskild huvudman felaktigt angett antal inskrivna elever i skolan.
- Om skolpengen använts i brott. Att skolpengen använts i brott är en viktig grund för återkrav eftersom skolpengen då inte kommit verksamheten till del. Exempel på brott som kan leda till återkrav är förskingring och trolöshet mot huvudman. En enskild huvudman blir däremot inte återbetalningsskyldig till kommunen om en företrädare till exempel dömts för våldsbrott. I sådana situationer kan tillsynsmyndigheterna agera genom ägar- och ledningsprövningen.
- Återkrav kan också bli aktuellt om en enskild huvudman inte gör det den lovat att göra för en elev som får tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp beslutas av kommuner och ska lämnas för elever som har behov av extraordinära stödåtgärder. En enskild huvudman som beviljats tilläggsbelopp för en elev ska bli återbetal-

ningsskyldig om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för.

Införande av sanktionsavgifter

Utredningen bedömer att införande av sanktionsavgifter kan leda till ökad regelefterlevnad och effektivisera tillsynen. Genom sanktionsavgifter, som också är ekonomiskt kännbara, kan samhället därutöver markera vikten av ett visst agerande från enskilda huvudmän. De områden där utredningen föreslår att tillsynsmyndigheter ska få besluta om sanktionsavgifter är:

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud,
2. om anmälan av förändringar i ägar- och ledningskretsen inte gjorts i rätt tid,
3. om anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman enligt inte gjorts i rätt tid,
4. om anmälan om att en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid,
5. om särredovisningen inte upprättas i rätt tid, eller
6. om kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid.

Beslut om sanktionsavgift ska riktas mot den enskilda huvudmannen. Avgiften ska vid överträdelse av punkterna 1–5 ovan fastställas till ett belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska följande omständigheter beaktas:

- Överträdelsens karaktär och svårhetsgrad.
- Om huvudmannen tidigare ålagts att erlagga sanktionsavgift.
- Vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

Vid överträdelse av punkten 6 ovan ska avgiften tas ut med ett fast belopp.

På grund av skollagens målstyrda utformning ser utredningen svårigheter med att införa sanktionsavgifter inom alla de områden där det möjligtvis skulle vara önskvärt. Att använda sanktionsavgifter vid andra överträdelser än de som utredningen föreslår nedan skulle visserligen vara möjligt. Men för att identifiera vilka dessa bestämmelser är och bedöma när sanktionsavgifter bör kunna tas ut krävs en bred och systematisk genomgång av hela skollagen. I ett sådant arbete måste hänsyn tas till såväl proportionalitet som behovet av ett logiskt och sammanhängande system. En sådan bred och systematisk genomgång har inte varit möjlig inom ramen för detta uppdrag.

Villkor för riktade statliga bidrag

Riktade statsbidrag är en del av den statliga styrningen av skolsektorn. Statsbidragen ger regering och riksdag möjlighet att prioritera områden som anses viktiga och fungerar som ett styrmedel genom att ge aktörer inom sektorn incitament att genomföra aktiviteter som regeringen eftersträvar. Det är däremot inte självklart att alla aktörer alltid ska ha rätt att ta emot extra finansiering i form av statliga bidrag.

Utredningen bedömer att huvudmannens ekonomiska ansvar för utveckling av verksamheten behöver förtydligas. Utredningen anser därför att regeringen bör införa villkor för vissa riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte. Villkoren avser främst två områden.

- Möjligheterna till värdeöverföringar ska begränsas för enskilda huvudmän som vill ta del av riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte.
- Riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte får inte lämnas för en skol- eller förskoleenhet som under det senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister.

Avseende den första punkten menar utredningen att ett sådant villkor för att ta mot ett riktat statsbidrag betonar huvudmannens självständiga ansvar för verksamheten, där det också ingår ett ansvar för kontinuerlig utveckling. Det kan inte heller anses vara en

effektiv användning av offentliga medel att det offentliga finansierar en verksamhet vars vinst tas ut från verksamheten genom en värdeöverföring, samtidigt som man betalar ut ytterligare offentliga medel till något som skulle kunna finansieras av vinsten som gått till värdeöverföring.

Avseende den andra punkten anser utredningen att det i vissa fall kan vara kontraproduktivt med statligt stöd inom områden där tillsynsmyndigheten konstaterat att det finns brister hos huvudmannen. Riktade statsbidrag har stor ekonomisk betydelse för de huvudmän som söker. Risken att förlora möjligheten att söka bidrag kan därför vara ett starkt incitament för huvudmannen att snabbt avhjälpa av en konstaterad brist.

Villkor för riktade statsbidrag bestäms i regel av regeringen i förordningar. Utredningen har därför valt att ta fram modellbestämmelser för hur ovanstående villkor bör se ut. Det finns ett relativt stort antal riktade statsbidrag med olika villkor, och bidragen varierar över tid. Utredningen har inte pekat ut vilka statsbidrag som bör omfattas av föreslagna modellbestämmelser. Regeringen bör bedöma från fall till fall utifrån bidragets syfte och andra omständigheter om ett enskilt riktat statsbidrag lämpar sig att villkoras.

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

Utredningen föreslår ändringar som underlättar för tillsynsmyndigheterna att besluta om att stänga fristående förskolor och skolor vid brister. Det ska också bli enklare för Skolinspektionen att på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövs i en kommunal skola samt besluta om verksamhetsförbud för kommunala skolor.

De ändrade förutsättningarna syftar till att huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas krav ska förmås åtgärda brister snabbare än i dag. De syftar även till att säkerställa barns och elevers rätt till en god utbildning genom att göra det möjligt för tillsynsmyndigheten att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid allvarliga missförhållanden.

I nuvarande bestämmelser om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse samt verksamhetsförbud finns krav på att huvudmannen redan före det första föreläggandet måste ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Detta

krav tas nu bort. Enligt den nya bestämmelsen kan tillsynsmyndigheterna få ingripa med myndighetens strängaste sanktioner om följande två villkor uppfyllts:

- det förekommit allvarliga missförhållanden i en skola, och
- myndigheten inom tre år återigen upptäcker ett allvarligt missförhållande.

Med den nya bestämmelsen förlängs därmed tiden då ovanstående villkor gäller. En huvudman riskerar att bli föremål för återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud om tillsynsmyndigheterna upptäcker ett nytt allvarligt missförhållande inom tre år, i stället för nuvarande två.

Införande av tvångsförvaltning av fristående skolor

Det finns sedan tidigare en bestämmelse i skollagen om statliga åtgärder för rättelse avseende kommunala skolor. Dessa innebär att Skolinspektionen på kommunens bekostnad under vissa förutsättningar kan vidta de åtgärder som behövs i en kommunal skola för att komma till rätta med brister i verksamheten. Utredningen föreslår att sådana åtgärder nu ska kunna vidtas gällande fristående skolor.

Det innebär att en förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola som drivs av en enskild huvudman kommer att kunna vara föremål för statlig tvångsförvaltning. Skolinspektionen kommer då vidta åtgärder på den enskilda huvudmannens bekostnad för att rätta till de missförhållanden som har konstaterats. Lagstiftningen blir genom förslaget mer likvärdig för kommunala och enskilda huvudmän.

Utredningen anser dock att tvångsförvaltning av fristående skolor endast ska användas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet. Det är viktigt att införandet av statliga åtgärder för rättelse för enskilda huvudmän inte försvårar för Skolinspektionen att återkalla godkännanden i de fall som myndigheten bedömer att det bör ske.

Skolinspektionens rätt att intervjua elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke

Utredningen föreslår att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Barn i förskolan omfattas inte av förslaget.

För närvarande saknas reglering i skollagen som uttryckligen ger Skolinspektionen möjlighet att intervjua elever utan vårdnadshavarens samtycke. Samtidigt innebär barnkonventionen att barns och ungas erfarenheter ska tillmätas betydelse. De har rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Utredningen anser därför att elevers rätt att framföra hur de upplever förhållandena på sin skola måste klargöras. Behovet av denna möjlighet ter sig så starkt att det är berättigat att vårdnadshavarens rätt att bestämma över sitt barn får stå tillbaka till förmån för principen om barns rätt att komma till tals.

Elevens bästa måste stå i fokus när samtal genomförs. Skolinspektionen måste bland annat klargöra att samtalet är frivilligt och att eleven har möjlighet att avstå. Samtal behöver också anpassas utifrån elevens ålder, mognad och övriga förutsättningar.

Utredningens övriga förslag

Som del av ovanstående sakområden lämnar utredningen förslag och bedömningar som listas nedan men inte närmare beskrivs i denna sammanfattning.

Krav på juridisk person som enskild huvudman

Utredningen anser att det skulle vara svårare att upprätthålla ett värdeöverföringsförbud mot en fysisk person som bedriver skollagsreglerad verksamhet än mot en juridisk person. Risken för sammanblandning av ekonomin som rör verksamheten och privatekonomin blir större än om verksamheten drivs i en juridisk person. Det ska därför införas ett krav i skollagen på att en enskild huvudman måste vara en juridisk person.

Krav på revisor samt särskilt yttrande av revisor

Utredningen föreslår att krav införs i skollagen på att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor). Om en enskild huvudman har upprättat en särredovisning enligt krav i skollagen ska en revisor yttra sig över den. Vid ett värdeöverföringsförbud ska en revisor också yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt skollagen från enheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om revisors yttrande om särredovisning och yttrande om värdeöverföringar.

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

Utredningen föreslår att krav införs i skollagen på att en enskild huvudman ska ha kommit in med kopia av årsredovisning eller årsbokslut, samt kopia av revisionsberättelse till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Vid skyldighet att upprätta en särredovisning enligt skollagen ska huvudmannen inkomma med kopia av en sådan redovisning inom samma tid. Kopia av yttrande av revisor om det skett någon värdeöverföring ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift om handlingarna inte kommer in till myndigheten i tid.

Långsiktig avsikt vid ansökan

Ett långsiktigt agerande hos aktörer inom skolväsendet är en viktig förutsättning för att ge barn och elever kontinuitet i sin utbildning. Utredningen föreslår att en enskild för att kunna godkännas som huvudman enligt skollagen, vid ansökan måste ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Vitesbeloppet ska spegla den enskilda huvudmannens organisatoriska sammanhang

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek. Utredningens förslag innebär att tillsynsmyndigheterna fortsättningsvis får beakta huvudmannens hela organisatoriska samhörighet vid fastställandet av ett vitesbeloppets storlek. Det kan leda till att vitesbeloppen blir högre och än mer effektiva i de fall där huvudmannen ingår i en koncern.

Tillämpning av inhibition i mål om återkallelse av godkännande

Utredningen har analyserat hur regleringen om inhibition tillämpas i mål om återkallelse av godkännande som enskild huvudman. Analysen omfattar 39 mål under perioden 2019–2023. Det saknas enligt utredningens bedömning behov av att föreslå hur det genom ändringar i skollagen kan säkerställas att de allmänna och enskilda intressena motstående den enskilde huvudmannens blir tillräckligt beaktade vid prövning av inhibitionsfrågor.

Konsekvenser av förslagen

Det sammantagna syftet med utredningens förslag är att enskilda huvudmän som bedriver skola eller förskola ska ha rätt incitament till regelefterlevnad samt förmåga att bedriva en långsiktig och högkvalitativ verksamhet för barn och elever. Utredningen bedömer att förslagen uppfyller detta syfte, och kommer att generera positiva effekter både på samhällsnivå och för enskilda barn och elever.

Utredningens förslag spänner över att antal områden, bland annat förutsättningar för vinstutdelning, skärpta krav på huvudmannens ekonomi, återbetalning av skolpeng och skärpning av tillsynen. I utarbetandet av förslagen och i sina överväganden har utredningen strävat efter en helhetssyn. Förslagen ska totalt sett göra det mindre attraktivt för oseriösa aktörer att bedriva skolverksamhet, de ska öka insynen i de enskilda huvudmännens hantering av skolpengen och göra det möjligt att snabbare och enklare komma till rätta med brister i förskolor och skolor. Varje enskilt

förslag berör bara någon del av detta, men de kompletterar varandra och bör ses som en helhet. Utredningen bedömer sammantaget att om utredningens förslag genomförs så innebär det avsevärt förbättrade förutsättningar för barns och elevers utbildning inom de fristående förskolorna och skolorna. Detta genom att försvåra för icke seriösa aktörer att driva skolverksamhet, genom att ge alla aktörer incitament att alltid sträva efter en god kvalitet i verksamheten, och genom att ge en ökad insyn i och uppföljning av hur offentliga medel används.

Utredningens förslag kan innebära ökade kostnader för enskilda huvudmän. Alla kommer dock inte påverkas av förslagen. Enskilda huvudmän som enbart driver en förskola eller skola och redan i dag har revisor kommer inte få ökade kostnader. Dessa utgör cirka hälften av alla enskilda huvudmän. Att vissa mindre aktörer inte behöver omorganisera sig eller hantera ökade kostnader kan ge dem fördelar i konkurrensen med andra som får ökade kostnader.

Utredningen bedömer att en konsekvens av de samlade förslagen kan bli att vissa aktörer väljer att lägga ned eller sälja sin verksamhet. När det inte längre går att ta ut medel ur företagen i samma utsträckning och när marginalerna delvis minskar på grund av ökade kostnader kommer oseriösa och kortsiktiga aktörer att söka sig bort från sektorn. Att det finns färre aktörer kan påverka konkurrensen negativt. Utredningen bedömer samtidigt att förslagen kan medföra positiva effekter på konkurrensen i och med att seriösa aktörer som vill bedriva en kvalitativ verksamhet för barn och elever får bättre förutsättningar att växa.

Utredningens förslag påverkar inte bara enskilda huvudmän. Både Skolinspektionen och de kommunala tillsynsmyndigheterna påförs nya uppgifter och nya verktyg, vilket innebär ökade kostnader. Domstolarnas uppgifter kan också komma att öka om utredningens förslag medför fler överklaganden av tillsynsmyndigheternas ingripanden.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att nuvarande 2 kap. 5 a–7 §§ ska betecknas 2 a kap. 8–15, 28 och 33 §§,

dels att det nya 2 a kap. 8, 9, 11–14, 28 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 5 §, 26 kap. 3, 4, 10, 13–15, 16 b, 17 och 27 §§ och 28 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya kapitel, 2 a och 26 b kap., 8 nya paragrafer, 26 kap. 10 a–10 g och 23 a §§, och närmast före 26 kap. 10 a, 10 b §§, och 23 a § nya rubriker med följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda enligt 2 kap. 2–6 §§.

Skolväsendet omfattar skolformerna

- förskola,
- förskoleklass,
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- specialskola,

Denna lag innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda enligt 2 kap. 2–5 §§.

¹ Senaste lydelse 2022:1315.

- sameskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola, och
- kommunal vuxenutbildning.

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

2 kap.

5 §²

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och

3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

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. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad

Enskilda som är juridiska personer får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

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

² Senaste lydelse 2022:1315.

i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.

För att godkännande ska lämnas krävs, utöver det som anges i andra–fjärde styckena, att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

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

2 a kap. Enskilda huvudmän

- 1 §** I detta kapitel finns bestämmelser för enskilda huvudmän om
- villkor för godkännande (2–12 §§),
 - avgifter och handläggning (13 och 14 §§),
 - samråd (15 §),

- värdeöverföringsförbud (16–24 §§),
- årsredovisning och årsbokslut (25 §),
- revisor (26 och 27 §§),
- anmälan (28–30 §§),
- skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 och 32 §§), och
- föreskriftsrätt (33 §),

Villkor för godkännande

2 § Godkännande enligt 2 kap. 5 § ska lämnas om villkoren i 3–12 §§ är uppfyllda.

En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Den sökande behöver inte ange vilken konfessionell inriktning.

Långsiktighet

3 § Den enskilde ska vid ansökan ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Ekonomiska förutsättningar

4 § Den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Övervägande skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten på längre sikt, eller under en kortare tid om avveckling av verksamheten planeras.

Med ekonomiska förutsättningar avses den enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning. Om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar.

Förutsättningar i övrigt

5 § Den enskilde ska i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Insikt och lämplighet

6 § Den enskilde ska genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

7 § Den enskilde ska bedömas vara lämplig. Det krävs att samtliga som anges i 8 § andra stycket bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

8 § Prövningen enligt 6 § ska sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,

3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och

4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Prövningen enligt 7 § ska avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen.

9 § En sökande ska inte anses som lämplig enligt 7 § 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.

Ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov

10 § Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.

Påtagliga negativa följder

11 § Utbildningen ska inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Rättsligt inflytande av kommun eller region

12 § För att ett bolag eller en förening, där en kommun eller en region äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över verksamheten, ska godkännas som huvudman gäller att

1. bestämmanderätten inte tillkommer enbart en eller flera kommuner eller regioner eller juridiska personer där en kommun eller en region genom ägande eller på annat sätt har ett rättsligt bestämmande inflytande,

2. samverkan mellan en kommun eller en region och en enskild är nödvändig för att verksamheten ska komma till stånd, och

3. det finns särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll eller utformning.

Avgifter och handläggning

13 § Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 §.

14 § Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för

- förskoleklass,
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola, eller
- fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.

Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 2 kap. 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Samråd

15 § Innan en enskild huvudman startar utbildning inom förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola ska samråd om den kommande verksamheten ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Den enskilde huvudmannen ansvarar för att samrådet dokumenteras. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet.

Värdeöverföringsförbud

Definitioner

16 § Med enhet avses i 17–20 och 22–24 §§ skolenhet, förskolenhet och fristående fritidshem.

17 § Med värdeöverföring avses i denna lag alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.

Överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag är en värdeöverföring.

Innebörden av ett värdeöverföringsförbud

18 § En enskild huvudman får inte besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från en enhet under tid som den har värdeöverföringsförbud.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering

19 § Vid nyetablering av en enhet ska den som godkänt den enskilde som huvudman besluta om värdeöverföringsförbud för enheten. Med nyetablering avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § i en ny enhet.

Värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller under fem år från och med den tidpunkt som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun enligt denna lag för första gången betalas ut till den enskilde huvudmannen.

Värdeöverföringsförbud vid förändring av bestämmande inflytande

20 § Om det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman förändrats genom en ändring av det direkta eller indirekta ägandet ska tillsynsmyndigheten besluta om värdeöverföringsförbud för den enhet eller de enheter som myndigheten godkänt.

Värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller under fem år från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytande förändrades.

21 § Ett beslut om värdeöverföringsförbud enligt 19, 20 § eller 26 kap. 10 a § gäller omedelbart.

Särredovisning

22 § En enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än en enhet ska redovisa den verksamhet som bedrivs i respektive enhet särskilt. En enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en enhet ska redovisa den verksamheten särskilt om huvudmannen också bedriver annan verksamhet.

23 § I särredovisningen ska verksamheten i enheten redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person.

Särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilde huvudmannen. Den ska vara upprättad senast sex månader efter räkenskapsårets slut.

24 § I särredovisningen ska

- intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten redovisas i en resultaträkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret,

- principer för den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller verksamhet redovisas i not,

- tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten redovisas i en balansräkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret,

- principer för den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med en annan enhet eller verksamhet redovisas i not,

- värdeöverföringar enligt denna lag till annan enhet eller verksamhet som bedrivs av den enskilde huvudmannen redovisas i not.

Årsredovisning och årsbokslut

25 § Av enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska fullständiga resultat- och balansräkningar, samt noter framgå avseende verksamhet som bedrivs i kommission.

Revisor

26 § En enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor).

Om en enskild huvudman har upprättat en särredovisning enligt 22 § ska en revisor yttra sig över den.

27 § Vid ett värdeöverföringsförbud enligt 19, 20 § eller 26 kap. 10 a § ska en auktoriserad eller godkänd revisor yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt 17 §.

Anmälan

28 § En enskild huvudman ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 8 § till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

29 § En enskild huvudman ska anmäla förändringar av det bestämmande inflytandet över huvudmannen genom ändringar av det direkta eller indirekta ägandet i huvudmannen till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

30 § En enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha kommit in till kommunen senast den 1 november året före det läsår som nedläggningen genomförs. Anmälan får komma in vid en senare tidpunkt om det finns särskilda skäl.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om Statens skolinspektion har återkallat godkännandet för skolenheten med stöd av 26 kap. 13, 14, 14 b § första stycket eller 15 §.

Skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten

31 § Kopia av enskilda huvudmäns årsredovisning eller årsbokslut, och underskriven revisionsberättelse ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Kopia av särredovisning enligt 22 § och yttrande av revisor enligt 26 § andra stycket ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

32 § Kopia av yttrande av revisor enligt 27 § ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Föreskriftsrätt

33 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. villkor för godkännande enligt 4, 6 och 7 §§,
2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 13 §,

3. särredovisning av verksamhet enligt 22 och 24 §§,
4. revisors granskning av särredovisning enligt 26 § andra stycket, och
5. revisors yttrande om värdeöverföringar enligt 27 §.

26 kap.

1 §³

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§), och
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§),
- *hörande av elever under 16 år (23 a §), och*
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

3 §⁴

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,
2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,
3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,
4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och
5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§.

5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, *2 a kap. 4–11 och 19–32 §§.*

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

³ Senaste lydelse 2022:1088.

⁴ Senaste lydelse 2022:1088.

4 §⁵

En kommun har tillsyn över

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § <i>andra stycket</i> , | 1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 a kap. 14 § <i>andra stycket</i> , |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------|--|
| 2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och | |
|----------------------------------------------------------------------------------|--|

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§. | 3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4–11, 19–29, 31 och 32 §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

10 §⁶

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges. Om en analys enligt | Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges <i>och huvudmannen</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

⁵ Senaste lydelse 2022:1088.

⁶ Senaste lydelse 2022:1315.

2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

ska upplysas om att ett allvarligt missförhållande inom tre år från beslutet om föreläggandet kan leda till ingripande enligt 15, 16 b eller 17 § andra stycket. Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud

10 a §

Ett föreläggande enligt 10 § får förenas med ett värdeöverföringsförbud.

Värdeöverföringsförbudet gäller under två år från och med beslutet om föreläggande.

Sanktionsavgift

10 b §

En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn

1. vid överträdelse av värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,

2. om särredovisning enligt 2 a kap. 22 § inte upprättats i rätt tid,

3. om anmälan enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid,

4. om anmälan enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid,

5. om anmälan enligt 2 a kap.
30 § första stycket inte gjorts i rätt
tid, eller

6. om handling enligt 2 a kap.
31 eller 32 § inte kommit in i rätt
tid.

Tillsynsmyndigheten ska inte
besluta om avgift om det är uppen-
bart oskäligt.

Sanktionsavgift får inte tas ut
för en överträdelse som omfattas
av ett föreläggande som har för-
enats med vite, om en ansökan om
utdömande av vitet har gjorts.

10 c §

En sanktionsavgift enligt 26 kap.
10 b § 1–5 ska tas ut med ett belopp
som bestäms till lägst 10 000 kronor
och högst 10 000 000 kronor.

När sanktionsavgiftens storlek
bestäms ska följande omständig-
heter beaktas.

– Överträdelsens karaktär och
svårhetsgrad.

– Om huvudmannen tidigare
ålagts att erlägga sanktionsavgift.

– Vad som är känt om huvud-
mannens ekonomiska förhållanden.
Om en enskild huvudman ingår i
en koncern får koncernens ekonomi
beaktas.

10 d §

En sanktionsavgift enligt 26 kap.
10 b § 6 ska tas ut med ett fast
belopp som bestäms med hänsyn till
den enskilde huvudmannens års-

omsättning. Sanktionsavgiften ska höjas vid upprepade överträdelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter enligt första stycket.

10 e §

En sanktionsavgift enligt 10 c eller d § får helt eller delvis sättas ned om det finns särskilda skäl.

10 f §

En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelserna ägde rum.

10 g §

En sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

13 §⁷

En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Ett godkännande eller beslut enligt första stycket får också återkallas om

⁷ Senaste lydelse 2018:1158.

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 6 a §.
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 a kap. 15 §.

14 §⁸

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 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 a kap. 4–7 och 12 §§.

Ett godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg får återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2 och andra stycket inte längre är uppfyllda.

15 §⁹

Inom *två* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får en tillsynsmyndighet återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, trots att föreläggandet har följts, om

Inom *tre* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får en tillsynsmyndighet återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, trots att föreläggandet har följts, *om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.*

1. *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och*
2. *huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina*

⁸ Senaste lydelse 2022:1088.

⁹ Senaste lydelse 2022:115.

skyldigheter som huvudman för verksamheten.

16 b §¹⁰

Inom *två* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas trots att föreläggandet har följts, om

1. *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och*

2. *huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.*

Inom *tre* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas trots att föreläggandet har följts, om *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.*

17 §¹¹

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller regionen

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och

2. missförhållandet är allvarligt.

Inom *två* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av *en enskild huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn*, en kommun, eller en region besluta att staten på *huvudmannens* bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (*statliga åtgärder för rättelse*), om *huvudmannen*

Inom *tre* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande

¹⁰ Senaste lydelse 2022:115.

¹¹ Senaste lydelse 2022:115.

får sådana åtgärder som avses i första stycket beslutas trots att föreläggandet har följts, om

1. *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och*

2. *huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.*

får *statliga* åtgärder för rättelse beslutas trots att föreläggandet har följts, om *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.*

Beslut om statliga åtgärder för rättelse som gäller verksamhet som har enskild huvudman får bara tas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller regionen.

Hörande av elever under 16 år

23 a §

Statens skolinspektion får i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning höra elever under 16 år om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Eleverna får höras utan vårdnadsbavarens samtycke och närvaro.

27 §¹²

Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Statens skolinspektion ska förena ett föreläggande som avses i 10 § med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Om det finns anledning att anta att en person som är föremål för ett föreläggande har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.

¹² Senaste lydelse 2014:903.

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

26 b kap. Om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag

Återbetalning på grund av brott

1 § En enskild huvudman som fått bidrag enligt denna lag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget använts i brott. För brottet ska vara föreskrivet strängare straff än böter.

En enskild huvudman är inte återbetalningsskyldig om huvudmannen inom skälig tid återfått eller återkrävt bidraget.

Återbetalning på grund av felaktig utbetalning

2 § En enskild huvudman som fått bidrag enligt denna lag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Återbetalningsskyldigheten gäller det som har betalats ut för mycket.

Återbetalning av tilläggsbelopp

3 § En enskild huvudman som fått tilläggsbelopp enligt denna lag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som bidraget beviljades för. Huvudmannen är inte återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet använts till de stödåtgärder som bidraget beviljades för.

Återbetalningsskyldigheten gäller den del av tilläggsbeloppet som avser de stödåtgärder som inte genomförts.

Återkrav

4 § Om en enskild huvudman är återbetalningsskyldig enligt 1–3 §§ får den kommun som utbetalat bidraget kräva tillbaka det.

Jämkning och eftergift

5 § Den utbetalande kommunen får helt eller delvis sätta ned ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl.

Dröjsmålsränta

6 § Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag

7 § När en kommuns beslut om att kräva tillbaka bidrag enligt detta kapitel vunnit laga kraft får kommunen besluta att dra av beloppet vid en senare utbetalning av bidrag enligt denna lag.

28 kap.

2 §¹³

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b eller 15 §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

4. verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a eller 16 b § eller upphävande av verksamhetsförbud enligt 16 d §,

5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,

6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, *eller* 6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,

7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

¹³ Senaste lydelse 2022:940.

8. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §, eller

9. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §.

När ett beslut överklagas är Skolinspektionen motpart i domstolen.

5 §¹⁴

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c eller 15 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,

9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, *eller*

10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

11. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,

12. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §, eller

¹⁴ Senaste lydelse 2022:241.

*13. återkrav av bidrag, ränta
eller avdrag enligt 26 b kap. 4, 6
eller 7 §.*

-
1. Lagen träder i kraft den 1 juli 2027.
 2. En fysisk person som vid ikraftträdandet är godkänd som enskild huvudman får fortsätta bedriva verksamheten med stöd av godkännandet enligt 2 kap. 5 § till och med den 30 juni 2029. Godkännandet upphör att gälla den 1 juli 2029.
 3. Bestämmelserna i 2 a kap. 19 och 20 §§, och 26 kap. 10 a §, och särredovisning i 2 a kap. 22 § tillämpas inte på enskild huvudman som är fysisk person.
 4. Bestämmelsen i 2 a kap. 19 § tillämpas inte på en enhet vars huvudman är en juridisk person där det bestämmande inflytandet utövas av en fysisk person som vid ikraftträdandet var godkänd som huvudman för enheten enligt 2 kap. 5 §.
 5. Bestämmelserna i 2 a kap. 22 och 26 §§ ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.
 6. Bestämmelserna 26 b kap. ska tillämpas endast på bidrag som utbetalats efter ikraftträdandet.
 7. Bestämmelsen i 26 kap. 10 b § ska tillämpas endast på överträdelse som har ägt rum efter ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 (dir. 2022:102) att tillsätta en utredare med uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, det vill säga att finansiera driften av skolverksamheter. Utredaren skulle bland annat utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning kan införas. Uppdraget skulle redovisas senast den 29 februari 2024.

Den 6 juli 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:109). Genom tilläggsdirektivet ändrades uppdraget så att utredaren, till skillnad från vad som angavs i de ursprungliga direktiven, ska:

- 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.

Vidare förlängdes utredningstiden till den 28 februari 2025.

Den 19 september 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2024:85). Genom tilläggsdirektivet ändrades och utvidgades uppdraget. Utredaren ska nu även:

- utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas,
- utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet,
- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningstiden förlängdes. Uppdraget redovisas i delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025.

Delbetänkandets disposition beskrivs i avsnitt 1.4 nedan. I kommande slutbetänkande i december 2025 ska utredningen redovisa följande uppdrag. Enligt tilläggsdirektiv 2023:109 och 2024:85 ska utredningen se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna vid prövningen av en ansökan fristående skola. I slutbetänkandet redovisas även tre uppdrag från direktiv 2024:85. Det gäller dels reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva inflytande över en enskild huvudman, och dels överväganden om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet. I slutbetänkandet redovisas även uppdraget om hur krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningens uppdrag gäller enligt direktiven förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens överväganden och förslag grundar sig på många skriftliga källor. Utredningen har också träffat ett brett urval externa kontakter. Syftet har både varit att inhämta synpunkter i enlighet med direktiven och att ta del av mer verksamhetsnära erfarenheter och perspektiv.

Två referensgrupper har knutits till utredningen. I den ena ingår företrädare för intresse- och branschorganisationer:

- Almega Utbildning, tidigare Friskolornas riksförbund
- Idéburna skolors riksförbund
- Fremia, arbetsgivarorganisation för arbetsgivare inom Kooperation, civilsamhälle och idéburen välfärd
- Sefif, branschorganisation för fristående förskolor
- Svenskt Näringsliv
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

I utredningens andra referensgrupp ingår företrädare för Sveriges Lärare, Kommunal samt Sveriges Skolledare. Fem möten genomfördes med de två referensgrupperna under utredningens arbete med delbetänkandet, samtliga under år 2024.

Utredningen har vidare hämtat in synpunkter och information från Revisorsinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Ekobrottsmyndigheten, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Skatteverket, företrädare för vårdnadshavare och elever, huvudmän och skolledare för friskolor och fristående förskolor, regionala kommunala nätverk inom tillsyn av fristående förskolor samt ett urval kommunala förvaltningar med ansvar för förskola, grundskola och gymnasieskola.

Rapporter och rättsutlåtanden har inhämtats från:

- universitetslektor Andreas Bergh med forskare och lektor Joakim Wernberg vid Lunds universitet samt konsultfirman Irregular Analytics,
- auktoriserad revisor Kristian Stensjö vid konsultfirma St1Lake,
- Daniel Stattin, professor i civilrätt och associationsrätt vid Uppsala universitet,
- jurist Isak Lefvert, med sakkunnig kvalitetsgranskning av Carl Fredrik Bergström, professor i Europarätt vid Uppsala universitet.

Juristen Nadia Boussaid Petersson har som konsult bistått utredningen med utarbetande av underlag och analyser till kapitel 13 och 14. Utredningen har också för åren 2019–2023 med stöd av juristen William Örtengren sammanställt alla domar om återkallelse av tillstånd för skola och förskola samt beslut om inhibition.

För att få ett bredare underlag i arbetet och till konsekvensanalysen har vi anlitat en konsult (Ramboll) för att ta fram uppskattningar av vad utredningens förslag skulle innebära för enskilda huvudmän i form av ökade kostnader. Därutöver har mer övergripande konsekvenser av utredningens förslag analyserats. Uppdraget har redovisats till utredningen genom tre rapporter:

- Kostnad omstrukturering av skolektorn. Kostnadsberäkningar till U 2022:08. Utredningen om vinst i skolan.
- Kostnad av särredovisningskrav. Kostnadsberäkningar till U 2022:08. Utredningen om vinst i skolan.
- Konsekvensanalys till utredningen om vinst i skolan (U 2022:08).

Vidare har en konsult (Sweco) tagit fram en översikt av hur enskilda huvudmän är organiserade och uppgifter om deras ekonomi. Uppdraget har redovisats till utredningen genom en rapport:

- Företagsform, struktur och ekonomi. Fristående för-, grund- och gymnasieskolor i Sverige 2024.

Utredningen har anlitat Anders Lewin vid konsultfirman Space360 för stöd med språkgranskning samt utredningens arbete med klarspråk.

Under hösten 2022 och våren 2023 genomförde utredningen med anledning av det ursprungliga direktivet studiebesök i Norge, Danmark och Nederländerna. Utredningen träffade då företrädare för respektive lands utbildningsdepartement och skolmyndigheter, branschorganisationer för fristående förskolor och skolor samt fackförbund. Den nordiska utblicken redovisas inte i aktuellt delbetänkande. Men utredningen kan upplysningsvis konstatera att särskild utredare och kansli som en del i sina överväganden tagit del av relevant lagstiftning från respektive land samt erfarenheter från studiebesöken.

Den 24 oktober 2023 förordnades en expertgrupp till utredningen. Sakkunniga och experter i gruppen företräder Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Skolverket, Skolinspektionen och Bokföringsnämnden. Under utredningens arbete med delbetänkandet har nio möten genomförts med sakkunniga och experter.

Expertgruppen, referensgrupperna och övriga referenter har bidragit med värdefulla synpunkter på förslag och överväganden i betänkandet. Den särskilde utredaren svarar dock enligt kommittéförordningen (1998:1474) själv för det slutgiltiga innehållet i betänkandet.

2.3 Begrepp och avgränsningar

Utredningen har valt att, där det är nödvändigt, beskriva och definiera vissa begrepp eller redogöra för vilka avgränsningar som gjorts. Syftet är att varje kapitel ska stå för sig själv och kunna läsas fristående. Inledningsvis redogörs ändå här för några av de begrepp och avgränsningar som används generellt i betänkandet.

2.3.1 Utredningen omfattar förskola, grundskola, gymnasieskola och fritidshem

Utredningens uppdrag omfattar skolformerna:

- förskola
- förskoleklass

- grundskola
- anpassad grundskola
- gymnasieskola
- anpassad gymnasieskola
- och fritidshem.

Skolväsendet omfattar även några skolformer som inte omfattas utredningens uppdrag. Dessa är

- specialskola
- sameskola
- kommunal vuxenutbildning.

Utredningen har valt att i de flesta fall använda vissa samlingsbegrepp. När utredningen använder begreppet grundskola omfattas även förskoleklass och anpassad grundskola. När utredningen använder begreppet gymnasieskola omfattas även anpassad gymnasieskola. Ibland används även begreppet skola, och det omfattar då samtliga skolformer utom förskola och fristående fritidshem.

2.3.2 Utredningen omfattar främst enskilda huvudmän

Utbildning inom skolväsendet kan anordnas av det allmänna eller av enskilda. Det finns i huvudsak kommunala och enskilda huvudmän, men även staten och regioner kan vara huvudmän för vissa skolformer (2 kap. 3–4 §§ skollagen). Utredningens förslag omfattar huvudsakligen enskilda huvudmän, men gäller i vissa fall alla huvudmän inom skolväsendet.

2.3.3 Förutsättningar för godkännande som enskild huvudman

För att en enskild fysisk eller juridisk person ska få bedriva en fristående förskola, skola eller ett fritidshem krävs ett godkännande. Enskilda får godkännas som huvudmän för skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola,

gymnasiesärskola samt fritidshem (2 kap. 5 § skollagen). Skolinspektionen beslutar om godkännande av enskilda som huvudmän för fristående skolor. För fristående förskolor och fritidshem som inte anordnas vid en skola beslutar den kommun där utbildningen ska bedrivas om godkännande (2 kap. 7 § skollagen).

Enskilda huvudmän är företag

Med enskilda avses enligt förarbetena till skollagen bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och enskilda individer.¹ Det innebär att enskilda huvudmän kan välja på vilket sätt de vill organisera sig. Godkännandet är knutet till den enskilda huvudmannens organisations- eller personnummer.

Utöver benämningen enskild huvudman har utredningen valt att använda begreppet ”företag” för att beskriva den entitet som har godkännandet. Det gör det möjligt att beskriva enskilda huvudmän utifrån den företagsform de valt, men är också ett begrepp som går att relatera till andra regelverk än skollagen. I valet av företag som ett samlingsbegrepp har utredningen utgått från bokföringslagen (1999:1078) (BFL). Där används benämningen företag för en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig. Förskole- och skolverksamhet är att se som näringsverksamhet, och den som bedriver näringsverksamhet är enligt bokföringslagen bokföringsskyldig (1 kap. 2 § BFL).

Ofta används i stället begreppet ”associationsform” för att beskriva det valda sättet att organisera sig. En association är en entitet som bildats genom att medlemmarna avtalat om att bedriva verksamhet av viss varaktighet för att främja särskilda ändamål, till exempel att åstadkomma vinst eller uppnå ett ideellt syfte. Associationen ska godtas av rättsordningen genom lagstiftning, eller för ideella föreningar enligt allmänna rättsprinciper.

Men en stiftelse är inte en association, eftersom den inte har medlemmar. En enskild firma är inte heller en association, utan endast en skatterättslig beteckning på en enskild fysisk individs affärsverksamhet. Därför fungerar inte associationsform i det här sammanhanget, eftersom skolor kan drivas av både stiftelser och

¹ Prop. 2009/10:165 s. 643.

enskilda firmor. ”Juridisk person” går heller inte använda, eftersom det inte innefattar enskild firma.

Ett godkännande gäller viss utbildning vid en viss skolenhet

Ett godkännande av en enskild huvudman ska gälla viss utbildning vid en viss skolenhet, förskoleenhet eller ett fristående fritidshem. Här följer en förklaring av hur begreppen skolenhet, förskoleenhet, fristående fritidshem, fristående skola och fristående förskola används i skollagen.

Skolenhet och fristående skola

I 1 kap. 3 § skollagen definieras skolenhet som:

av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad.

I samma lagrum och 2 kap. 7 § definieras fristående skola som:

... en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.

Det innebär att enligt skollagen är en skolenhet med en enskild huvudman och en fristående skola samma sak. I vardagligt tal används dock begreppet skola för att beteckna en viss skolverksamhet, oavsett hur många skolenheter som faktiskt ingår. En huvudman kan välja att bedriva till exempel olika årskurser eller stadier i olika skolenheter, men ändå ge enheterna ett gemensamt namn som betecknar verksamheten som ”en” skola. Till exempel kan en grundskola som bedrivs i en och samma skolbyggnad bestå av två skolenheter, en för varje stadie. Det som uppfattas som att en fristående skola kan enligt skollagen alltså vara flera fristående skolor eller skolenheter. Utredningen använder därför av tydlighetsskäl i första hand begreppet skolenhet i betänkandet.

Förskoleenhet och fristående förskola

Förskoleenhet definieras enligt 1 kap. 3 § skollagen som en

av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad.

En fristående förskola är enligt samma lagrum en förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola. På samma sätt som är fallet med skolor är alltså enligt skollagen en förskoleenhet med en enskild huvudman och en fristående förskola samma sak, vilket skiljer sig från hur begreppen används i vardagligt tal. Utredningen använder därför i första hand begreppet förskoleenhet i betänkandet.

Fristående fritidshem

Av 1 kap. 3 § och 2 kap. 7 § andra stycket skollagen framgår att fristående fritidshem är ett fritidshem som

- bedrivs av en enskild, och
- inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.

Till skillnad mot vad som gäller för en förskole- eller skolenhet finns det ingen begränsning eller närmare definition vad som avses med ett fristående fritidshem. Det finns inte heller motsvarande enhetsbegrepp. Utredningen använder därför begreppet fristående fritidshem, men har också valt att benämna dem ”enheter”, trots att de inte benämns så i skollagen.

2.4 Delbetänkandets disposition

Utredningens delbetänkande inleds med författningsförslag i kapitel 1 samt i kapitel 3 med en översikt av hur utredningen tolkat sitt uppdrag. I kapitel 3 redogörs även för utgångspunkter och juridiska bedömningar som är centrala för helheten och för många av utredningens förslag. Därefter följer i kapitel 4 en översikt av nuläget i den fristående förskole- och skolsektorn. Utredningens förslag

och bedömningar redovisas i kapitel 5–15. Överväganden om ikraftträdande, konsekvensanalyser samt författningskommentarer redovisas i kapitel 16–18.

Betänkandet innehåller därutöver fyra bilagor. I bilaga 1–3 finns utredningens direktiv och tilläggsdirektiv. Av direktiven framgår att utredaren vid genomförandet av samtliga delar av sitt uppdrag ska analysera och redovisa hur eventuella krav och regler förhåller sig till eller påverkas av det EU-rättsliga regelverket. Av rättsutlåtande i bilaga 4 framgår den bedömning av EU-rättens inverkan på fristående förskole- och skolsektor som utredningen följt i sitt arbete.

3 Utredningens syfte och utgångspunkter

En likvärdig skola av hög kvalitet är av avgörande betydelse såväl för enskilda barn och elever som för Sverige som kunskapsnation. Alla skolhuvudmän, offentliga och enskilda, har därför ett uttalat ansvar för att tillhandahålla utbildning av sådan kvalitet att barn och elever får likvärdiga förutsättningar att nå utbildningens mål.¹ Statens ansvar, både ur ett samhällsperspektiv och i relation till enskilda, är att se till att skolan fullgör sitt uppdrag.

Det är huvudsakligen skattemedel som finansierar skolväsendet i Sverige. Merparten av finansieringen sker via kommunal inkomstskatt. Därtill tillkommer finansiering genom generella och riktade statsbidrag via staten. För kommunala huvudmän är förskola och skola en obligatorisk verksamhet som kommunerna är skyldiga att erbjuda barn och elever bosatta i kommunen. Utbildning är både den volymmässigt största verksamheten och den största kostnadsposten för kommunerna. För enskilda huvudmän är förskola och skola ett frivilligt uppdrag, där huvudmannen efter godkännande får ett förtroende av det allmänna att mot ersättning bedriva en samhällsviktig verksamhet vars huvudsyfte är barnens och elevernas samt samhällets bästa.

Det är i denna kontext som utredningen utarbetat delbetänkandet. En första och självklar utgångspunkt har varit att utredningens arbete styrs av regeringens direktiv och tilläggsdirektiv.² Det bör redan här noteras att utredningen inte har i uppdrag att föreslå ett förbud mot vinster eller vinstutdelning. Det innebär att utredningens förslag behöver vara förenliga med de regelverk, till exempel inom associationsrätt och EU-rätt, som gäller för företagen som bedriver

¹ Se bland annat 1 kap. 4 och 5 §§, 10 kap. 2 § och 15 kap. 2–4 §§ skollagen.

² Se kommittédirektiv 2022:102 samt tilläggsdirektiv 2023:109 och 2024:85.

verksamhet inom skolområdet. Utredningen har inte heller tolkat uppdraget som att den ska göra en övergripande utvärdering av hela den svenska fristående förskole- och skolektorn. I stället har fokus varit de områden som enligt både direktivens skrivningar och utredningens analys kräver särskild uppmärksamhet.

Samtidigt har utredningen där det varit möjligt strävat efter en helhetssyn i sina överväganden. Inte bara eftersom direktivens bredd och komplexitet kräver det, utan också på grund av bredden och komplexiteten i den fristående förskole- och skolektorn.

I detta sammanhang ska nämnas att utredningen haft kontakt med experter, bransch- och arbetsgivarorganisationer, företrädare för både stora och små enskilda huvudmän, skolläda-re, kommunala förvaltningar och nämnder, företrädare för fackförbund samt referenspersoner. Det har gett en bild av den centrala roll som den fristående förskole- och skolektorn har i det svenska utbildnings-systemet. Samtidigt visar utredningens uppdrag och analyser att sektorn i dag präglas av bristande reglering och insyn. Enligt utredningens bedömning har denna bristande reglering också påverkat barns och elevers rätt till en god utbildning negativt, i vissa fall på ett oförsvarligt sätt. Utredningen har därför med stöd i direktiven sett som sitt uppdrag att belysa och i förekommande fall åtgärda dessa brister.

Denna tolkning ska inte ses som en generell kritik mot fristående förskolor och skolor. Utredningen har där så är lämpligt sökt lämna förslag som inte gör skillnad på kommunala och enskilda huvudmän. Hänsyn har också där det är möjligt tagits till idéburna aktörer och till små aktörer, oavsett driftsform. Utredningens uppdrag ska dock sammantaget förstås som inriktat på de brister i nuvarande system som underminerar såväl god förvaltning av offentliga medel som barns och elevers rätt till utbildning av bra kvalitet.

Nedan redovisas utredningens viktigaste utgångspunkter. Avsnittet inleds med en genomgång av utredningens syfte och förslagens sammantagna målsättning. Därefter beskrivs de rättsliga bedömningar och andra erfarenheter som ligger till grund för helheten i utredningens arbete.

3.1 Utredningens syfte

Som tidigare nämnts har både offentliga och enskilda huvudmän ett uttalat ansvar att tillhandahålla utbildning av sådan kvalitet att alla elever får likvärdiga förutsättningar att nå utbildningens mål.³ Utredningen lämnar i delbetänkandet därför ett antal förslag som innebär konsekvenser vid brister i kvalitet. Det gäller till exempel villkorade statsbidrag och skarpa sanktioner vid upprepade allvarliga missförhållanden. Dessa förslag träffar både kommunala och enskilda huvudmän.

Men utredningens huvudsakliga fokus är de enskilda huvudmännens styrning och ekonomi. Samma friskolereform som möjliggjort innovation och ökad valfrihet har med åren också fått negativa konsekvenser för både enskilda och samhället.⁴ Syftet med utredningens förslag är därför att säkerställa att de som äger och driver företag inom förskole- och skolsektorn har ett långsiktigt och seriöst engagemang som lever upp till samhällets krav. Möjligheten att trots brister i utbildningens kvalitet finansiera annan näringsverksamhet, fritidsintressen eller privat konsumtion genom kommunala bidrag (skolpeng) ska begränsas eller helt stoppas. Det ska heller inte vara möjligt att utan konsekvenser erhålla skolpeng genom att lämna felaktig information om antalet elever inskrivna i skolan, eller att avveckla en skola med kort varsel.

Utöver att förebygga spekulativa eller ibland till och med brottsliga affärssupplägg som drabbar elever och utbildningens kvalitet, syftar utredningens förslag också till att signalera samhällets förväntan på enskilda huvudmän. Ett godkännande att bedriva fristående förskola eller skola är ett förtroende att bedriva verksamhet i en samhällsviktig sektor som är avgörande för både enskilda och för samhället i stort. Verksamheten ska därmed bedrivas långsiktigt och med god kvalitet. Utredningen föreslår bland annat därför ett förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar under de första fem åren efter att en förskola eller skola startas. Samma begränsning ska även gälla när en huvudman köper en redan existerande förskole- eller skolverksamhet.

³ Se bland annat 1 kap. 4 och 5 §§, 10 kap. 2 § och 15 kap. 2–4 §§ skollagen (2010:800).

⁴ Se till exempel Skolinspektionens årsrapport år 2022, s. 51–54, samt Skolinspektionens årsrapport år 2023, s. 8–9 och 10–11.

Regeringen kan utöver det införa villkor för vissa typer av statsbidrag. En huvudman som delat ut vinst ska till exempel inte samtidigt vara berättigad till statsbidrag för kvalitetshöjande insatser som skulle kunnat genomföras med stöd av skolpengen.

I dag är det näst intill omöjligt att följa hur offentliga medel används i förskolor och skolor som drivs av stiftelser, ekonomiska föreningar, ideella föreningar eller aktiebolag som driver fler än en skola. Nuvarande reglering innebär enbart en skyldighet för kommunen att ge enskilda huvudmän motsvarande ersättning som lämnas till den egna skolverksamheten. Men skolpengen följer inte barnet eller eleven till den valda fristående förskole- eller skolenheten. I stället tillfaller skolpengen den enskilda huvudmannen, som kan disponera den fritt. Samtidigt som kommunen är skyldig att ersätta den enskilda huvudmannen för vissa specificerade kostnadsslag, till exempel läromedel och elevhälsa, så är det upp till den enskilda huvudmannen att välja i vilken omfattning medlen faktiskt används för dessa kostnadsslag.

Den enskilda huvudmannen är inte heller bunden att använda skolpengen inom den kommun där en viss fristående förskola eller skola finns. Det innebär att en enskild huvudman som har flera fristående förskolor och skolor i olika delar av landet eller utomlands, är fri att omdisponera skolpengen mellan olika enheter. Om den enskilda huvudmannen i samma företag bedriver någon verksamhet utöver skolverksamhet kan den även använda skolpengen i den verksamheten. Det innebär att utöver finansiering av den verksamhet som ingår i utbildningsväsendet medger nuvarande regelverk att enskilda huvudmän använder skolpengen för att finansiera annan förenings- eller näringsverksamhet än den som bidragen avsåg. Skolpengen kan alltså, utan de huvudsakliga finansiärernas insyn, fritt omdisponeras från en fristående skola i en kommun till en fristående förskola, grundskola eller gymnasieskola i en annan kommun eller utomlands, alternativt till affärsområden inom till exempel yrkes- eller vuxenutbildning eller någon helt annan verksamhet.

Nuvarande regelverk medger därutöver att de enskilda huvudmännen gör olika typer av värdeöverföringar. Exempel på sådana är koncernbidrag, utdelning till aktieägare, förvärv av fastigheter utan koppling till skolverksamheten samt stöd till föreningar eller näringsverksamhet utan anknytning till skolverksamhet.

Utredningen vill därför genom förslagen bland annat öka statens, kommunernas och allmänhetens insyn i de enskilda skol- och förskoleenheternas ekonomi. Tillsynsmyndigheterna ges också bättre verktyg att uppfylla sitt ansvar för att säkerställa att de enskilda huvudmännen fullgör sitt uppdrag, såväl i relation till det enskilda barnet och eleven som utifrån ett samhällsperspektiv.

Förslagen innebär en omställning, och för vissa fristående aktörer också betydande inledande kostnader, i vissa fall även återkommande kostnader. Men utredningen anser att förslagen i förlängningen gynnar hela den fristående förskole- och skolesektorn. Möjligheten att följa hur offentliga medel används på förskole- och skolenhetsnivå kan till exempel synliggöra de brister i kommunal resurstilldelning som enskilda huvudmän ibland uppmärksammar. Transparens kring användande av offentliga medel skapar också bättre förutsättningar att uppmärksamma den innovation, det engagemang och den effektivitet som av många lyfts som den fristående förskole- och skolesektorns särskilda kännetecken.

3.2 Utredningens förslag gäller såväl förskolor som skolor

Utredningens uppdrag omfattar både fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem. Med några få undantag hänvisar också direktivens utredningspunkter till begreppen ”enskilda huvudmän” och ”tillsynsmyndigheter”. Utredningen tolkar detta som att utredningens förslag som huvudregel ska gälla alla skolformer. Därmed berör förslagen som huvudregel både den statliga tillsynsmyndigheten Skolinspektionen och de kommunala tillsynsmyndigheterna.⁵

I sina överväganden och förslag har utredningen i första hand förhållit sig till de olika företagsformerna inom sektorn samt till enskilda huvudmän som ansvariga för en verksamhet. Det har därmed inte varit aktuellt för utredningen att ta fram särskilda bestämmelser utifrån de specifika förutsättningar som gäller för den fristående förskolesektorn.

⁵ Direktivens motivtexter hänvisar till skillnad från utredningspunkterna i vissa fall enbart till uttrycket ”skola” eller ”fristående skola”. Fristående förskolor omnämns mer sällan. Utredningen anser att begreppen i direktivens motivtexter ska ses som ett samlingsnamn för alla de skolformer som omfattas av uppdraget, inklusive fristående förskolor.

Även om flertalet av utredningens förslag berör enskilda huvudmän oavsett vilken typ av verksamhet de bedriver, kommer förslagets praktiska konsekvenser sannolikt skilja sig åt mellan olika skolformer. Det gäller främst i de enskilda huvudmännens kontakter med berörda tillstånds- och tillsynsmyndigheter. För att inte upprepa dessa skillnader i vart och ett av de efterföljande kapitlen väljer utredningen att här ge en samlad bild av förutsättningarna för de fristående förskolorna och berörda kommunala tillsynsmyndigheter, samt hur detta kan påverka de praktiska konsekvenserna av vissa förslag som utredningen lägger.

En mer ingående översikt av enskilda huvudmän för fristående förskolor samt statistik rörande de fristående förskolorna lämnas i kapitel 4.

3.2.1 Viktiga skillnader mellan den fristående förskolesektorn och den fristående skolsektorn

Hösten 2023 fanns det fristående förskolor i 244 av landets 290 kommuner.⁶ De fristående förskolornas andel av förskolorna i kommunerna varierar. I pendlingskommuner nära storstad uppgick de fristående förskolornas andel till 43 procent, medan andelen fristående förskolor i landsbygdskommuner endast uppgick till 19 procent. Jämfört med närvaron av fristående grundskolor, som finns i 186 av landets 290 kommuner,⁷ är närvaron av fristående förskolor alltså betydligt mer vanlig i landets kommuner.⁸

Fristående förskolor finansieras precis som fristående skolor med kommunala bidrag.⁹ Till skillnad från de fristående skolorna, som har Skolinspektionen som tillstånds- och tillsynsmyndighet, är kommunerna tillstånds- och tillsynsmyndighet för de fristående förskolorna. Det innebär att kommunen i sin roll är både utbetalande myndighet, tillståndsgivande myndighet och tillsynsmyndig-

⁶ Skolverket (2023), *Barn och personal i förskola hösten 2023*, dnr 2024:867. Skolverket saknar i nuläget en uppdaterad förteckning över landets förskoleenheter. Efter ändring i förordningen (2020:833) om skolenhetsregister har dock Skolverket möjlighet att inkludera förskoleenheter i skolenhetsregistret. Även Statistiska centralbyrån (SCB) samlar in statistik om förskolor på uppdrag av Skolverket.

⁷ Skolverket (2024), *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*, rapport 2024:4.

⁸ Kommuner är också tillstånds- samt tillsynsmyndigheter för fristående fritidshem. För fristående fritidshem saknas alla former av register av hur många de är och var de ligger.

⁹ Fristående förskolor finansieras i likhet med kommunala förskolor också delvis av avgifter som tas ut av barnens vårdnadshavare. En genomgång av detta återfinns i kapitel 4.

het. Kommunernas tillståndsansvar för fristående förskolor regleras i 2 kap. 7 § andra stycket skollagen och tillsynsansvaret i 26 kap. 4 § skollagen. Kommunernas tillsynsansvar är dock begränsat på så sätt att Skolinspektionen har tillsynsansvaret även för fristående förskolor när det gäller förskolors åtgärder mot kränkande behandling.¹⁰ Skolinspektionen har dessutom tillsyn över hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar över de fristående förskolorna.¹¹

Ytterligare en omständighet som ibland kan påverka relationen mellan de fristående förskolorna och kommunerna är att kommunerna, vid sidan av att vara tillstånds- och tillsynsmyndighet för de fristående förskolorna, även är huvudman för de kommunala förskolorna.

3.2.2 Både enskilda huvudmän inom förskolan och kommunerna har varierade förutsättningar

En genomgående iakttagelse i delbetänkande är att förutsättningarna skiljer sig åt mellan de enskilda huvudmännen. Storlek, driftsform, ekonomiska mål för verksamheten, pedagogisk inriktning och organisatorisk tillhörighet varierar mellan olika huvudmän.

Eftersom sektorn är så stor är variationen i förutsättningar påtaglig bland de 1 900 enskilda huvudmän som driver fristående förskolor. Andelen fristående förskolor som drivs som ekonomiska föreningar, ofta föräldra- eller personalkooperativ, är högre inom förskolesektorn än inom skolområdet. Samtidigt är aktiebolag den vanligaste driftsformen, sett till antalet barn och enheter. De stora skillnaderna mellan olika enskilda huvudmän medför att utredningens överväganden behöver beakta skilda förutsättningar vad gäller till exempel resurser för kvalitetsarbete, men också gällande huvudmännens juridiska och ekonomiska kompetens.

På samma sätt finns betydande skillnader mellan olika kommuners förutsättningar att bedriva tillståndsprövning och tillsyn. Mindre kommuner har ofta av naturliga skäl inte samma resurser som större kommuner när det gäller att bygga upp nödvändiga rutiner och tillgång till kompetenser för att utöva det kommunala tillstånds- och tillsynsansvaret i en alltmer komplex tillsynsmiljö. Eftersom stora och små kommuner enligt nuvarande regelverk har samma ansvar

¹⁰Skollagen (2010:800) 26 kap. 4 § 2 st.

¹¹ Ibid., 26 kap. 3 § 4p.

erfar utredningen att många aktörer i sektorn, kommunala såväl som enskilda, upplever bristande likvärdighet i kommunernas möjligheter att utöva sitt tillstånds- och tillsynsansvar för de fristående förskolorna.¹²

Utredningen kan sammantaget konstatera att det finns stora variationer i förutsättningar mellan såväl kommunerna som de enskilda huvudmännen för fristående förskolor. Sådan variation kan sägas förekomma även i den fristående skolesektorn. Det som är unikt inom den fristående förskolesektorn är att variationen i de enskilda huvudmännens förutsättningar kombineras med indikationer på att tillståndsprovning och tillsyn tillämpas olika beroende på kommunernas förutsättningar, samtidigt som tillgången till aggregerad information om tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor också är begränsad, se avsnitt 3.2.3. Denna problembild har medfört svårigheter för utredningen att bedöma i vilken omfattning likvärdighet i praktiken kan säkerställas i genomförandet av utredningens förslag.

3.2.3 Det saknas tillgänglig kunskap om tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor

Utredningen kan konstatera att den typ av aggregerad dokumentation om fristående förskolor som vore väsentlig för utredningens arbete endast finns i begränsad omfattning. I dag finns visserligen uppgifter om till exempel barngrupper, personalresurser och kostnader för förskolor representerad i bland annat Skolverkets officiella statistik. Men aggregerade data om tillståndsansökningar, tillsyns-ingripanden eller domstolsärenden som rör fristående förskolor finns enbart tillgängliga om de samlas in manuellt.

Underlag som belyser tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor finns bara ute hos landets kommuner, eller hos de domstolar som avgjort olika mål rörande fristående förskolor. I de fall utredningen inhämtat domar och beslut från förvaltnings- och kamrarrätter har arbetet präglats av betydande praktiska svårigheter. Domstolsavgöranden som rör förskolor registreras till exempel av

¹² Utredningen har inhämtat erfarenheter om den fristående förskolesektorn genom bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och dess arbetsgrupp för förskolechefer, intervjuer av både företrädare för och medlemmar i bransch- och arbetsgivarorganisationerna Sefif och Fremia, samt nätverket inom förskoletillsyn vid Göteborgsregionens kommunalförbund.

domstolarna i en måltyp som innehåller domstolens alla mål enligt skollagen. För perioden som utredningen analyserat har därför merparten av de sammanlagt sexton domstolarna skickat samtliga sina avgöranden enligt skollagen. Utredningen har därmed manuellt behövt sortera fram exempel från åren 2019–2023 ur försändelser av allmänna handlingar som i något fall omfattat mer än tusen dokument. Av bland annat den anledningen har det inte varit möjligt för utredningen att skapa sig en heltäckande bild av tillstånds- och tillsynsfrågorna inom det aktuella området.

Utredningen kan också konstatera att forskningen inom det fristående förskoleområdet inte i första hand fokuserar på de aspekter som berör utredningens uppdrag. Utredningen har dock i sitt arbete varit i kontakt med forskningsprojektet Förskolan som marknad vid Umeå universitet.¹³

I avsaknad av annan dokumenterad kunskap om fristående förskolor har utredningen genomfört en egen kartläggning med avseende på tillstånds- och tillsynsprocesser. Kartläggningen har främst gjorts genom direkta kontakter med representanter för kommuner, fristående förskolor och myndigheter. Utöver samtal med enskilda kommuner har utredningen även hämtat in synpunkter från förskoleförvaltningen i Stockholms stad, en arbetsgrupp inom Göteborgs-regionens kommunalförbund samt chefsnätverk inom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) med särskilt ansvar för förskolefrågor.¹⁴ Utredningen har också genom SKR samlat in svar på en mindre enkät från ett antal kommuner. Utredningen har därutöver fört samtal med branschorganisationen Sefif och arbetsgivarorganisationen Fremia för att inhämta de fristående förskolornas perspektiv i frågan.¹⁵ Medlemmarna i dessa två organisationer har också haft möjlighet att svara på en enkät från utredningen.

¹³ <https://www.umu.se/forskning/projekt/forskolan-som-marknad/>. Hämtad 2025-02-20.

¹⁴ Den 23 november 2023 träffade utredningen företrädare för de 13 kommunerna i Göteborgs-regionens kommunalförbunds nätverk för tillsyn av fristående förskola, pedagogisk omsorg och friliggande fritidshem. Den 21 oktober 2024 genomförde utredningen möte med SKR:s chefsnätverk inom förskola. I nätverket finns förskole- och förvaltningschefer från cirka 25 kommuner representerade. SKR ingår i utredningens referensgrupp.

¹⁵ Utredningen genomförde den 15 april 2024 möte med företrädare för branschorganisationen för fristående förskolor Sefif samt ett urval av organisationens medlemmar. Den 20 augusti 2024 träffade utredningen företrädare för Fremia, arbetsgivarorganisation för arbetsgivare inom Kooperation, civilsamhälle och idéburen välfärd, samt ett urval av organisationens medlemmar. Fremia och Sefif ingår i utredningens referensgrupp.

Förutom ovanstående kontakter har utredningen läst publicerade rapporter från kommuners tillsyn av fristående förskolor samt artiklar som publicerats av organisationer och nätverk som är engagerade i förskolefrågan.¹⁶ Utredningen har också tagit del av skriftliga yttranden genom utredningens referensgrupper, från bland annat Fremia, Kommunal, Almega Utbildning och Svenskt Näringsliv. Utredningens kartläggning har resulterat i vad utredningen vill definiera som ett antal ögonblicksbilder av den fristående förskolesektorns förutsättningar.

3.2.4 Relationen mellan enskilda huvudmän och kommunala tillsynsmyndigheter präglas av både samarbete och motsättningar

Utredningen kan konstatera att det finns många uppfattningar om relationen mellan kommunerna och de fristående förskolorna.

Hur enskilda huvudmän inom förskolan uppfattar kontakterna med kommunerna

De enskilda huvudmännen förmedlar en bild av att bemötande, rutiner och tillgängliga kompetenser kan skilja sig mycket åt från kommun till kommun. Enskilda huvudmän med förskoleenheter i flera kommuner vittnar om variationer i hur olika kommuner löser sitt myndighetsuppdrag, men också om att det kan finnas skillnader mellan olika kommunernas tolkning och tillämpning av regelverket.

Både kommuner och enskilda huvudmän uppger för utredningen att de större kommunerna kan ha många fler anställda med särskild kompetens för tillsynsuppdraget. Det gäller framför allt pedagoger och jurister, men även ekonomer. Många enskilda huvudmän kopplar dessa skillnader till hur myndighetsuppdraget bedrivs i olika kommuner. Det som leder till ett föreläggande i en kommun gör det inte nödvändigtvis i en annan, och vad som prioriteras av en kommun vid en tillståndsprövning eller tillsyn kan vara nedprioriterat av en annan. Vissa enskilda huvudmän har erfarenhet av tillsyn genomförd

¹⁶ Exempel på rapporter och artiklar är *Förskola i Stockholm 2023*, Förskoleförvaltningen Stockholms stad 2024, *Rapport efter tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Uppsala kommun läsåret 2022/23*, Uppsala kommun 2024, *Vem bestämmer över förskolan*, Fackförbundet Kommunal 2022.

av personal vid kommunala förskolor och rektorer från den kommunala verksamheten. I dessa fall har de enskilda huvudmännen ibland ifrågasatt objektiviteten hos de personer som genomfört tillsynen.

Företrädare för fristående förskolor noterar i samtal med utredningen också att kommunernas bemötande kan variera mycket. Vissa kommuner har en positiv inställning till fristående förskolor och inkluderar dem i utvecklingsarbetet som bedrivs för de kommunala förskolorna, medan andra kommuner upplevs bemöta fristående förskolor mer som konkurrenter. Några utmaningar finns enligt de svarande framför allt i mindre kommuner. Ett exempel är att tillståndsprovning och tillsyn i små kommuner kan uppfattas som personbunden, och att det kan finnas olika typer av person- eller verksamhetskopplingar, yrkesmässiga eller privata, mellan dem som granskar och de som granskas.

Även periodiciteten för tillsynen har mycket stora variationer. Vissa enskilda huvudmän tillsynas i någon form vartannat år, medan andra anger att de aldrig haft någon tillsyn från kommunen. En vanlig periodicitet verkar dock vara att en tillsyn äger rum vart tredje år.

Samtidigt finns det flera enskilda huvudmän som lyfter det positiva i den nära relation som finns mellan dem och kommunen. De upplever att det finns en mer pragmatisk inställning till de fristående förskolorna, och en strävan efter att lösa frågor på ett smidigt sätt. Det kvalitetsutvecklande moment som tillsynen tillför uppskattas särskilt av de enskilda huvudmännen, liksom att kommunens grundsyn är att erbjuda ett stöd för de enskilda huvudmännen att göra rätt. Flertalet enskilda huvudmän som utredningen varit i kontakt med upplever också att kommunerna har en tydlig process för tillståndsgivning, även om den är arbetskrävande.

Avslutningsvis noterar utredningen att de enskilda huvudmännen ställer sig frågande till att tillsynen av kommunala förskolor så gott som alltid enbart sker centralt på huvudmannanivå, samtidigt som tillsynen av fristående förskolor i hög utsträckning genomförs på enhetsnivå. En uppfattning som återkommande framförs i samtal med representanter för fristående förskolor är att det vore bättre att ha Skolinspektionen som ansvarig tillstånds- och tillsynsmyndighet i stället för med nuvarande system med kommunala tillsynsmyndigheter. Det främsta skälet för denna uppfattning är de upplevda skillnaderna mellan hur kommunerna utövar sitt myndighetsuppdrag gentemot de fristående förskolorna.

Hur kommunala tillsynsmyndigheter uppfattar de enskilda huvudmännen inom förskolan

Företrädare för kommunala tillsynsmyndigheter lyfter i samtal med utredningen både fram skillnaderna mellan olika enskilda huvudmän och skillnaderna mellan kommunerna. En generell uppfattning är att vissa mindre enskilda huvudmän har mindre kunskap om regelverk och ekonomi än större huvudmän. Det kan i sin tur leda till mer utdragna tillståndsprocesser, men även till en större andel anmärkningar och förelägganden. Ytterligare en utmaning med några av de mindre aktörerna är att de har en lägre grad av kontinuitet i styrelsekretsen, eftersom föräldrar eller personal ibland byts ut relativt ofta. Kommunerna ser också att små enskilda huvudmän oftare än de stora har ekonomiska utmaningar och att de kan vara mer känsliga för förändringar i barngruppernas storlek.

Samtidigt ser kommunerna också utmaningar hos större huvudmän med fler enheter, där det ibland är komplicerat att få överblick över ägar- och ledningskretsen. Vissa kommuner noterar också att större huvudmän är rörliga, och ger intryck av att välja etableringskommun med utgångspunkt i hur huvudmännen uppfattar lokala förutsättningar för tillstånds- och tillsynsprocesser.

Utredningen noterar i samtalen med olika kommuner att större kommuner oftare än mindre anger att de förelägger om verksamhetsbrister. I många av enkätsvaren som utredningen fått från kommuner utanför storstäderna anges att ingen fristående förskola sedan 2019 fått föreläggande på grund av brister i verksamheten. Detta bör jämföras med utredningens granskning av ett antal tillsynsrapporter från större kommuner. Stockholms stad har till exempel i sin tillsynsrapport för 2023 angett att brister upptäckts hos 86 procent av de granskade fristående förskoleverksamheterna.¹⁷ Uppsala kommun anger i sin tillsynsrapport för 2023 att granskningen av 22 fristående förskolor resulterat i 17 förelägganden, två avstående från ingripande och en återkallelse av godkännande.¹⁸ Med hänsyn till att det i Sverige år 2023 fanns 1 900 enskilda huvudmän som sammanlagt drev 2 700 fristående förskolor, bedömer utredningen det som anmärkningsvärt att tillsynsprocesser i kommunerna verkar resultera i så olika nivåer av förelägganden.

¹⁷ *Förskola i Stockholm 2023*, Förskoleförvaltningen Stockholms stad 2024.

¹⁸ *Rapport efter tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Uppsala kommun läsåret 2022/23*, Uppsala kommun 2024.

Vidare noterar utredningen att det även bland kommunala tillsynsmyndigheter, och då främst hos företrädare för de mindre kommunerna, är relativt vanligt med uppfattningen att Skolinspektionen vore lämpligare som tillstånds- och tillsynsmyndighet för fristående förskolor. Mindre kommuner anger ofta både i samtal med utredningen och i enkätsvar att kommunens ansvariga förvaltning saknar tillräckliga resurser för att ha anställda som enbart arbetar med tillsynsuppdraget. I stället får chefer och medarbetare på förvaltningen samt personal inom kommunens förskoleverksamhet lösa dessa uppgifter parallellt med andra.¹⁹

3.2.5 Hur Skolinspektionen uppfattar kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn

Skolinspektionen publicerade 2016 en rapport rörande kommunernas tillsyn av fristående förskolor.²⁰ Rapporten grundar sig på en granskning av hur 35 kommuner utövar sin tillsyn över fristående förskolor. Enligt Skolinspektionen genomför samtliga 35 kommuner tillsyn i någon form, men myndigheten anser att en tredjedel av dem behöver utveckla sin tillsynsprocess i alla delar. Två av tre kommuner behöver utveckla arbetet med hur de granskar förskolornas arbete utifrån läroplanens mål och uppdrag. Granskningen visar vidare att åtta av tio kommuner behöver utveckla arbetet med att fatta beslut om ingripande åtgärder när de upptäcker brister i verksamheten. Endast ett fåtal kommuner använder skollagens ingripande vid tillsyn, som exempelvis anmärkning eller föreläggande, när de återrapporterar resultatet av tillsynen till berörda huvudmän.

2024 genomförde Skolinspektionen en tematisk tillsyn av kommunernas tillsynsansvar över fristående förskolor. Resultatet av den tematiska tillsynen redovisades i en större rapport om skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism med mera.²¹ Resultatet från tillsynen visade att 29 av 30 kommuner uppfyller lagens krav inom det område som granskats.

¹⁹ Utöver enkätsvar samt erfarenheter inhämtade genom intervjuer, se även Alice Kyander, *Tillsyn av fristående förskolor – kommunala tjänstemäns upplevelser av tillsyn på statligt uppdrag* (magisteruppsats, Uppsala universitet, 2022).

²⁰ Skolinspektionen (2016), *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*.

²¹ Skolinspektionen (2023), *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. – Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning*.

3.2.6 Slutsatser om kommunala tillsynsmyndigheter och enskilda huvudmän inom förskolan

Som inledningsvis nämnts i detta kapitel betraktar utredningen enskilda huvudmän för förskola och skola som en enda sektor. Detta eftersom det är de enskilda huvudmännens organisation och styrning som är föremål för utredningens uppdrag och förslag. Det har därför inte funnits anledning för utredningen att ta fram särskilda bestämmelser för fristående förskolor, eller att anpassa sina förslag utifrån förutsättningarna som finns inom den fristående förskolesektorn. Utredningens kartläggning har dock lett till vissa slutsatser som utredningen upplysningsvis dokumenterar i detta avsnitt.

Den första slutsatsen är att det finns behov av att samla tillgänglig kunskap om tillståndsprovning och tillsyn av fristående förskolor på ett sådant sätt att uppgifterna blir lättillgängliga och jämförbara. Den ofullständiga överblicken gör det svårt att fastställa vilka förbättringsåtgärder som skulle vara bäst att vidta, eller om sektorns förutsättningar kräver anpassningar av utredningens förslag.

Den andra slutsatsen är att den fristående förskolesektorn präglas av betydande variationer, såväl när det gäller de enskilda huvudmännens och kommunernas förutsättningar som i hur tillståndsprovning och tillsyn genomförs och upplevs. Olikteterna gör det svårt för utredningen att bedöma i vilken omfattning det är möjligt att i praktiken säkerställa likvärdighet i genomförandet av utredningens förslag. Utredningen menar att bristen på likvärdiga förutsättningar i sig är den största utmaningen inom området.

Utredningen kan också konstatera att en återkommande fråga i samtalen med både enskilda huvudmän och kommuner gäller uppdraget som tillstånds- och tillsynsmyndighet för de fristående förskolorna. Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag i frågan, men noterar att det finns stora skillnader i vilka förutsättningar kommunerna har för att på ett likvärdigt sätt agera i denna myndighetsroll.

3.3 Förelägganden vid tillsyn är det enda rättssäkra kvalitetsmåttet för de ingripanden utredningen föreslår

I utredningens uppdrag ingår att överväga om tillsynsmyndigheterna ska ges nya möjligheter att ingripa i de fall fristående förskole- eller skolenheter uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller undervisningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling. Exempel på ingripanden som utredningen ska överväga är värdeöverföringsförbud och villkorade statsbidrag.

Utredningen lämnar i denna del inga egna förslag på kvalitetsmått. I de fall utredningen föreslår ingripanden på grund av kvalitetsbrister i verksamheten avser begreppet kvalitetsbrist utan undantag tillsynsbeslut fattade av ansvarig tillsynsmyndighet. Utredningen bedömer att tillsynsmyndigheternas förelägganden om verksamhetsbrister är den enda rättssäkra grunden för de ingripanden som utredningen föreslår. Tillsynsbeslut är därmed det enda relevanta kvalitetsmåttet för utredningens uppdrag.

Utarbetandet av separata kvalitetsmått och bestämmelser om undervisningens kvalitet och barns och elevers kunskapsutveckling kräver enligt utredningens bedömning omfattande överväganden och analyser, i första hand av berörda skolmyndigheter. Detta ligger utanför utredningens uppdrag. Genomgången av existerande kvalitetsmått inom skolväsendet som följer här är avsedd som bakgrund och illustration till utredningens bedömning i denna del.

Utredningen ska enligt direktivet också föreslå hur transparenta kvalitetsmått kan användas som grund för tillsynsmyndigheternas urval av granskningsobjekt. Utredningen har i sina överväganden hämtat in synpunkter från Skolinspektionen och ett urval kommuner.²² Flertalet tillsynsmyndigheter som utredningen varit i kontakt med konstaterar att nuvarande urvalsmetoder för granskningsobjekt är risk- och väsentlighetbaserade. Metoderna bygger på kvalitetssäkrade uppgifter från bland annat Skolverkets statistik, Skolinspek-

²² Utredningen har i denna del hämtat in underlag från Skolinspektionen, bland annat vid möten den 2 oktober 2023 och 17 januari 2024. Utredningen har också hämtat erfarenheter från ett representativt urval kommuner. Företrädare för kommuner har intervjuats i grupp, som till exempel vid Göteborgsregionens tillsynsnätverk den 23 november 2023 och vid ett möte den 23 september 2024 med sju kommuner som ingår i SKR:s grupp för stöd till statliga utredningar. Utredningen har även genomfört enskilda kommunintervjuer, bland annat med Stockholm stads förskoleförvaltning den 25 september 2023, Täby kommun den 28 september 2023 och Göteborgs stads förskoleförvaltning den 4 oktober 2023.

tionens enkäter och tillsynsbeslut, dokumentstudier, insamling av ekonomisk information och verksamhetsbesök. Utredningen konstaterar att nuvarande kvalitetsmått uppfyller sitt syfte, även om det inom ramen för tillsynsmyndigheternas nuvarande urvalsmetoder säkert kan finnas utvecklingspotential. Att utarbeta nya transparenta kvalitetsmått för urval av granskningsobjekt ryms därmed enligt utredningens bedömning inte inom uppdraget.

Utredningen ska i sitt arbete förhålla sig till regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Skr. 2009/10:79). Av den framgår att granskning som syftar till att kontrollera tillsynsobjekt ska göras utifrån lagar och bindande föreskrifter.²³ Regeringen skriver att dokument som nationella handlingsplaner, nationella mål som inte är reglerade i författning eller avtal mellan parter och liknande *inte* bör kunna utgöra grunden för tillsyn.²⁴

Regeringens uttalande i skrivelsen om lagar och bindande föreskrifter är centralt för utredningens arbete. Som framgår av genomgången nedan finns olika typer av kvalitetsmått som används i till exempel Skolverkets projekt med nationella kvalitetsdialoger och Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Dessa grundar sig dock inte enbart på lagar och föreskrifter, utan införlivar i centrala delar även forskning, beprövad erfarenhet och Skolverkets allmänna råd. Kvalitetsmåten är tveklöst relevanta i dessa sammanhang. Men av rätts-säkerhetsskäl anser utredningen att de inte lämpar sig för sådana skarpa myndighetsingripanden som kan bli aktuella genom utredningens uppdrag och förslag.

3.3.1 En översikt av skolmyndigheternas användning av kvalitetsmått

Utredningen har kartlagt vilka underlag för bedömning av kvalitet i utbildning som finns inom skolområdet i dag. Syftet har varit att undersöka om något eller några av dessa underlag lämpar sig att använda i utredningens uppdrag.

²³ Se *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Skr. 2009/10:79) s. 14 och 17.

²⁴ Se till exempel *Nationella målsättningar för skolväsendet*, regeringsbeslut den 17 maj 2023, dnr U2023/01696.

Kvalitetsmått inom Skolinspektionens ansvarsområden

Skolinspektionens granskningsverksamhet, *tillsyn* och *kvalitetsgranskning*, utgår från de krav som ställs i de författningar som reglerar verksamheten.

Skolinspektionens tillsyn

Tillsyn är en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den granskade verksamheten uppfyller kraven i lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att besluta om åtgärder som behövs för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäcks. Skolinspektionen kan ställa krav på åtgärder genom att besluta om ett föreläggande. Vad som anges om Skolinspektionens inspektion gäller även för den tillsyn som kommuner utövar över fristående förskolor.

Skolinspektionens kvalitetsgranskningar

Två kvalitetsmått som särskilt pekas ut i utredningens direktiv är undervisningskvalitet och kunskapsresultat. Dessa områden förekommer i Skolinspektionens kvalitetsgranskningar. Ett aktuellt exempel är granskningen år 2021 av 28 grundskolor med långvarigt låga kunskapsresultat.²⁵

Syftet med Skolinspektionens kvalitetsgranskningar är att höja kvaliteten i den utbildning eller verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Det som undersöks är utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till exempelvis forskning, nationella handlingsplaner, allmänna råd och andra riktlinjer. Kvalitetsgranskning ger ofta utrymme för en mer nyanserad återkoppling till skolor, jämfört med tillsyn. Utöver utvecklingsområden beskrivs även goda exempel och det som fungerar väl.

Samtidigt leder denna form av granskning bara i undantagsfall till föreläggen om verksamhetsbrister.²⁶ Ur rättssäkerhetssynpunkt bör därför inte lämpligt att låta Skolinspektionens nuvarande kvali-

²⁵ Skolinspektionen (2021), *Långvarigt låga kunskapsresultat – Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*, dnr 40-2020:2189.

²⁶ Information och underlag som överlämnades till utredningen vid möte med företrädare för Skolinspektionens kvalitetsgranskning den 15 oktober 2024.

tetsgranskning utgöra grund för sådana skarpa ingripanden som utredningen föreslår vid kvalitetsbrister, som till exempel värdeöverföringsförbud.

Skolenkäten

Skolenkäten är en del av Skolinspektionens granskning av landets skolor. Enkäten används för att samla in synpunkter från elever, föräldrar och pedagogisk personal och är ett av flera underlag i bedömningen av skolan. Skolenkäten genomförs i landets samtliga skolor under en löpande tvåårsperiod. Det innebär att varje huvudman eller skolenhet deltar vartannat år. Under ett år besvarar cirka 400 000 personer skolenkäten på hälften av landets skolor. Här efterfrågas elevernas, vårdnadshavarnas och den pedagogiska personalens uppfattning om verksamheten.

Skolenkäten kan fånga upp sådant som är svårt att upptäcka på andra sätt. Enkätfrågorna utgår också från de områden som ligger till grund för Skolinspektionens granskningar av landets skolor, till exempel trygghet och studiero. Samtidigt innehåller enkäten subjektiva omdömen, vilket gör att det ibland kan vara svårt att förstå orsaken till respondenternas svar. Som utredningens uppdrag är formulerat lämpar sig därför inte skolenkäten som underlag för kvalitetsmått.

Kvalitetsmått inom Skolverkets ansvarområden

Skolverkets statistik

Skolverket ansvarar för Sveriges officiella statistik om skolväsendet. Varje år samlar myndigheten in uppgifter och redovisar statistik om barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat. Resultaten publiceras på webben enligt en särskild publiceringsplan, vilket innebär att publiceringen av olika uppgifter fördelas över sju olika publiceringstillfällen. Alla skolhuvudmän har uppgiftslämnarplikt²⁷, vilket innebär att statistiken är heltäckande.

²⁷ 26 kap. 25 § skollagen.

Utöver officiell statistik publicerar myndigheten även annan statistik, till exempel statistik över relationen mellan betyg på nationella prov och ämnesbetyg för årskurs 6 och årskurs 9, samt relationen mellan betyg på nationella prov och kursbetyg för den högsta avslutande kursen vid gymnasieskolan.

Det finns enligt utredningens bedömning ett rättssäkerhetsproblem med källan till statistiken, eftersom det är skolorna själva som lämnar underlaget. Statistiken bygger på grunduppgifter som skolorna själva genererar, till exempel betyg och resultat på nationella prov, som satts och bedömts av lärarna på skolorna. Dessutom skapar den utdragna publiceringsplanen ett aktualitetsproblem om flera olika mätningar ska användas som ett underlag för eventuella kvalitetsmått vid ett givet tillfälle. Skolverkets statistik lämpar sig därför inte som kvalitetsmått för sådana ingripanden som utredningen föreslår.

Skolverkets urval för riktade insatser

Skolverket riktade utvecklingsinsatser gäller enskilda huvudmän med skolenheter som har låga kunskapsresultat eller en hög andel elever som inte fullföljer sina studier, samt förskoleenheter med svåra förutsättningar. Enskilda huvudmän med enheter som bedöms ha begränsade förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand prioriteras. Urvalet av huvudmän som erbjuds riktade insatser utgår från en analys av kunskapsresultat med utgångspunkt i Skolverkets statistik, samt myndighetens bedömningar av huvudmannens förutsättningar för måluppfyllelse.²⁸

Även om de data som urvalet till riktade insatser baserar sig på är solida, är uppgifterna framtagna med ett annat syfte än som underlag för de tillsynsåtgärder som anges i utredningens direktiv. Särskilt med hänsyn till rättssäkerheten är därför Skolverkets urval i denna del olämpligt som kvalitetsmått vid sådana ingripanden som utredningen föreslår.

²⁸ Information och underlag vid möte den 10 september och den 3 oktober 2024 med Skolverkets företrädare för riktade insatser, bland annat Samverkan för bästa skola. Kompletterande information vid seminarium den 9 september 2024 anordnat av Stockholms universitet om lärdomar från Samverkan för bästa skola.

Utvecklingen av ett nationellt kvalitetssystem

Den 17 maj 2023 beslutade regeringen om nationella målsättningar för alla skolformer och fritidshemmet (U2023/01696). Skolverket har i samarbete med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet, därefter tagit fram och utvecklat delmål och indikatorer.²⁹ Dessa ingår i ett nationellt kvalitetssystem där de övriga delarna är:

- skollagens reglering av huvudmannens skyldighet att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete,
- de nationella målsättningarna, samt
- tillsynen.

Kvalitetssystemet ska bidra till stärkt utveckling och lärande, höjda kunskapsresultat, ökad kvalitet och en mer likvärdig utbildning.

Det nationella kvalitetssystemet är framtaget för att följa upp och utveckla kvalitet och likvärdighet i Sveriges skolväsende. Kvalitetssystemet bygger i många delar på nationell statistik och är enligt Skolverket i första hand ett material som kan användas i skolornas eget systematiska kvalitetsarbete, samt för utvecklingsdialoger med skolmyndigheterna.³⁰ Systemet innehåller ingen definition av kvalitet eller olika nivåer av kvalitet i skolan, alternativt nivåer där kvaliteten inte är tillräcklig. De delmål och indikatorer som tas fram i det nationella kvalitetssystemet lämpar sig därmed inte för sådana tillsyns-ingripanden som utredningen föreslår, till exempel värdeöverföringsförbud.

Skolverkets undersökning om förädlingsvärden

Skolverket har undersökt förutsättningarna för en modell med förädlingsvärden, en så kallad value-added eller VA-modell för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och kvaliteten i skolorna.³¹ För att testa modellen beräknade Skolverket VA-värden för samt-

²⁹ Enligt uppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet (U2022/01893).

³⁰ Information från Skolverket vid utredningens möte med företrädare för nationella kvalitetsdialoger den 8 april 2024 samt specialister inom det nationella kvalitetssystemet den 22 april 2024.

³¹ Skolverket (2019) *Value Added – ett mått på skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling*, dnr 5.1.3-2019:1517.

liga skolenheter med högstadium och minst fem elever som slutade grundskolan 2016 och 2017. Syftet med rapporten var att se om förädlingsvärden skulle vara ett lämpligt underlag för kommande skolval.

I sin avslutande bedömning ser Skolverket flera svårigheter med att använda förädlingsvärden för att hjälpa elever och föräldrar att välja skola. Framför allt är det ett problem att värdena kommer att vara så osäkra att man i de flesta fall inte med någon större tillförlitlighet kan skilja olika skolor från varandra. Dessutom ser Skolverket att en skolas förädlingsvärde kan variera kraftigt mellan olika år. Det blir alltså svårt att utifrån dessa mått bedöma om en skola är bättre än en annan. Skolverket tog också upp tillämpningen som ett särskilt svårt område, det vill säga att skolledare och huvudmän inte skulle kunna förstå modellen eftersom den är svårtolkad, och att det fanns betydande risk för felkällor med en mer operativ förädlingsmodell.

De svårigheter som framkommer i Skolverkets rapport indikerar att inte heller detta kvalitetsmått lämpar sig för den typ av skarpa tillsynsingripanden som utredningen föreslår.

3.3.2 Utredningens bedömning av de kartlagda kvalitetsmåten

Kvalitetsmått av det slag som direktivet beskriver kräver dels att det finns ett urval av kvalitetsfaktorer med tillräckligt värde som enskilt eller sammanvägt kan utgöra grund för kvalitetsmättet, dels att det sammanvägda kvalitetsmättet är rättssäkert.

Bedömning av underlagens värde

Utredningen har utgått från följande värderingsgrunder vid bedömningen av värdet på de kartlagda underlagen:

- Validitet – relevansen i det som mäts
- Tillförlitlighet – trovärdigheten i resultat
- Representation – bredden av medverkan i mätningen
- Jämförbarhet – att rättvist kunna jämföra mätresultat
- Aktualitet – är mätuppgifterna aktuella och uppdaterade?

Utifrån dessa bedömningsgrunder anser utredningen att merparten av de kartlagda existerande underlagen inte lämpar sig för utredningens förslagsområden. Vissa underlag uppvisar validitetsbrister eftersom de har andra syften än att mäta kvalitet, till exempel att utgöra underlag för stöd till eller utveckling hos huvudmannen. Det finns också reliabilitetsproblem på grund av att det kan finnas tveksamheter om betyg i underlagen är rätt satta, att nationella prov rättas av lärare på skolan samt att underlag som baserar sig på enkäter innehåller subjektiva åsikter.

Utredningen ser också en fara i att använda till exempel underlag från Skolinspektionens kvalitetsgranskningar eller Skolverkets urval till myndighetens riktade insatser som underlag för kvalitetsmått med det syfte som anges i direktivet. Dessa två insatser är en del i myndigheternas stödjande arbete och bygger på ett samarbete mellan myndigheterna och huvudmännen. Att använda underlag från de stödjande uppdragen vid till exempel beslut om värdeöverföringsförbud eller hinder att söka riktade statsbidrag skulle kunna ha negativ inverkan på huvudmännens förtroende för myndigheterna.

3.3.3 Slutsats

De kvalitetsmått som utredningen kartlagt har inte de egenskaper som krävs för att utgöra underlag för rättssäkra kvalitetsmått av det slag som direktivet anger. Ju mer relevanta de kartlagda underlagen blir för att bedöma utbildningsverksamhetens kvalitet hos en huvudman, desto mer subjektivt blir innehållet i underlaget. Som redovisats ovan bedömer utredningen att kraven på rättssäkerhet inte är tillräckligt uppfyllda för att utarbeta kvalitetsmått med det syfte som direktivet anger.

Utredningens slutsats är därför att förelägganden vid tillsyn utgör den enda rättssäkra grunden för ingripanden. Av den anledningen används tillsynsmyndigheternas förelägganden, i stället för kvalitetsmått, som rekvisit i förslag som utredningen lägger i detta delbetänkande (se kapitel 5 och kapitel 10).

3.4 Utredningens utgångspunkter gällande regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten

För att en fri- eller rättighet i regeringsformen, eller från ett internationellt instrument, ska få en faktisk betydelse krävs att den tillämpas av rättsordningen. Det kan ske både genom att rättigheten beaktas vid lagstiftningsarbete och annan normgivning som inte får stå i strid med grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen måste alltså i sitt arbete beakta till exempel regleringen om äganderätt i regeringsformen. Även vid myndigheters och domstolars handläggning och myndighetsutövning ska rättigheterna beaktas. Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen får inte heller en domstol tillämpa en föreskrift som står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Denna så kallade lagprövning innebär att domstolar i det enskilda fallet kan åsidosätta en hierarkiskt underordnad föreskrift som inte står i överensstämmelse med till exempel egendomsskyddet i regeringsformen eller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen).³²

3.4.1 Äganderätten

Regeringsformen

Det svenska grundlagsskyddet för äganderätten ges i 2 kap. 15 § regeringsformen. I paragrafen anges att var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon annan enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Äganderätten är inte absolut, utan kan ge vika då det krävs för *angelägna allmänna intressen*. Det kan handla om till exempel försvarsintressen, natur- och miljövårdsintressen och intresset av bostads- och trafikbyggnad. Föreliggande allmänna intressen ska

³² SOU 2020:73, s. 170 f.

vägas mot enskilda intressen enligt den så kallade proportionalitetsprincipen.³³

Bestämmelsen i regeringsformen är tillämplig vid *expropriation eller annat sådant förfarande*, till exempel vid förstatligande av en verksamhet. Det handlar om situationer där någon måste överlämna egendom till det allmänna eller annan enskild. Inte bara äganderätt utan också servitut och nyttjanderätt omfattas av bestämmelsen. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att värdet av det avtvingade kommer någon annan till godo.³⁴ Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska enligt bestämmelsen vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.³⁵

Egendomsskyddet enligt regeringsformen kan till exempel bli aktuellt vid lagförslag som innebär att det allmänna gör anspråk på vinster på grundval av avslutade eller pågående kontrakt, eller någon annan form av expropriationsliknande åtgärd.³⁶

I 2 kap. 15 § regeringsformen regleras också frågan om *rådighetsinskränkningar* av egendom. Det gäller mer specifikt åtgärder som inskränker användningen av fast egendom. Regleringen om rådighetsinskränkningar omfattar alltså inte rätten att använda lös egendom.³⁷ Skolor och förskolor är att betrakta som lös egendom.

Europakonventionen

Europakonventionen gäller som lag i Sverige.³⁸ Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll finns en bestämmelse om skydd för enskildas egendom. Artikelns skyddar både fysiska och juridiska personer. För att ett ingrepp i äganderätten ska vara konventionsenligt krävs det att det föreligger ett allmänt intresse och att det sker med stöd av lag.

³³ T. Bull & F. Stertzel (2023) *Regeringsformen – en kommentar*, Studentlitteratur, s. 87 f.

³⁴ *Ibid.*, s. 87.

³⁵ U. Bernitz (2015) *Rättsutlåtande – Angående rättsläget för privatägda företag inom vård- och omsorgssektorn angående möjligheterna att genomföra vinstbegränsningar och liknande*, s. 9.

³⁶ *Ibid.*, s. 1 f.

³⁷ Prop. 2009/10:80 s. 164.

³⁸ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Bestämmelserna om äganderätt och näringsfrihet i regeringsformen har traditionellt sett tolkats försiktigt och disparat. Europadomstolen har däremot tillämpat artikel 1 relativt extensivt. Skyddet för äganderätt i artikeln har getts *ett ganska stort tillämpningsområde* som innefattar både ekonomiska förmåner och intressen, och legitima förväntningar vid utövandet av näringsverksamhet.³⁹ Återkal- lelse av ett tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet kan ofta ses som ett ingrepp i äganderätten enligt artikeln.⁴⁰

En *legitim förväntning* är en ekonomisk rätt som enligt praxis från Europadomstolen kan härledas från exempelvis lag, rättspraxis och avtal. Skyddet enligt artikel 1 kan till exempel avse möjligheten att fortsätta kunna effektivt utnyttja en ekonomisk rätt. Det kan vara fråga om ett värde, en omsättningsmöjlighet eller kapitalisering. Artikeln kan komma att tillämpas bland annat i en situation där en sådan förväntan sedan länge vilar på rättsregler som har tillämpats, samt är etablerade och väldefinierade. Det får alltså inte vara fråga om förhoppningar eller lösa antaganden om att få bruka en ekono- misk rätt utan om en reell legitim förväntan för att erhålla skydd enligt artikel 1.⁴¹

När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har Europadomstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och funnit även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kunna accepteras i det allmänna intresset. Staten har med andra ord tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränk- ningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande in- tressen.⁴²

Europadomstolen har i sin praxis endast i några få fall ifrågasatt om det funnits ett *allmänt intresse* för ett ingrepp. Staten ges en vid bedömningsram ("margin of appreciation") av vad som utgör ett all- mänt intresse och endast om beslutet är "manifestly without reason- able foundation" underkänns det av domstolen.⁴³

³⁹ L. Henriksson (2015), *Vinstbegränsningskrav – rättsliga frågeställningar*, bilaga 2 till Svenskt Näringslivs remissyttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande, s. 28 ff.

⁴⁰ SOU 2008:125 s. 431.

⁴¹ K. Åhman (2017) *Yttrande över förslaget om rörelseresultatbegränsning (vinstbegränsning) för juridiska personer och dess förhållande till skyddet för äganderätten som en grundläggande fri- och rättighet*, s. 8.

⁴² H. Danelius, J. Danelius, T. Bull, I. Cameron (2023), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* Norstedts Juridik, JUNO Version 6, s. 722.

⁴³ Åhman, *Yttrande över förslaget om rörelseresultatbegränsning (vinstbegränsning) för juridiska per- soner och dess förhållande till skyddet för äganderätten som en grundläggande fri- och rättighet*, s. 8 f.

Enligt Europadomstolens praxis måste en *proportionalitetsbedömning* göras. Följande frågor ska då behandlas:

1. Uppnås verkligen målet med den vidtagna lagstiftningen/beslutet?
2. Finns det mindre ingripande medel för att uppnå samma, legitima syfte?
3. Vilka intressen står på spel och hur viktiga är de sinsemellan?⁴⁴

3.4.2 Näringsfriheten

Näringsfriheten regleras i 2 kap. 17 § regeringsformen.⁴⁵ I paragrafen anges att begränsningar i rätten att driva näring endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig enbart i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (lika-behandling). För att en begränsning ska få införas krävs alltså att syftet är att skydda något, från samhällets synpunkt, skyddsvärt intresse. Det finns ett stort antal författningar som på ett eller annat sätt begränsar näringsfriheten, bland annat genom att kräva tillstånd för att få bedriva viss verksamhet. Det kan nämnas att för andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om rätten att driva näring.

3.4.3 EU-rättens inverkan på utredningens uppdrag och förslag⁴⁶

Vad händer om en nationell föreskrift strider mot EU-rätten?

Om en nationell regel strider mot EU-rätten kan den utmanas i nationella domstolar av någon som upplever sig missgynnad av den. Nationella domstolar är nämligen ovillkorligen skyldiga att tillämpa en EU-rättslig regel före en nationell regel som strider mot denna,

⁴⁴ Ibid., s. 10.

⁴⁵ Näringsfriheten är inte inskriven som en självständig rättighet i Europakonventionen.

⁴⁶ Juristen Isak Lefvert har på uppdrag av utredningen utarbetat rättsutlåtandet ”EU, skolan och den inre marknaden” som innehåller en rättslig analys av EU-rättens inflytande på utredningens överväganden och förslag. Carl Fredrik Bergström, professor i Europarätt vid Uppsala universitet, har på uppdrag av utredningen genomfört en kvalitetsgranskning av rättsutlåtandets analyser och underlag. Detta avsnitt bygger på rättsutlåtandet som går att läsa i sin helhet i delbetänkandets bilaga 4.

eftersom den nationella regeln blir utan verkan mot EU-rättsregeln.⁴⁷ Värt att notera är att denna skyldighet följer av EU-rätten och att rekvisiten i lagprövningsbestämmelsen i 11 kap. 14 § regeringsformen inte behöver vara uppfyllda.⁴⁸

Många konflikter mellan nationell rätt och EU-rätt är dock inte otvetydiga och många domstolar drar sig för att underkänna nationella regler till förmån för EU-rättsregler. När tolkningen av en EU-rättsregel inte är tydlig kan svenska domstolar begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen i den EU-rättsliga frågan enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Domstolarna kan egentligen bara undkomma att begära ett förhandsavgörande om svaret på den aktuella EU-rättsliga frågan framgår tillräckligt klart från EU-domstolens praxis.⁴⁹ Endast de högsta domstolarna är formellt skyldiga att begära förhandsavgörande. I praktiken bör dock hovrätter och kammarrätter också begära förhandsavgöranden om detta behövs, eftersom de annars i princip tvingar fram prövningstillstånd i högsta instans.⁵⁰ En underinstans får alltid begära förhandsavgörande även om den inte är tvungen.

Förutom processer i svenska domstolar är två andra följder värda att nämna. För det första skulle en svensk reglering som stod i strid med EU-rätten kunna utgöra grund för en fördragsbrottstalan⁵¹ enligt artikel 258 FEUF, där EU-kommissionen kan stämma Sverige i EU-domstolen. Om EU-domstolen kommer fram till att en svensk reglering står i strid med EU-rätten kan Sverige behöva betala böter enligt artikel 260 FEUF.⁵²

För det andra skulle en ny reglering som ekonomiskt drabbar fristående skolor kunna ge enskilda huvudmän rätt till skadestånd från staten på EU-rättslig grund. Om en medlemsstat vållar en

⁴⁷ Se till exempel målen 6/64, *Costa* [1964] EU:C:1964:66 och C-409/06, *Winner Wetten* [2010] EU:C:2010:503. Detta sker ständigt över hela EU, se för Sveriges del till exempel Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden den 22 januari 2024 i HFD 2024 ref. 6 och den 16 oktober 2023 i HFD 2023 ref. 45.

⁴⁸ Se till exempel målen C-409/06, *Winner Wetten* [2010] EU:C:2010:503 och 106/77, *Simmmenthal* [1978] EU:C:1978:49.

⁴⁹ Se till exempel målen 283/81, *CILFIT* [1982] EU:C:1982:267 och C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito* [2015] EU:C:2015:565.

⁵⁰ Jämför NJA 2022, s. 1051, 59 kap. 1 § första stycket 4 rättegångsbalken och 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁵¹ Det är värt att förtydliga att med "fördragsbrott" avses även underlåtenheten att följa förordningar och direktiv korrekt.

⁵² Ett nyligt exempel på detta gällde Sveriges försenade anpassning till skärpta EU-regler om skjutvapen, som i november 2023 föranledde Sverige 100 miljoner kronor i böter. Se målet C-353/22, *Kommissionen mot Sverige* [2023] EU:C:2023:851.

enskild ekonomisk skada genom att bryta mot dennes rättigheter enligt en EU-rättsregel är medlemsstaten nämligen skyldig att ersätta skadan.⁵³ I enlighet med vanliga skadeståndsrättsliga principer måste skadan vara kausal till rättighetsöverträdelsen och staten är bara ersättningsskyldig om överträdelsen är tillräckligt allvarlig.⁵⁴ En överträdelse är tillräckligt allvarlig om staten tydligt bryter mot EU-rätten. Om den aktuella regeln är vag eller ger staten en bedömningsmarginal talar detta emot skadeståndsskyldighet, medan ett brott mot en klar och ovillkorlig regel i princip innebär skadeståndsskyldighet.⁵⁵

Är EU-rätten tillämplig på utbildningsområdet?

Som utgångspunkt gäller EU-rätten bara de områden som medlemsstaterna låtit EU-rätten styra. Motsatsvis ska EU-rätten alltså inte hindra medlemsstaterna från att reglera de sakområden som medlemsstaterna inte gett EU befogenhet att hantera.⁵⁶ Av artiklarna 6 e och 165 FEUF framgår också att EU-rättens inflytande på utbildningsområdet är svagt och att medlemsstaternas rätt att organisera sina utbildningssystem ska respekteras fullt ut.

De mer centrala EU-rättsliga reglerna har dock alltid företrädelse framför en nationell regel, även om denna hänför sig till ett område där EU-rätten ska ha mindre inflytande, som sjukvård och utbildning. Detta har stått klart sedan 1980-talet.⁵⁷ Om utredningens förslag skulle strida mot en central EU-rättslig regel, till exempel en regel som gäller den inre marknaden, vore det alltså ett tandlöst försvar att hävda att EU saknar befogenhet på utbildningsområdet.

⁵³ Förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich [1991] EU:C:1991:428.

⁵⁴ Förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du Pêcheur [1996] EU:C:1996:79.

⁵⁵ Se till exempel målen C-150/99, Stockholm Lindöpark [2001] EU:C:2001:34 och C-429/09, Fuß [2010] EU:C:2010:717.

⁵⁶ Artikel 5.2 FEU.

⁵⁷ Se till exempel målet 238/82, Duphar [1984] EU:C:1984:45 och ett mer nutida exempel på utbildningsområdet i målet C-76/05, Schwartz och Goortjes-Schwartz [2007] EU:C:2007:492, nedan benämnt som ett av ”de tyska målen”.

Fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet

Fysiska och juridiska personers etableringsfrihet följer av artiklarna 49 och 54 i FEUF, medan friheten att erbjuda gränsöverskridande tjänster följer av artikel 56 i FEUF. Det så kallade tjänstedirektivet⁵⁸ antogs 2006 i syfte att få ett effektivare genomslag för etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster. Direktivet listar en rad typfall av nationella regleringar som begränsar etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster samt ger riktlinjer för när sådana regleringar är att anse som proportionerliga och därmed tillåtna.⁵⁹

I den mån en nationell reglering faller under något av typfallen gäller direktivets bestämmelser. Annars gäller fortfarande fördragsbestämmelserna. Att en nationell reglering är förenlig med tjänstedirektivet innebär alltså inte nödvändigtvis att den nationella regleringen är förenlig med fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster.

Fördragsbestämmelserna om etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster – såväl som tjänstedirektivet⁶⁰ – är bara tillämpliga på faktiska tjänster, eller ”ekonomisk verksamhet” såsom det också uttrycks. Här används begreppen ”tjänst” och ”ekonomisk verksamhet” synonymt, för enkelhetens skull. Enligt artikel 57 FEUF är tjänster sådana prestationer som ”normalt utförs mot ersättning.” Formuleringen är föga klargörande. Vad som är en tjänst eller ekonomisk verksamhet har i stället klarlagts genom EU-domstolens praxis.

Är de enskilda huvudmännen tjänsteutövare?

Frågan för utredningen blir om de svenska fristående skolorna och förskolorna ska anses bedriva ekonomisk verksamhet och därigenom är tjänsteutövare⁶¹. Om så är fallet kan de åberopa etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster mot de av utredningens förslag som begränsar deras etableringsfrihet eller den fria rörligheten för

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

⁵⁹ Se bilaga 4 för en närmare beskrivning av regelverket för den inre marknaden.

⁶⁰ Se artiklarna 2.1 och 4.1 i direktivet.

⁶¹ Svenska kommuner är, när de agerar som huvudmän för utbildning enligt skollagen (2010:800), inte sådana tjänsteutövare som omfattas av inre marknadsreglerna. Kommuner ägnar sig dock åt ett stort antal andra olika tjänster, i eget namn eller genom upphandling. Alla tjänster som faller under upphandlingslagstiftningen är också tjänster i etableringsfrihetens mening.

deras utbildningstjänster. Om de inte är tjänsteutövare är inte etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster tillämpliga på utredningens förslag, vilket då skulle indikera att inte heller inre marknadsreglerna i övrigt är tillämpliga. Frågan om huruvida de fristående skolorna och förskolorna är tjänsteutövare enligt EU-rätten är alltså avgörande för vissa delar av utredningens arbete.

Utgångspunkten för en tjänst är en prestation som utförs mot ersättning. Men ”ersättning” innebär inte att den som erbjuder tjänsten ska få sina kostnader ersatta utan bara att tjänsten inte ska utföras helt utan motprestation.⁶² Tjänsteutövaren kan alltså gå med förlust men ändå inte undgå att anses som tjänsteutövare – det krävs ingen vinst eller vinstsyfte för att en prestation ska anses utförd mot ersättning.⁶³ Det motsatta sambandet gäller dock inte. Om en prestation och motprestation genererar vinst för den som levererar prestationen innebär motprestationen ofta ersättning för tjänsten. Den som utför motprestationen behöver inte heller vara den som tar emot eller annars nyttjar tjänsten, utan kan vara en tredje part.⁶⁴ Avgörande för vad som utgör en tjänst är inte vilka som växlar prestationer eller hur stora prestationerna är, utan att tjänsten föranleder en motprestation som utgör ekonomisk kompensation för den.

Bedömning av rättsläget

Utredningen bedömer att rättsläget kan sammanfattas enligt följande:⁶⁵

- Utbildning är en tjänst när utbildningsverksamhet utförs mot ersättning.
- Utbildning är inte en tjänst när utbildningsverksamhet inte kan anses utförd mot ersättning.
- Utbildningsverksamhet som bedrivs i vinstsyfte anses utförd mot ersättning.

⁶² Se till exempel målet C-281/06, *Jundt* [2007] EU:C:2007:816.

⁶³ Se till exempel målet C-157/99, *Smits och Peerboms* [2001] EU:C:2001:404.

⁶⁴ Se till exempel 352/85, *Bond van Adverteerders* [1988] EU:C:1988:196.

⁶⁵ Se bilaga 4 för en genomgång av relevant praxis på området.

Utbildningsverksamhet anses inte utförd mot ersättning när den:

- helt eller till klart största delen finansieras av offentliga medel,
- och den med beaktande av samtliga omständigheter saknar ekonomiskt syfte, det vill säga har som syfte att erbjuda utbildning inom ett offentligt utbildningssystem.

Omständigheter som talar för att utbildningsverksamhet saknar ekonomiskt syfte kan vara att:

- privata ekonomiska intressen i verksamheten är begränsade och mindre betydande,
- att verksamheten är rättsligt inordnad i det offentliga utbildningssystemet, och
- att verksamheten har samma skyldigheter gentemot eleverna som de offentliga skolorna.

Tidigare behandling av frågan

Frågan om de svenska fristående skolorna omfattas av EU-rättens fria rörlighet för tjänster och etableringsfrihet har bara diskuterats enstaka gånger. Ett sådant exempel är i Caroline Wehlanders avhandling från 2015, *Who is afraid of SGEI? Services of general economic interest in EU law with a case study on social services in Swedish systems of choice*. Wehlander svarade i sin avhandling ”ja”. Hon konstaterade att Sveriges system är unikt ur ett EU-perspektiv och pekade med hänvisning till det fria skolvalet, till att skolpengen följer eleven och ska täcka dess kostnader, samt till att de fristående skolorna drivs i privata intressen – ofta vinstsyfte – att det inte fanns utrymme för en annan tolkning än att samtliga fristående skolor är tjänsteutövare.⁶⁶

Den brittiska professorn i EU-rätt Erika Szyszczak, en av de främsta experterna på välfärdsfrågor inom den inre marknaden, fick av Valfärdsutredningen i uppdrag att även hon besvara frågan. I sitt utlåtande till utredningen svarade hon kort och gott att eftersom

⁶⁶ C. Wehlander (2015), *Who is afraid of SGEI? Services of general economic interest in EU law with a case study on social services in Swedish systems of choice*, Umeå universitet, s. 442 f.

många friskoleföretag är vinstdrivande och verksamma i flera EU-länder är dessa tjänsteutövare.⁶⁷

Välfärdsutredningen, däremot, menade att rättspraxis ”tämligen entydigt” visade att utbildning enligt skollagen inte var att anse som ekonomisk verksamhet. Utredningen hänvisade till att alla skolor är offentligt finansierade, att skolavgifter är förbjudna, att skolpengen till de fristående skolorna inte baseras på marknadspris utan på faktiska kostnader och att rätten att sätta betyg samt rätten till statliga ersättningar kräver tillstånd. Att vissa fristående skolor gör vinst, menade man, innebär inte att ”systemet som sådant” är vinstsyftande.⁶⁸

Frågan kommenterades också av vissa remissinstanser. Kommerskollegium noterade att ett system som det svenska aldrig prövats av EU-domstolen, men att det låg ”nära till hands” att anta att Humbel-principerna var tillämpliga på hela det svenska skolsystemet.⁶⁹ Professor Jörgen Hettne intog en annan position på Svenska institutet för europapolitiska studiers (Sieps) vägnar. I Sieps yttrande förde han fram att utredningen tolkat Humbel-principerna felaktigt, att omständigheterna talade för att vissa svenska fristående skolor bedrev ekonomisk verksamhet och att det vore säkrare att utgå från att inre marknadsreglerna var tillämpliga.⁷⁰ Professor Lars Henriksson förefaller i sitt utlåtande för Svenskt Näringslivs räkning vara av uppfattningen att svenska fristående skolor ska anses bedriva ekonomisk verksamhet eftersom skolmarknaden privatiserats.⁷¹

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: De enskilda huvudmännen bedriver i den absoluta majoriteten av alla fall ekonomisk verksamhet och är därför att anse som tjänsteutövare enligt EU-rätten.

Utredningen anser att flera av premisserna för Välfärdsutredningens slutsats är mycket svaga och att det är svårt att förena utredarens resonemang med EU-domstolens praxis. Att den svenska skolan

⁶⁷ E. Szyszczak (2016) Opinion to the Welfare Inquiry.

⁶⁸ SOU 2016:78 s. 409 f.

⁶⁹ Kommerskollegiums remissyttrande över Välfärdsutredningens delbetänkande, s. 3 f.

⁷⁰ Sieps remissyttrande över Välfärdsutredningens delbetänkande, s. 1 f.

⁷¹ Se L. Henriksson, *Vinstbegränsningskrav – rättsliga frågeställningar*, s. 23 f.

saknar elevavgifter har begränsad betydelse, eftersom en tjänst kan ersättas av någon annan än mottagaren. För de enskilda huvudmän som finansierar hela utbildningsverksamheten genom skolpengen blir då i och för sig kravet på offentlig finansiering uppfyllt, men det är inte avgörande för bedömningen av om verksamheten bedrivs i ett ekonomiskt syfte. Att skolpengen inte sätts enligt ”marknadspris” är inte heller relevant, eftersom skolpengen oavsett kan ses som en sådan motprestation som kännetecknar ersättning.

Att teckna alternativen a. ”systemet som sådant” är vinstsyftande och b. ”systemet som sådant” är inte vinstsyftande resulterar även i en felformulering av den rättsliga frågan. Det är inte omöjligt, vilket konstateras nedan, att vissa enskilda huvudmän ska anses bedriva ekonomisk verksamhet och andra inte. Skulle alla enskilda huvudmän anses bedriva ekonomisk verksamhet, på grund av systemets uppbyggnad, innebär det inte heller att de som inte delar ut vinst till ägarna beskylls för ”vinstsyfte”, utan endast att deras verksamhet anses ekonomisk i EU-rättens mening. Som nämnt ovan behöver en verksamhet inte nödvändigtvis gå med vinst eller generera avkastning för att anses ekonomisk. Inte heller behöver verksamhetsutövarnas bevekelsegrunder vara i huvudsak eller ens lite ekonomiska, eftersom begreppet ”ekonomiskt syfte” som konstaterat ovan är ett objektiva begrepp.

Utredningen menar att Wehlanders och Szyszcza's bedömningar, samt deras motiveringar, framstår som helt riktiga. Utöver vad dessa har anfört kan följande tilläggas.

Då många enskilda huvudmän i Sverige tycks finansiera hela sin utbildningsverksamhet genom skolpengen står saken och faller på huruvida deras verksamhet ska anses sakna ekonomiskt syfte. Det som talar för att de enskilda huvudmännen skulle sakna ekonomiskt syfte är att de bedriver verksamhet enligt skollagen och står under offentlig tillsyn på liknande sätt som de kommunala huvudmännen och skolorna. De fristående förskolorna och skolorna är på så sätt rättsligt inordnade i det svenska offentliga utbildningssystemet.

Det finns dock flera karaktärsdrag i systemet som talar starkt för att många enskilda huvudmän får anses ha ekonomiska syften. Det starkaste argumentet är att de enskilda huvudmännen kan göra vinst på skolpengen. Vinstdrivande verksamhet är i praktiken alltid ekonomisk verksamhet, och möjligheten att göra vinst på skolpengen öppnar för att låta privata intressen styra hur skolpengen

används. Och då kan knappast den av skolpeng finansierade utbildningsverksamheten anses sakna ekonomiska syften. Det tycks alltså i princip uteslutet att vinstdrivande enskilda huvudmän skulle kunna vara något annat än tjänsteutövare.

Det är även värt att lyfta fram förhållandet mellan fristående skolor och kommunala skolor, för att visa de inneboende ekonomiska aspekterna av det svenska systemet. Av skollagens förarbeten framgår att delvis ekonomiska överväganden ligger till grund för reglerna kring enskilda huvudmän. I propositionen som utgör stommen i den så kallade friskolereformen anges, under ”principiella utgångspunkter”, visionen att ”stimulerande konkurrens” mellan skolor av olika ägarformer på sikt kan bidra till högre kvalitet och produktivitet i skolsystemet.⁷² Även i förarbetena till skollagen förklaras att stärkta villkor för de fristående skolorna gör dessa konkurrenskraftigare gentemot offentliga huvudmän, vilket enligt lagstiftarens uppfattning skulle förbättra hela skolväsendet.⁷³ Dessa förarbetsuttalanden ger vid handen att en central funktion hos vilken fristående skola som helst i det svenska skolsystemet – såväl en vinstdrivande som en icke vinstdrivande – är att ta marknadsandelar från offentliga skolor och på så vis sätta press på dessa att bli bättre.

Uttryckt på ett annat sätt kan man säga att de nämnda förarbetsuttalandena, som inte är de enda av sitt slag, utpekar de fristående skolornas tillväxt som ett ändamål i sig. Detta innebär att det inte bara är vinstdrivande enskilda huvudmän som riskerar att betraktas som tjänsteutövare. Eftersom alla enskilda huvudmän i det nuvarande systemet kan förfoga förhållandevis fritt över eventuella överskott blandas privata intressen in i alla enskilda huvudmäns verksamhet. Enskilda huvudmäns fria förfoganderätt över det överskott som görs på skolpengen – oavsett om överskottet går till ägarna eller tillbaka in i verksamheten – innebär helt enkelt en slags motprestation till den prestation som huvudmännen erbjuder eleverna i det allmännas intresse. På så sätt förutser det svenska friskolesystemet att privata ekonomiska intressen ska påverka utbildningsverksamheten vilket talar emot att någon enskild huvudman ska anses sakna ekonomiskt syfte.

Till det kommer att de enskilda huvudmännen i allmänhet har stora konkurrensfördelar. Som Riksrevisionen påpekat kan fristående

⁷² Prop. 1992/93:230 s. 27.

⁷³ Prop. 2009/10 :165 s. 240.

skolor genom att locka över elever från kommunala skolor – vilket ökar de kommunala kostnaderna per elev – få höjd skolpeng trots att deras egna kostnader per elev sjunkit till följd av elevinflödet.⁷⁴ Lika väl utrett är att de enskilda huvudmännen, som saknar de skyldigheter som följer av kommunernas skolpliktsansvar, har större möjligheter att kapa kostnader. Dessa omständigheter talar alla för att de fristående skolornas skyldigheter inte kan anses jämförbara med de kommunala skolornas. Det är värt att påminna om att det räcker med att en tjänst inte helt utförs utan motprestation för att den ska klassas som tjänst. Det framstår i detta sammanhang som att det svenska systemet är ekonomiskt gynnsammare för de flesta fristående skolorna än för de kommunala skolorna, det vill säga att de har lättare att göra överskott på skolpengen. Detsamma gäller de fristående förskolorna.

Utifrån dessa resonemang talar starka skäl för att de flesta enskilda huvudmän vid en sammanvägd bedömning skulle anses bedriva sin utbildningsverksamhet i ett ekonomiskt syfte. Det förtjänar dock att understrykas att bedömningen alltid utgår från de faktiska omständigheterna. Givetvis existerar fristående skolor som bara på ett försumbart sätt konkurrerar med offentliga skolor och vars privata ekonomiska intressen är så pass begränsade att skolorna får anses sakna ekonomiskt syfte. Troligen är dock dessa skolor ganska få.

Avslutningsvis ska också utvecklas Szyszczaks poäng av att flera svenska friskoleföretag i dag är multinationella koncerner, både avseende ägarkretsen och i vissa fall även avseende verksamheten. En reglering som försämrar de ekonomiska villkoren i Sverige för dessa företag hämmar alltså företagens möjligheter att med sin verksamhet och finansiering röra sig fritt mellan EU-länderna. Alla EU-rättens inre marknadsregler syftar till att möjliggöra fri rörlighet mellan EU-länderna för tjänster och tjänsteföretag. Att hävda att dessa friskoleföretag inte skyddas av reglerna om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster skulle således strida mot reglernas syften. Internationaliseringen och rörligheten i den svenska friskolesektorn är alltså ytterligare ett tecken på att många enskilda huvudmän bedriver ekonomisk verksamhet.

Sammanfattningsvis blir utredningens bedömning att de enskilda huvudmännen i de absolut flesta fallen bedriver ekonomisk verksamhet och därför är att anse som tjänsteutövare enligt EU-rätten. Deras

⁷⁴ RiR 2022:17, s. 70 f., och den litteratur som citeras där.

verksamhet omfattas därmed av den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten.

Slutsatsen är alltså att etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster kan vara tillämpliga på utredningens förslag eftersom de enskilda huvudmännen är tjänsteutövare som bedriver ekonomisk verksamhet.

Etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster överlappar inte varandra utan kan ses som två sidor av samma mynt. Etableringsfriheten ger tjänsteutövare rätt att bedriva sin verksamhet på permanent eller i vart fall långsiktig basis i en annan medlemsstat, medan den fria rörligheten för tjänster ger tjänsteutövare rätt att bedriva själva verksamheten över landsgränserna utan att själv flytta till en annan medlemsstat. Nationella regler som reglerar ekonomisk verksamhet kan alltså bedömas under antingen etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster beroende på om reglerna träffar företagets möjligheter att etablera sig i landet eller företagets möjlighet att leverera tjänster över gränsen.

EU-domstolen har bedömt att nationella regler som reglerar skolor och utbildningsverksamhet oftast faller under etableringsfriheten, och inte den fria rörligheten för tjänster.⁷⁵ Detta bygger på två premisser: för det första ligger skolor där de ligger och att bedriva skolverksamhet innebär alltså till sin natur en varaktig etablering på en viss plats. För det andra är andelen elever – i alla fall för utbildning under högskole- och universitetsnivå – som utbildas i andra medlemsstater än där de bor mycket liten. Med hänsyn till att utredningens förslag till största del kommer att avse den svenska förskolan, grundskolan och gymnasieskolan, där båda dessa premisser gör sig gällande, bör alltså utredningens förslag undersökas enligt etableringsfriheten och inte den fria rörligheten för tjänster.

3.5 Utredningens förslag innebär nödvändiga förändringar i skollagens disposition

Utredningen föreslår att ett nytt kapitel, 2 a, införs i skollagen. I det nya kapitlet finns bestämmelser som specifikt rör enskilda huvudmän. Vissa befintliga bestämmelser i 2 kap., delar av 5 § samt 5 a–7 §§, flyttas till det nya kapitlet. I det finns också vissa nya bestämmelser

⁷⁵ Målet C-391/20, *Cilevičs* [2022] EU:C:2022:638.

om bland annat värdeöverföringsförbud och krav på särredovisning som föreslås av utredningen. De nya bestämmelserna som utredningen föreslår har samband med de bestämmelser som flyttas från 2 kap. Att införa de nya bestämmelserna i det existerande 2 kap. riskerar att skapa ett mer svåröverskådligt regelverk om enskilda huvudmän. För att öka tydligheten i regelverket och göra det mer lättillgängligt har utredningen därför valt den ovan beskrivna lösningen med ett nytt kapitel.

Utredningen föreslår också att ett nytt kapitel 26 b införs i skollagen. I det nya kapitlet återfinns bestämmelser om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag. Alternativet hade varit att reglera återbetalning och återkrav inom vart och ett av skolformskapitlen och därmed upprepa samtliga bestämmelser. Det hade lett till en onödig utökning av skollagens omfattning.

4 Översikt av den fristående förskole- och skolsektorn

I detta kapitel beskriver utredningen enskilda huvudmän inom förskola och skola¹. Beskrivningen omfattar hur deras verksamhet finansieras, organiseras samt företagens ekonomi.

4.1 Finansiering av skolverksamhet

4.1.1 Offentliga medel finansierar svensk förskola och skola

När friskolereformen genomfördes 1992 syftade den bland annat till att öka elevernas möjligheter att välja skola och ökad variation i pedagogiska inriktningar. Genom att tillåta fler huvudmän att bedriva utbildning skulle fler elever få möjlighet att gå i en annan skola än den närmsta kommunala skolan. Samtidigt infördes en skyldighet för kommuner att ersätta enskilda huvudmän som fått godkännande att driva skola.

Hur fristående förskolor och skolor ska ersättas från elevernas hemkommuner regleras i skollagen (2010:800), skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039). Ersättningen ges i form av ett grundbelopp och ett eventuellt tilläggsbelopp. Ersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna verksamheten. Reglerna för ersättningen från kommunen till de respektive skolformerna beskrivs utförligare i kapitel 8.

¹ Utredningen använder i regel begreppen förskola och skola i kapitlet. Med skola avses även anpassad grund- och gymnasieskola.

Förskola och skola finansieras i huvudsak av kommunala medel

För kommunerna är skolan både den volymmässigt största verksamheten och den största kostnadsposten. År 2023 uppgick kommunernas kostnader för pedagogisk verksamhet² till 353 miljarder kronor av deras totala kostnader om 823 miljarder kronor. Det innebär att kostnaderna för pedagogisk verksamhet utgjorde 43 procent av kommunernas totala kostnader.³

Kostnaderna för grundskolan utgjorde den största andelen av pedagogisk verksamhet och uppgick till 152 miljarder kronor, varav 22 miljarder avsåg fristående grundskolor. Kostnaderna för förskolan var 91,7 miljarder, varav 17,3 miljarder kronor avsåg fristående förskolor. Gymnasieskolan kostade sammanlagt 51,6 miljarder kronor och av dessa utgjorde kostnaden för fristående gymnasieskolor 14,3 miljarder kronor.⁴

Kommunerna har flera inkomstkällor för att finansiera sin verksamhet. Den största är de kommunala skatteintäkterna, som år 2023 stod för 67 procent av kommunernas intäkter. Därutöver får kommunerna generella och riktade statsbidrag. Dessa utgjorde tillsammans 21 procent av intäkterna 2023. Slutligen har kommunerna intäkter i form av avgifter, försäljning av verksamhet och entreprenad, hyror och arrenden med mera. År 2023 uppgick dessa till sammanlagt 12 procent av intäkterna.⁵

Riktade statsbidrag till förskolor och skolor

De riktade statsbidragen är avsedda för specifika insatser. Under 2023 motsvarade de riktade statsbidragen cirka fem procent av kommunernas intäkter.⁶ Det bör dock noteras att denna andel avser samtliga riktade statsbidrag som kommunerna fått, alltså inte enbart bidrag riktade till skolan.

² Pedagogisk verksamhet avser förskola, grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning och övrig pedagogisk verksamhet.

³ Sveriges Kommuner och Regioner, "Sektorn i siffror", hämtad 2024-12-04 samt egen beräkning.

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html>

⁴ Skolverket (2024). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2023*. Dnr 2024:1228.

⁵ Sveriges Kommuner och Regioner, "Sektorn i siffror", hämtad 2024-12-04.

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html>.

⁶ Sveriges Kommuner och Regioner, "Sektorn i siffror", hämtad 2024-12-04.

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html>.

I utredningen *Statens ansvar för skolan* (SOU 2022:53) redovisas en uppskattning av omfattningen av den statliga finansieringen av skolverksamhet uppdelad på skolform. Av den framgår att de riktade statsbidragen är som högst sett som andel av den totala finansieringen inom grundskola, motsvarande 8,5 procent. För gymnasieskolan är andelen 4,4 procent. Sammanställningen utgår dock enbart från de kommunala huvudmännen. Motsvarande beräkning finns inte för enskilda huvudmän.

När det gäller enskilda huvudmän går det inte att beräkna de riktade statsbidragens betydelse för deras totala ekonomi, eftersom det inte finns tillgängliga uppgifter om samtliga enskilda huvudmäns intäkter. En granskning av Riksrevisionen visar att enskilda huvudmän totalt sett tar del av statsbidrag i samma omfattning som kommunala, men att det finns stora variationer för enskilda bidrag.⁷

I regel ska finansiering i form av statsbidrag motsvaras av kostnader. I det fall statsbidraget inte förbrukas i sin helhet blir huvudmannen därmed återbetalningsskyldig för återstoden. Det innebär att statsbidraget inte påverkar resultatet, eftersom det inte syftar till att bidra till någon vinst.⁸ Med andra ord ska ökningen av huvudmannens intäkter genom statsbidrag motsvaras av att kostnaderna ökar lika mycket. Men om statsbidraget finansierat en kostnad som huvudmannen skulle ha haft även utan statsbidraget blir statsbidraget en nettointäkt för huvudmannen. Den eventuella förekomsten av detta är dock mycket svår att identifiera och kvantifiera.

Skolverket ansvarar för merparten av de riktade statsbidragen inom skolväsendet.⁹ Under 2023 administrerade Skolverket 88 olika riktade statsbidrag som omfattande totalt cirka 24 miljarder kronor för olika ändamål i förskolan, skolan och vuxenutbildningen.

De flesta av de riktade statsbidragen inom skolväsendet vänder sig till både kommunala och enskilda huvudmän. Det varierar dock i vilken omfattning huvudmännen ansöker, och beloppen kan variera beroende på till exempel elevsammansättning och utbud.

För de riktade statsbidrag som både kommunala och enskilda huvudmän kan ansöka om finns i regel inga krav på hur medlen ska fördelas inom huvudmannens verksamhet. Ansökan gäller alltså

⁷ Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov* (RiR 2017:30).

⁸ Till skillnad mot den finansiering som enskilda huvudmän får från kommunen, där eventuellt överskott kan disponeras fritt.

⁹ Även Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar för statsbidrag inom skolväsendet.

inte en specifik skola eller förskola, utan i det fall huvudmannen har flera skolenheter är det upp till den att bedöma vilket belopp som respektive enhet ska få.

Det finns endast mindre statsbidrag som också kan sökas av enskilda huvudmän inom förskola. För riktade statsbidrag som gäller förskolan är det annars huvudsakligen kommunala huvudmän som kan ansöka hos Skolverket. Kommunen ansvarar sedan för att fördela bidraget i sin kommun, vilket innebär att även enskilda huvudmän kan få ta del av bidrag. Utredningen har dock uppfattat att kommunerna hanterar detta på olika sätt, och att det varierar på vilket sätt och i vilken utsträckning enskilda huvudmän tar del av bidragen.

4.1.2 Vårdnadshavares avgifter till skola och förskola

Skolan ska som regel vara fri från avgifter. Det finns dock vissa undantag när avgift får tas ut.

Vårdnadshavares månadsavgift till förskolan

Både kommunala och enskilda huvudmän får ta ut en avgift av vårdnadshavare för barn som går i huvudmannens förskola. Månadsavgiften varierar, bland annat beroende på hushållets inkomster, antal barn i hushållet, barnets ålder och antal timmar som barnet är på förskolan.

Den avgift som kommunen tar ut ska vara skälig (8 kap. 16 § första stycket skollagen). De kommunala huvudmännen tillämpar så kallad maxtaxa, som innebär att det finns ett högsta belopp för hur stor avgift kan vara.¹⁰ Maxtaxan för ett barn i kommunal förskola kan variera beroende på ålder, men är vanligtvis cirka 1 200–1 600 kronor per månad.

Den avgift som enskilda huvudmän tar ut får inte vara oskäligt hög (16 kap. 20 § skollagen). I praktiken innebär det att föräldrar med barn i fristående förskolor enligt nuvarande praxis inte betalar

¹⁰ Se till exempel förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

mer än föräldrar med barn i kommunala förskolor.¹¹ Det innebär att även enskilda huvudmän tillämpar maxtaxan. Utredningen har i sina kontakter med kommuner också förstått att enskilda huvudmän ibland helt avstår från att ta ut avgift.

Hur vårdnadshavarnas avgifter till enskilda huvudmän administreras varierar. I vissa kommuner tar kommunen in avgifterna och vidareförmedlar ersättningen till den enskilda huvudmannen.

Vårdnadshavarnas månadsavgift till fritidshemmet

Både kommunala och enskilda huvudmän får ta ut en avgift av vårdnadshavare för barn som går i huvudmannens fritidshem. Månadsavgiften varierar i regel för varje hushåll, bland annat beroende på hushållets inkomst, antal barn i hushållet, barnets ålder och hur mycket tid som barnet tillbringar på fritidshemmet.

Den avgift som kommunen tar ut ska vara skälig (14 kap. 12 § skollagen). De kommunala huvudmännen tillämpar så kallad maxtaxa. Maxtaxa innebär att det finns ett högsta belopp för hur stor avgift vårdnadshavaren betalar.¹² Den avgift som enskilda huvudmän tar ut får inte vara oskäligt hög (14 kap. 19 § skollagen).

Utbildning i de obligatoriska skolformerna ska vara avgiftsfri

Elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan ska ha tillgång till avgiftsfri utbildning.¹³ I undantagsfall får det dock finnas enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.¹⁴ Vid skolresor eller motsvarande, kan det i enstaka fall få förekomma kostnader under ett läsår som ersätts frivilligt av vårdnadshavare.

¹¹ Information som framkommer vid intervjuer med jurister och inspektörer vid bland annat Stockholms förskoleförvaltning den 25 september 2023 samt Göteborgs förskoleförvaltning den 4 oktober 2023.

¹² Se till exempel förordningen (2001:160).

¹³ 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 § skollagen.

¹⁴ 9 kap. 9 §, 10 kap. 11 §, 11 kap. 14 §, 12 kap. 11 §, 13 kap. 11 § skollagen.

Även gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska i regel vara avgiftsfri

Utgångspunkten för elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är att utbildningen ska vara avgiftsfri (15 kap. 17 § och 18 kap. 17 § skollagen). För elever i gymnasieskolan får huvudmannen dock besluta att eleven själv ska ordna enstaka egna hjälpmedel. Det gäller dock inte för elever i anpassad gymnasieskola. Därutöver får enstaka inslag förekomma som innebär en obetydlig kostnad för eleverna (15 kap. 18 § och 18 kap. 18 § skollagen).

4.1.3 Andra medel som finansierar förskola och skola

Den sammantagna bilden är att det i huvudsak är offentliga medel som finansierar svensk skola. Men utredningen har i sitt arbete med att sammanställa och analysera företagens ekonomiska information fått uppfattningen att det förekommer att huvudmännen skjuter till privata medel när andra medel av någon anledning inte räcker till för att täcka kostnaderna. Det har dock inte inom ramen för utredningens arbete och utifrån tillgängliga uppgifter varit möjligt att fullständigt kartlägga i vilken omfattning detta förekommer.

De exempel som utredningen noterat är huvudsakligen olika typer av kapitaltillskott. Generellt handlar det om aktieägartillskott eller andra typer av kapitaltillskott i samband med att en ny förskola eller skola startas eller när en verksamhet går med underskott. Utredningen har också noterat exempel på återbetalning av aktieägartillskott. Det innebär att även om tillskott sker innebär det inte alltid att medlen stannar i företaget.

Det är upp till företaget att besluta om hur eventuella överskott som verksamheten genererar ska användas.¹⁵ Den stora variationen i hur företag som har godkännande att bedriva förskola eller skola är organiserade har som följd att överskottet används på olika sätt. I många fall återinvesteras det, men i vissa fall flyttas det från verksamheten. Överskott från förskole- eller skolverksamhet kan alltså användas till att finansiera andra typer av verksamhet inom och utanför företaget.

¹⁵ Se vidare kapitel 8 om hur de kommunala bidragen är reglerade. Där framgår bland annat att det inte finns några regler för hur dessa medel ska användas, vilket innebär att det är upp till varje enskild huvudman att avgöra vad medlen ska gå till och om eventuellt överskott ska återinvesteras eller inte.

Det är med dagens reglering inte möjligt att följa hur offentlig finansiering används i en viss förskole- eller skolenhet (se vidare kapitel 5). Därmed är det inte heller möjligt att utifrån offentligt tillgängliga uppgifter analysera exakt hur de kommunala bidragen (skolpengen) eller de riktade statsbidragen används i en specifik förskola eller skola, eller om det för den delen tillförts några privata medel. Att kartlägga hur mycket som tillförs eller tas ut är endast möjligt på företagsnivå. Det innebär att när ett företag har flera skolor eller förskolor eller bedriver annan verksamhet i samma juridiska person går det inte att utläsa hur vare sig offentliga eller privata medel används inom företaget.

4.2 Beskrivning av de enskilda huvudmännen¹⁶

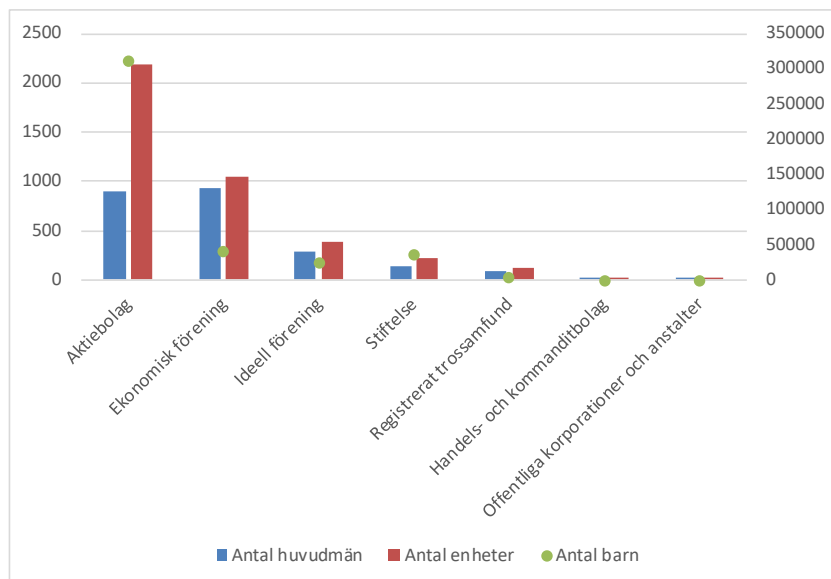
Det här avsnittet beskriver enskilda huvudmän, det vill säga alla de företag som har godkännande att bedriva förskola eller skola, eller båda.¹⁷ Totalt finns cirka 2 400 enskilda huvudmän som ansvarar för sammanlagt 423 000 barn och elever. 70 procent av dem var verksamma endast inom förskolan, och av dessa utgjorde ekonomiska föreningar med godkännande för enbart en förskola knappt 50 procent. Om man ser till samtliga enskilda huvudmän inom fristående förskola och skola så dominerar alltså mindre huvudmän som driver enstaka förskolor och skolor med ett lägre genomsnittligt elevantal.

¹⁶ Avsnittet bygger i sin helhet på en analys utförd av Sweco baserad på uppgifter från Skolverkets register, UC samt årsredovisningar. I vissa fall har utredningen kompletterat med andra källor, dessa anges då i not.

¹⁷ Fristående fritidshem omfattas inte eftersom det inte finns något nationellt register över dessa.

Figur 4.1 **Antal huvudmän, enheter respektive barn och elever efter företagsform, hösten 2023**

Vänster axel visar antal enheter och antal enskilda huvudmän, höger axel visar antal barn och elever



Källa: Sweco (2024), egen bearbetning.

Ett annat sätt att analysera sektorn är att utgå från antalet barn och elever. Här blir bilden en annan. Inom alla skolformer och oavsett om huvudmannen bedriver verksamhet inom flera skolformer dominerar då aktiebolagsformen. 74 procent av alla barn och elever som går i en fristående förskola eller skola går i en skola som drivs av ett aktiebolag. Aktiebolag har också i genomsnitt fler enheter.

I följande avsnitt fördjupas informationen om de olika skolformerna förskola, grundskola och gymnasieskola.

4.2.1 Enskilda huvudmän för fristående förskolor

Av samtliga barn som gick i förskola var år 2023 ungefär 22 procent inskrivna på en fristående förskola hos en enskild huvudman. Hösten det året fanns 1 900 enskilda huvudmän som sammanlagt drev 2 700 fristående förskolor. Det motsvarar 30 procent av landets förskoleenheter. De enskilda huvudmännen inom förskola är alltså många

till antalet, men har färre enheter och en mindre andel barn än de 290 kommunala huvudmännen.

Som en jämförelse fanns det år 2013 2 035 enskilda huvudmän som tillsammans drev 2 576 förskolor.¹⁸ Antalet enskilda huvudmän har alltså minskat men inte antalet fristående förskolor som har ökat. Andelen barn som går i en fristående förskola har också ökat mot 2013 då andelen var 20 procent. Precis som 2013 är det fortfarande vanligast att en enskild huvudman inom förskolan endast har en enhet. Det gäller för motsvarande 87 procent av dessa huvudmän.

Tabell 4.1 Andel av enskilda huvudmän, enheter respektive barn uppdelat på företagsform inom förskola, hösten 2023

Företagsform	Andel av enskilda huvudmän	Andel av fristående enheter	Andel av barn
Aktiebolag	31 %	47 %	61 %
Ekonomisk förening	47 %	35 %	25 %
Ideell förening	13 %	10 %	8 %
Registrerat trossamfund	4 %	5 %	3 %
Stiftelse	4 %	4 %	4 %
Handels- och kommanditbolag	1 %	1 %	0 %

Källa: Sweco (2024), egen bearbetning.

Ekonomiska föreningar utgör med 47 procent den största andelen av de enskilda huvudmän som år 2023 driver förskola. Aktiebolag utgör 31 procent. Men det är ändå vanligast att ett barn går i en fristående förskola som drivs av ett aktiebolag, eftersom aktiebolag i regel har fler enheter och deras förskolor är större. Fördelningen av företagsformer och antalet enheter var ungefär densamma 2013, även om andelen aktiebolag är något högre 2023. Andelen ekonomiska föreningar år 2013 motsvarade 52 procent av huvudmännen och dessa drev 43 procent av antalet enheter.¹⁹

Räknat i antalet enheter är det också bland aktiebolagen som de största enskilda huvudmännen finns. Drygt en tiondel av de enskilda huvudmännen inom förskola har två till fem enheter. 32 enskilda huvudmän har sex eller fler enheter. Sju av dessa ingår i Atvexa-koncernen. Därutöver har Acadamedia-koncernen 145 förskolor

¹⁸ Skolverket (2014), *Privata aktörer inom förskola och skola*. Rapport 410.

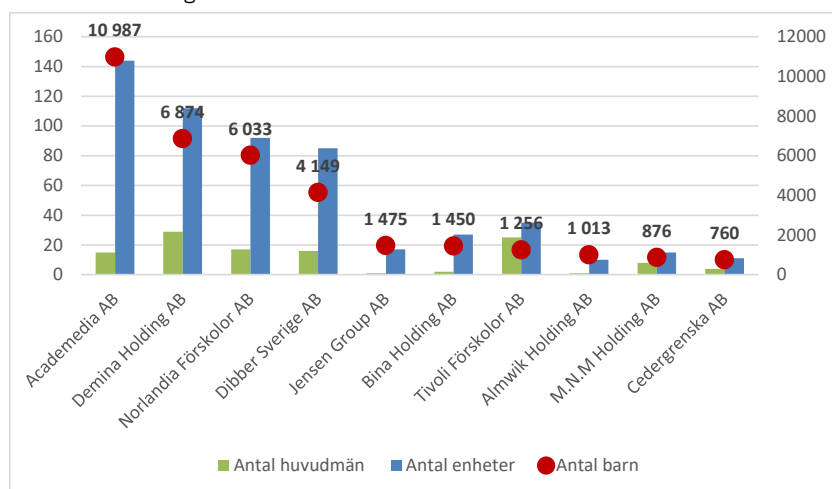
¹⁹ Ibid., s. 21.

genom olika huvudmän, där Pysslingen förskolor AB, Pysslingen förskolor och skolor AB samt Vittraskolorna AB har ett större antal enheter.

De tio största koncernerna har tillsammans 35 procent av barnen i fristående förskola. Det varierar hur koncernerna är organiserade. Vissa har flera enskilda huvudmän med ett eller ett fåtal godkännanden medan andra har färre enskilda huvudmän men där varje huvudman har flera godkännanden.

Figur 4.2 De tio största koncernerna inom förskola utifrån antal barn och antal enheter, hösten 2023

Vänster axel visar antal enheter och antal enskilda huvudmän, höger axel visar antal barn



Källa: Sweco (2024). I Academedia AB ingår bland annat Pysslingen förskolor samt Vittra förskolor. Demina Holding AB äger Atvexa som i sin tur äger flertalet förskolor i olika enskilda huvudmän. Bina Holding AB är moderbolag i en koncern som har förskolor under namnet Tellusbarn. Almwik Holding är moderbolag i en koncern där Raoul Wallenberg förskolor ingår. M.N.M Holding AB är moderbolag i en koncern med förskolor under namnet Hagvidsons förskolor.

De flesta koncerner inom förskola är även verksamma i andra skolformer. Nordlandia förskolor, Tivoli förskolor och M.N.M Holding AB som är koncernmoderbolag för Hagvidsons förskolor har dock enbart godkännande för förskola i koncernen, de driver alltså inga andra skolformer.

4.2.2 Enskilda huvudmän för fristående grundskolor

Hösten 2023 gick 16 procent av grundskoleeleverna i en skola med enskild huvudman. Andelen är lägre i de lägre årskurserna och högst i högstadiet, där den uppgår till 21 procent. En anledning till det är att ett antal av de större enskilda huvudmännen endast har verksamhet i högstadiet eller först från årskurs fyra.

Höstterminen 2023 fanns 545 enskilda huvudmän med godkännande att bedriva grundskola. Dessa drev sammanlagt 830 enheter. Hösten 2013 fanns som jämförelse 581 enskilda huvudmän som sammanlagt ansvarade för 792 enheter.²⁰ Antalet enskilda huvudmän har därmed minskat, men antalet fristående grundskolor har ökat. Även andelen elever i fristående grundskolor har ökat från 2013, då de motsvarade 14 procent mot dagens 16 procent.

Tabell 4.2 Andel av enskilda huvudmän, enheter respektive elever uppdelat på företagsform inom grundskola, hösten 2023

Företagsform	Andel av enskilda huvudmän	Andel av fristående enheter	Andel av elever
Aktiebolag	47 %	63 %	73 %
Ekonomisk förening	21 %	14 %	8 %
Ideell förening	16 %	11 %	8 %
Stiftelse	14 %	10 %	11 %
Handels- och kommanditbolag	1 %	0 %	0 %
Registrerat trossamfund	1 %	0 %	0 %

Källa: Sweco (2024), egen bearbetning.

47 procent av de enskilda huvudmännen inom grundskolan är aktiebolag. Ungefär en femtedel är ekonomiska föreningar, 16 procent är ideella föreningar och 14 procent är stiftelser. Det vanligaste är att en enskild huvudman endast bedriver en skola (87 procent). Det är en minskning från 2013, då andelen som endast drev en skola var 92 procent.²¹

Trots att det är vanligast att en enskild huvudman endast har en skola blir bilden annorlunda om man ser till hos vilka huvudmän de största andelen elever går. 73 procent av eleverna går i en grund-

²⁰ Ibid., s. 26.

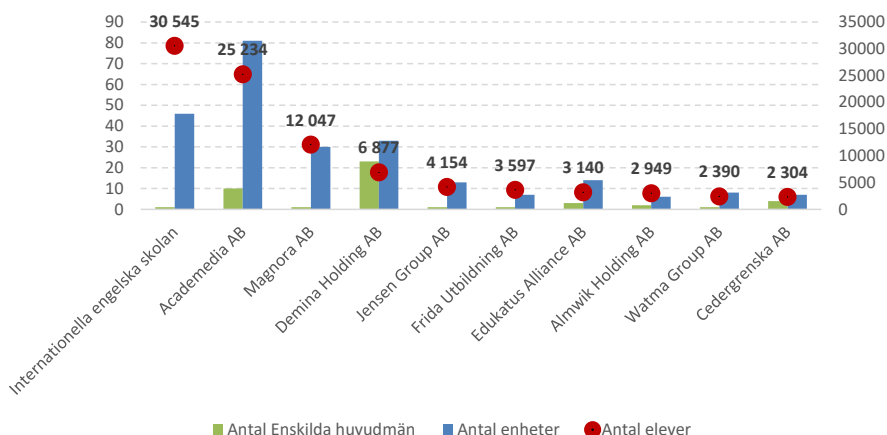
²¹ Ibid., s. 27.

skola som drivs av ett aktiebolag, och de ansvarar för 63 procent av enheterna inom den fristående grundskolesektorn.

Knappt hälften (47 procent) av eleverna i fristående grundskola går i någon av de tio största koncernernas skolor. Utredningen har inte haft möjlighet att sammanställa hur stor andelen var 2013. Men utredningen kan konstatera att de enskilda huvudmän som hörde till de tio största med ett undantag finns kvar, och samtliga av dem har ökat antalet elever. Till exempel har Internationella engelska skolan AB gått från 14 000 elever 2013 till 30 500 elever 2023.

Figur 4.3 De tio största koncernerna inom grundskola utifrån antal barn och antal enheter, hösten 2023

Vänster axel visar antal enheter och antal enskilda huvudmän, höger axel visar antal barn



Källa: Sweco (2024). Magnora AB är moderbolag för Kunskapsskolan. Demina Holding AB äger Atvexa som i sin tur äger flertalet enskilda huvudmän som driver olika grundskolor. Edukatus Alliance AB är moderbolag i en koncern med flera grundskolor, tidigare Thoren framtid. Almwik Holding AB är moderbolag i en koncern där Raoul Wallenbergsskolorna ingår. Watma AB är moderbolag i en koncern där bland annat Nordic international school ingår.

Koncernerna är organiserade på olika sätt. Internationella engelska skolan AB består exempelvis av en huvudman med 46 grundskolor. Academedi AB äger tio enskilda huvudmän som tillsammans har 81 grundskolor (bland annat Innovitaskolorna och Vittraskolorna).

4.2.3 Enskilda huvudmän för fristående gymnasieskolor

Likt som inom förskola och grundskola har antalet enskilda huvudmän med godkännande att bedriva gymnasieskola minskat det senaste decenniet. År 2013 fanns det 227 enskilda huvudmän inom gymnasieskolan²², medan det idag finns 206. Däremot har andelen elever ökat. 2013 gick 26 procent av eleverna i gymnasieskolan i en skola som drevs av en enskild huvudman. Hösten 2023 gick i stället drygt var tredje gymnasieelev på någon av de 463 fristående gymnasieskolorna.

Tabell 4.3 Andel av enskilda huvudmän, enheter respektive elever uppdelat på företagsform inom gymnasieskola, hösten 2023

Företagsform	Andel av enskilda huvudmän	Andel av fristående enheter	Andel av elever
Aktiebolag	81 %	88 %	87 %
Stiftelse	12 %	8 %	12 %
Ideell förening	6 %	3 %	6 %
Ekonomisk förening	1 %	0 %	1 %
Handels- och kommanditbolag	0 %	0 %	0 %
Offentliga korporationer	0 %	1 %	0 %

Källa: Sweco (2024), egen bearbetning.

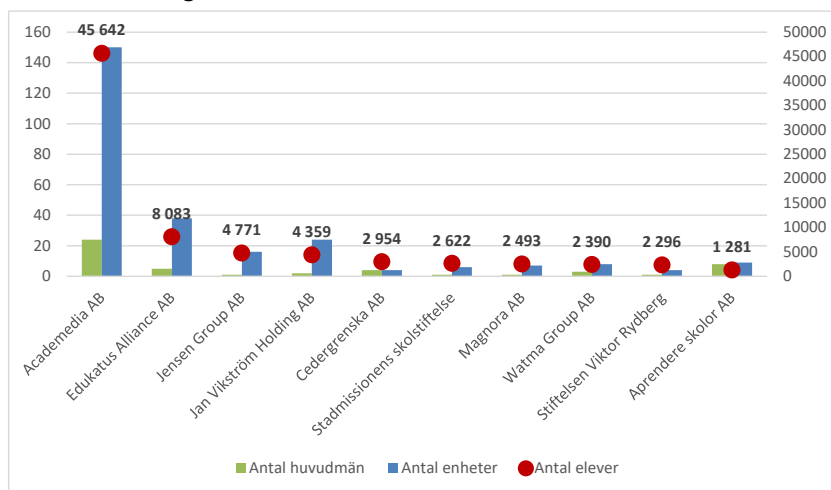
De allra flesta enskilda huvudmännen inom gymnasieskolan, 81 procent, är aktiebolag. Det är också aktiebolag som har flest elever. 87 procent av de elever som går i fristående gymnasieskolor går i en skola där huvudmannen är ett aktiebolag. Bland gymnasieskolorna är ekonomiska föreningar inte lika vanligt som i de övriga skolformerna, utan de utgör mindre än en procent av de enskilda huvudmännen. Stiftelser och ideella föreningar utgör tolv respektive sex procent.

De tio största aktörerna ansvarar tillsammans för 66 procent av eleverna i fristående gymnasieskola. Till skillnad från övriga skolformer finns även två stiftelser bland de tio största aktörerna, men i övrigt utgörs dessa av koncerner som består av aktiebolag.

²² Ibid., s. 42.

Figur 4.4 De tio största aktörerna inom grundskola utifrån antal barn och antal enheter, hösten 2023

Vänster axel visar antal enheter och antal enskilda huvudmän, höger axel visar antal barn



Källa: Sweco (2024). I Academedi-koncernen ingår flera olika gymnasieskolor, bland annat Praktiska gymnasiet (Praktiska Sverige AB) och LBS kreativa gymnasiet (Ljud- och bildskolan LBS AB). Edukatus Alliance är moderbolag i en koncern som bland annat har Affärsgymnasiet (tidigare Thoren business school). Jan Vikström Holding AB är moderbolag i en koncern som bland annat driver Realgymnasiet (Lärande i Sverige AB). Magnora AB är moderbolag i en koncern där Kunskapsgymnasiet ingår. Watma Group AB är moderbolag i en koncern där bland annat Fria läroverken ingår.

Bland gymnasieskolor är den största aktören Academedi-koncernen med 150 gymnasieskolor. Därefter har Edukatus Alliance AB (före detta Thoréngruppen) 38 gymnasieskolor, Jan Vikström Holding AB 24 gymnasieskolor och Jensen Group AB 16 gymnasieskolor.

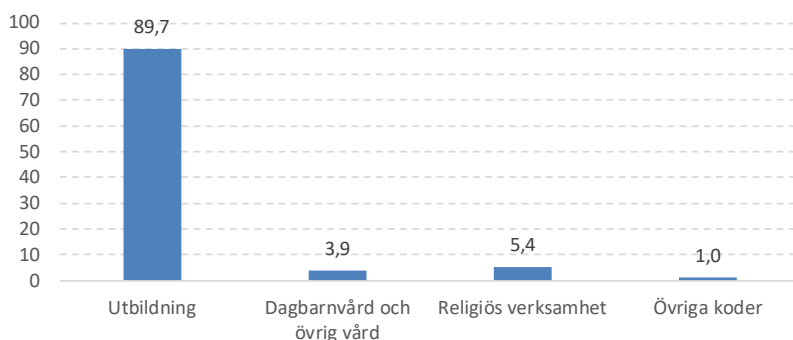
4.2.4 Enskilda huvudmän som har flera enheter eller bedriver annan verksamhet

Merparten av de enskilda huvudmännen, 72 procent, driver endast en enhet. Det betyder att drygt var fjärde enskild huvudman har två eller fler enheter.

Utöver att en enskild huvudman kan driva flera förskolor och skolor kan den även ha annan verksamhet i samma företag. Det finns alltså ingen begränsning av vilken typ av verksamhet en enskild huvudman får bedriva.

För att ta reda på hur vanligt det är att enskilda huvudmän även bedriver annan verksamhet har utredningen analyserat företagets SNI-klassificering. SNI står för Standard för svensk näringsgrensindelning, och klassificeringen används bland annat för att med hjälp av koder för olika verksamheter följa upp och analysera företag efter den verksamhet de bedriver. Analysen visar att en stor majoritet i första hand har angett någon av koderna inom SNI för förskoleutbildning, grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning.²³

Figur 4.5 Första SNI-kod bland enskilda huvudmän



Källa: Sweco (2024).

Utöver utbildning är den vanligaste SNI-klassificeringen religiös verksamhet, som fem procent av företagen angett som första SNI-kod. Knappt fyra procent har dagbarnvård och övrig vård som sin första SNI-kod. I denna ingår även pedagogisk omsorg.

Tre fjärdedelar av företagen har endast en kod, men det är möjligt att ange flera. 14 procent av företagen har en annan kod inom utbildning (exempelvis förskoleutbildning och grundskoleutbildning). Utöver detta förekommer vitt spridda koder där de fem vanligaste (antal inom parentes) är:

- Verksamhet som utövas av huvudkontor (44)
- Restaurangverksamhet (20)

²³ Förskolor och skolor tillhör huvudgrupp P, kod 85, utbildning. Gruppen kan delas upp i 85.1 Förskoleutbildning, 85.2 Grundskoleutbildning och 85.3 Gymnasial utbildning. Det finns undergrupper som till exempel särskiljer anpassad verksamhet, yrkes- eller högskoleförberedande program.

- Verksamhet i religiösa samfund (14)
- Personaluthyrning (7)
- Blandat jordbruk, Konsultverksamhet avseende företags organisation respektive Övrig fritids- och nöjesverksamhet (5 unika företag vardera).

Analysen visar att de flesta enskilda huvudmännen enbart bedriver utbildningsverksamhet i det företag som är huvudman för en skola eller förskola. Med en snävare gränsdragning som enbart omfattar förskola, grundskola, gymnasieskola och anpassad grund- respektive gymnasieskola, är det cirka 15 procent av de enskilda huvudmännen som har någon annan verksamhet registrerad.²⁴ Samtidigt är det förhållandevis vanligt att de enskilda huvudmän som är aktiebolag ingår i en koncern. En sådan kan bedriva annan verksamhet än utbildning i andra företag.

Närmare om enskilda huvudmän som ingår i en koncern

En koncern definieras vanligtvis som en ekonomisk enhet bestående av företag där minst ett moderbolag har ett bestämmande inflytande genom att äga mer än 50 procent av aktierna i ett dotterbolag. Bland de fristående förskolorna och skolorna finns både enkla och komplexa koncernstrukturer. Vissa koncerner består bara av två företag, där godkännandet att bedriva förskola eller skola ligger i antingen dotter- eller moderföretaget. Andra koncerner består av flera enskilda huvudmän som kan finnas i olika nivåer i koncernstrukturen. Ytterligare andra koncerner har en mycket begränsad verksamhet inom skolväsendet, men en omfattande verksamhet i övrigt.

Sett till antal enheter, och antal barn och elever framgår det av utredningens sammanställningar att det är vanligt att enskilda huvudmän ingår i en koncern, både bland fristående förskolor och skolor:

- 572 av de enskilda huvudmännen som är aktiebolag är del av en koncern (63 procent av aktiebolagen).

²⁴ Ramböll (2024b), *Kostnad av särredovisningskrav*.

- 1 760 av förskole- och skolenheterna ingår i en koncern (80 procent av de aktiebolagsdrivna enheterna).
- 280 575 av barn och elever går på en förskola eller skola som ingår i en koncern (90 procent av barn och elever på fristående enheter som drivs av aktiebolag).

Att vara del av en koncern är vanligare bland större huvudmän, alltså sådana med fler antal barn och enheter. Det är vanligare bland enskilda huvudmän som driver flera skolformer, och även bland enskilda huvudmän med godkännande att bedriva gymnasieskola.

De huvudmän som är del av en koncern har i genomsnitt fler enheter och fler elever. 43 procent av barnen och eleverna går i någon av de 10 största koncernerna. Den största koncernen, Academedia, har ensam 20 procent av alla elever i fristående förskola, grundskola och gymnasieskola.

Kommission är relativt vanligt

Flera av de större koncernerna bedriver verksamhet i kommission. 112 enskilda huvudmän ingår i ett kommissionärsförhållande. Det motsvarar 12 procent av aktiebolagen, eller 5 procent av samtliga enskilda huvudmän. Sett till andelen barn och elever finns 27 procent hos huvudmän där verksamheten bedrivs i kommission. I kapitel 5 beskrivs kommission närmare.

4.2.5 Enskilda huvudmän med endast en enhet och ingen annan verksamhet

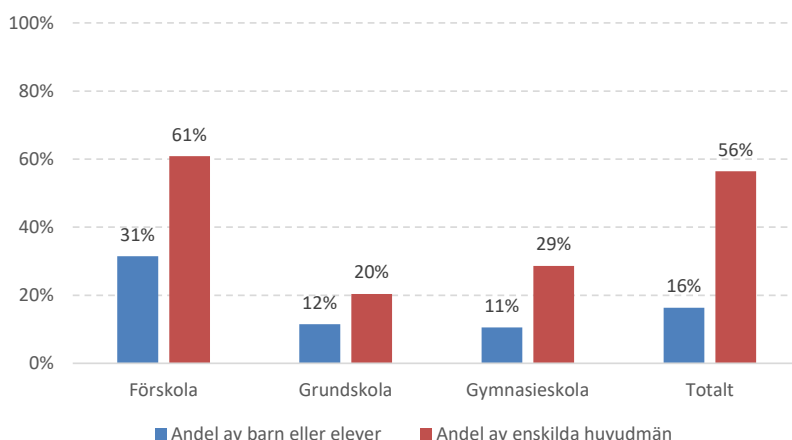
En majoritet av de enskilda huvudmännen, 1 328, har endast en enhet, är inte en del av någon koncern och har bara en SNI-kod. Det motsvarar 56 procent. Här dominerar förskola, där 61 procent av huvudmännen har en enhet och inte ingår i en koncern. För grundskolor är motsvarande andel 20 procent och för gymnasieskolor 29 procent.

Sett till antalet barn och elever blir dock bilden en annan. 31 procent av de barn som går i förskola hos en enskild huvudman gör det

hos en huvudman som bara driver en enda förskola. I grundskolan är andelen 12 procent och på gymnasieskolan 11 procent.

Figur 4.6 Enskilda huvudmän med endast en enhet och ingen annan verksamhet, hösten 2023

Andel av barn och elever i fristående förskola eller skola respektive andel av enskilda huvudmän



Källa: Sweco (2024).

4.3 Krav på redovisning och revision för enskilda huvudmän

I dag finns inte några särskilda formkrav för den redovisning och de ekonomiska rapporter som enskilda huvudmän inom förskola och skola gör. Det innebär att den företagsform som den enskilda huvudmannen har valt styr hur kraven ser ut. Följande avsnitt innehåller en övergripande beskrivning av de generella reglerna kring bokföring, redovisning och revision inom olika företagsformer.

4.3.1 Enskilda huvudmän är bokföringsskyldiga

Alla enskilda huvudmän är bokföringsskyldiga. Det gäller oavsett om verksamheten bedrivs som aktiebolag eller enskild näringsverksamhet, eller av en ekonomisk eller ideell förening, stiftelse eller trossamfund. Det följer av att förskole- och skolverksamhet är att

se som näringsverksamhet och därmed omfattas av bokföringslagen (1999:1078) (BFL).

BFL reglerar kraven på bokföring. Bokföringsskyldighet innebär att ett företag ska upprätta skriftliga bevis för alla ekonomiska handlingar. Sådana bevis kallas för verifikationer. Utöver det ska företag bevara räkenskapsinformationen under viss tid samt upprätta årsbokslut eller årsredovisning. Bokföringsskyldigheten ska enligt 4 kap. 2 § BFL fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. God redovisningssed innebär att ett företag ska följa för företaget gällande lagar, rekommendationer och vedertagen praxis. Bokföringsnämnden (BFN) har till uppgift att utveckla god redovisningssed.

Av 2 kap. 1 § BFL följer att juridiska personer som huvudregel är bokföringsskyldiga. Huvudregeln omfattar bland annat samtliga aktieföretag, ekonomiska föreningar och handelsbolag. Några juridiska personer är emellertid i viss utsträckning undantagna från bokföringsskyldighet.²⁵ Det gäller bland annat ideella föreningar, och registrerade trossamfund (se 2 §), samt vissa stiftelser (se 3 §). Dessa är dock alltid bokföringsskyldiga om de bedriver näringsverksamhet (2 § fjärde stycket och 3 § tredje stycket p. 1). Även fysiska personer som bedriver enskild näringsverksamhet (enskild firma) är bokföringsskyldiga enligt samma lag (6 §). Eftersom förskole- och skolverksamhet är att se som näringsverksamhet innebär det att samtliga enskilda huvudmän är bokföringsskyldiga.

Räkenskapsår

Den period som ett företag väljer att göra sitt bokslut eller upprätta sin årsredovisning för kallas för räkenskapsår och ska enligt BFL omfatta tolv kalendermånader. Fysiska personer och handelsbolag där en fysisk person ska beskattas för hela eller en del av företagets inkomst måste ha kalenderår som räkenskapsår.²⁶ Övriga får ha ett annat räkenskapsår än kalenderår, ett så kallat brutet räkenskapsår (3 kap. 1 § BFL).

²⁵ Prop. 1998/99:130 s. 378.

²⁶ Under vissa förutsättningar kan Skatteverket medge en annan period, se 3 kap. 2 § BFL.

Vilken period som räkenskapsåret omfattar varierar bland de enskilda huvudmännen. Av de aktiebolag som registrerat att de bedriver grund- eller gymnasieskola har ungefär hälften brutet räkenskapsår perioden 1 juli–30 juni,²⁷ sannolikt för att anpassa räkenskapsåret till läsår. En dryg tredjedel har kalenderår. Av de aktiebolag som registrerat att de bedriver förskoleverksamhet har drygt hälften kalenderår som räkenskapsår, medan en knapp fjärdedel har brutet räkenskapsår perioden 1 juli–30 juni.²⁸

4.3.2 Enskilda huvudmän ska upprätta årsredovisning eller årsbokslut

Av 6 kap. 1 § BFL framgår vilka företag som är skyldiga att avsluta bokföringen med en årsredovisning. Aktiebolag och ekonomiska föreningar ska alltid upprätta årsredovisning. Även den typ av stiftelse som förekommer bland enskilda huvudmän ska upprätta årsredovisning.²⁹

Handelsbolag och kommanditbolag ska avsluta bokföringen med en årsredovisning i de fall då en eller flera juridiska personer är delägare. Handelsbolag är en förhållandevis ovanlig företagsform bland enskilda huvudmän och utredningen vet inte hur vanligt det är med fysiska eller juridiska personer som delägare. Det innebär att det inte är känt hur många handelsbolag som har godkännande att bedriva förskola eller skola som är skyldiga att upprätta en årsredovisning.

Även företag som kategoriseras som stora företag ska upprätta en årsredovisning. Det innebär att enskilda firmor, ideella föreningar, trossamfund och handelsbolag under vissa förutsättningar ska upprätta årsredovisning. Ett företag kategoriseras som ett stort företag om dess överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller om det uppfyller mer än ett av följande villkor för var och ett av de två senaste räkenskapsåren:

²⁷ UC (2022). *Branschfakta. b451 Skolor – Del 2 Grund- och gymnasieskolor samt universitet 2022*.

²⁸ UC (2022). *Branschfakta b451 Skolor – Del 1 Förskolor 2022*.

²⁹ Undantaget är sådana stiftelser som får använda sina tillgångar uteslutande till förmån för medlemmar av en viss eller vissa släkter. Denna typ av stiftelse är inte aktuell för godkännande att bedriva förskola eller skola.

- medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50
- företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor
- företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor. (6 kap. 1 § första stycket 6 BFL).

Samma gränsvärden gäller för företag som är moderföretag i en koncern där koncernen uppfyller mer än ett av villkoren de två senaste räkenskapsåren (6 kap. 1 § första stycket 7 BFL).

Om den löpande bokföringen inte ska avslutas med en årsredovisning ska den i stället avslutas med ett årsbokslut, eller med ett förenklat årsbokslut om nettoomsättningen normalt uppgår till högst tre miljoner kronor (6 kap. 3 § BFL).

BFN har delat in redovisningsreglerna för företag i fyra olika kategorier, de så kallade K-regelverken. De innehåller alla de regler som ett företag behöver följa vid upprättandet av en årsredovisning, ett årsbokslut respektive en koncernredovisning. Där framgår regler om hur tillgångar, skulder, intäkter och kostnader ska värderas och hur årsredovisningen eller årsbokslutet ska utformas. Regelverken skiljer sig framför allt i vilken grad av förenkling av som gäller, både vad gäller värdering och hur årsredovisningen eller årsbokslutet ska utformas. Ett K-regelverk ska tillämpas i sin helhet.

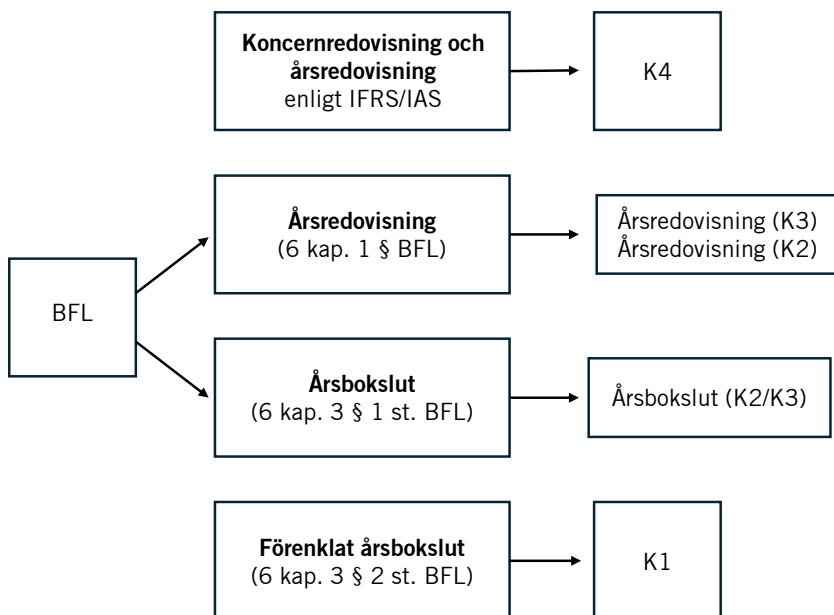
Ett företag kan välja att tillämpa ett överordnat K-regelverk. Exempelvis kan ett företag som enligt BFL endast behöver upprätta årsredovisning enligt K2³⁰ välja att upprätta årsredovisning enligt K3³¹. Att byta till ett lägre K-regelverk får endast göras vid särskilda skäl.

³⁰ Bokföringsnämnden (2023), *Årsredovisning i mindre företag (K2)*, *Väglledning till BFNAR 2016:10*.

³¹ Bokföringsnämnden (2023), *Årsredovisning och koncernredovisning (K3)*, *Väglledning till BFNAR 2012:1*.

Nedan finns en schematisk bild över vilket K-regelverk som ska tillämpas:

Figur 4.7 Bokföringsnämndens K-regelverk



Källa: Skatteverket (2024) Rättslig vägledning.
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.1/3211.html> (hämtad 2024-03-28).

Skillnaden mellan de olika K-regelverken är graden av förenkling. En årsredovisning, till skillnad mot ett förenklat årsbokslut eller årsbokslut, innehåller också förvaltningsberättelse, noter och i vissa fall en kassaflödesanalys.

Årsredovisningen ska offentliggöras

Årsredovisningslagen (1995:1554) (ÅRL) innehåller bland annat bestämmelser om offentliggörande av årsredovisning. Tidpunkt för årsredovisningens upprättande och hur den ska offentliggöras skiljer sig åt mellan de olika företagsformerna. Länsstyrelsen är registreringsmyndighet för stiftelser och Bolagsverket för övriga företag (8 kap. 1 § ÅRL). Stiftelser och aktiebolag behöver alltid komma in med årsredovisning till registreringsmyndigheten. Från och med

1 januari 2025 behöver även samtliga ekonomiska föreningar komma in med sin årsredovisning till registreringsmyndigheten.³²

Övriga företag behöver bara göra det om de är klassificerade som större företag (se avsnitt 4.3.2 för en definition av större företag) eller är moderföretag i större koncerner. Däremot ska kopior av handlingarna hållas tillgängliga för alla som är intresserade senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. Om någon begär det kan registreringsmyndigheten förelägga företaget att bestyrkta handlingar ska ges in dit (8 kap. 3 § ÅRL)

För årsbokslut finns inte några bestämmelser om offentliggörande.

Det finns idag inga särskilda krav på enskilda huvudmän att med någon periodicitet komma in med årsbokslut eller årsredovisning till tillsynsmyndigheten. Skolinspektionen samlar därför årligen in samtliga enskilda huvudmäns årsbokslut respektive årsredovisningar, antingen genom att hämta in dem från offentligt tillgängliga källor eller begära handlingen direkt från den enskilda huvudmannen. Utredningen har under arbetet med utredningen inte haft möjlighet att kartlägga hur vanligt det är att kommuner begär in enskilda huvudmäns årsredovisningar eller årsbokslut på någon återkommande basis.

Fristående skolor rapporterar vissa uppgifter till Statistiska centralbyrån

Enskilda huvudmän ska årligen rapportera bland annat vissa kostnadsuppgifter om sina fristående skolor till Statistiska centralbyrån (SCB). Dessa uppgifter är dock inte offentliga, utom i aggregerad form. Se vidare i kapitel 5.

4.3.3 Krav på revisor för enskilda huvudmän

Revision är en oberoende granskning och utmynnar i ett uttalande om information eller vissa förhållanden. Syftet med revisionen är att öka graden av tilltro för informationen hos externa intressenter

³² 8 kap. 3 § ÅRL. Lagen ändrades 1 januari 2025. Dessförinnan var endast ekonomiska föreningar som var klassificerade som större företag skyldiga att komma in med årsredovisningen till Bolagsverket.

såsom till exempel investerare, borgenärer, kunder, leverantörer, myndigheter och andra.³³

Revisor är inte en skyddad titel. Det innebär att vem som helst kan kalla sig för revisor. I företag som har krav på revisor utan att den behöver vara auktoriserad eller godkänd brukar revisorn kallas lekmannarevisor eller förtroendevald revisor. För en sådan revisor finns inga särskilda kompetenskrav. Men det finns vissa regler för lekmannarevisorns uppdrag i 10 kap. aktiebolagslagen (2005:551), (ABL).

Auktoriserad eller godkänd revisor (i fortsättningen kvalificerad revisor) är däremot skyddade titlar med krav på både teoretisk och praktisk utbildning.

När revisorn utför ett revisionsuppdrag ska den göra det i enlighet med kraven i revisorslagen (2001:883) och i sammanhanget tillämpliga associationsrättsliga författningar. Revisionen ska följa god revisionsd. Vad som är god revisionsd kommer till uttryck främst i internationella standarder³⁴ och ett antal rekommendationer och uttalanden från revisorsorganisationen FAR. Det är Revisorsinspektionen, och ytterst domstolarna, som ansvarar för att den goda seden utvecklas på ett ändamålsenligt sätt (3 § första stycket 4 revisorslagen).³⁵

Det vanligaste uppdraget som en revisor har är så kallade bestyrkandeuppdrag. De innebär att revisorn uttalar sig om historisk finansiell information med olika grad av säkerhet. Att revisorn ska granska företagets årsredovisning och bokföring (räkenskapsrevision) samt ledningens förvaltning (förvaltningsrevision) framgår för aktiebolag av 9 kap. 3 § ABL.

Vid granskningen av en årsredovisning ska revisorn hämta tillräcklig information för att med rimlig säkerhet kunna uttala sig om att den finansiella informationen inte innehåller väsentliga felaktigheter. Detta är den högre graden av säkerhet vid ett bestyrkandeuppdrag. Slutsatserna av revisorns granskning ska rapporteras årligen i en revisionsberättelse, som formellt är riktad till bolagsstämman, men tillgänglig även för utomstående.

³³ Revisorsinspektionen, "Revisionsverksamhet" *Revisorsinspektionen*, hämtad 2024-09-30 <https://www.revisorsinspektionen.se/om-revision/revision--annan-granskning>.

³⁴ International Standards on Auditing (ISA).

³⁵ SOU 2023:34 s. 130.

Revisorn kan också ta i uppdrag att genomföra en granskning med begränsad säkerhet, en så kallad översiktlig granskning. Detta är den lägre graden av säkerhet vid ett bestyrkandeuppdrag.

Kvalificerade revisorer kan också utföra andra lagstadgade granskningsuppdrag, till exempel utfärda intyg och lämna yttranden. Exempel på sådana uppdrag är revisorsintyg när apportegendom tillförs bolaget och revisorsyttrande vid kontrollbalansräkning eller vid utdelning på extra bolagsstämma.

Utöver bestyrkandeuppdrag kan en revisor genomföra granskning enligt särskild överenskommelse. I sådana uppdrag uttalar sig revisorn endast om iakttagelser enligt överenskommelse med en uppdragsgivare. Det handlar därmed inte om ett bestyrkandeuppdrag.

Revisor för enskilda huvudmän som är aktiebolag

Huvudregeln är att aktiebolag ska ha en revisor, men det finns vissa undantag. Nystartade aktiebolag behöver inte ha någon revisor för de två första åren (9 kap 1 § ABL). Enligt samma lagrum får det i bolagsordningen anges att bolaget inte ska ha en revisor, förutsatt att det inte uppfyller mer än ett av följande villkor för var och ett av de två senaste räkenskapsåren.

- fler än 3 anställda (i medeltal)
- mer än 1,5 miljoner kronor i balansomslutning
- mer än 3 miljoner kronor i nettoomsättning.

Även om bolaget har angett i bolagsordningen att bolaget inte ska ha någon revisor, får bolagsstämman besluta att utse en revisor (9 kap. 1 a § ABL). Revisorn ska vara auktoriserad eller godkänd (9 kap. 12 § ABL).

Vissa aktiebolag behöver dock alltid ha revisor. Det är publika aktiebolag, aktiebolag som är skyldiga att ha revisor enligt särskild lagstiftning (exempelvis bankaktiebolag) och aktiebolag som har särskild begränsning av vinstutdelningen.

Revisor för enskilda huvudmän som är ekonomiska föreningar

Ekonomiska föreningar ska alltid ha en revisor (8 kap. 1 § lagen [2018:672] om ekonomiska föreningar). Men det är bara om föreningen kategoriseras som större (se avsnitt 4.3.2) som revisorn behöver vara auktoriserad, dock inte de två första åren om föreningen är nystartad (8 kap. 14 § lagen om ekonomiska föreningar). Det gäller också om föreningen är moderförening och koncernen är klassificerad som en större koncern (8 kap. 15 § lagen om ekonomiska föreningar).

Revisor för enskilda huvudmän som är stiftelser

Stiftelser ska alltid ha minst en revisor (4 kap. 1 § stiftelselagen [1994:1220]). Om stiftelsen är skyldig att upprätta en årsredovisning ska minst en revisor vara auktoriserad eller godkänd. En stiftelse som kategoriseras som större ska ha minst en revisor som är auktoriserad. Detsamma gäller om stiftelsen är moderstiftelse i en koncern som uppfyller motsvarande villkor för ett större företag (4 kap. 4 § stiftelselagen)

Revisor för enskilda huvudmän som är handelsbolag eller kommanditbolag

Handelsbolag och kommanditbolag ska ha revisor om de är skyldiga att upprätta en årsredovisning. Det innebär att bolag med bara fysiska delägare måste ha en revisor om det är ett större bolag. Om minst en delägare är en juridisk person inträder också revisorsplikt, om bolaget uppfyller minst ett av villkoren om medelantalet anställda, balansomslutning och nettoomsättning (2 § revisionslagen [1999:1079]). Undantaget är utformat på samma sätt som för aktiebolag, se ovan.

Revisor för enskilda huvudmän som är ideella föreningar eller enskilda firmor

Ideella föreningar och enskilda firmor behöver bara ha revisor om de är klassificerade som större företag (2 § revisionslagen).

4.3.4 Sammanfattning

Det finns inga särskilda krav i skollagen på hur enskilda huvudmän med godkännande att bedriva fristående förskola eller skola ska redovisa och återrapportera sin verksamhet. De enskilda huvudmännen styrs bara av de generella regelverken om redovisning och revision. Att de enskilda huvudmännen bedriver verksamheten i olika företagsformer och är av varierande storlek gör att kraven som regelverket ställer på dem varierar och att det saknas enhetliga krav på redovisning och revision för enskilda huvudmän.

Alla enskilda huvudmän är dock bokföringsskyldiga, eftersom de bedriver näringsverksamhet. Det finns däremot inga krav på att särredovisa exempelvis skolpeng, statliga bidrag eller kostnader som är förknippade med ett specifikt godkännande. Det innebär bland annat att när en huvudman har flera godkännanden eller bedriver annan verksamhet i samma företag går det inte alltid att härleda intäkter och kostnader till de olika verksamheterna.

Om räkenskapsåret ska avslutas med ett årsbokslut, eller en årsredovisning i enlighet med K2, K3 eller K4 (IRFS³⁶) varierar mellan skolföretagen. Samtliga varianter finns representerade. En konsekvens av det är att den ekonomiska redovisningen delvis görs med olika uppställningsformer och olika grader av förenkling. Det finns också exempel på enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i kommission, vilket innebär att de inte alls redovisar komplett räkenskapsinformation i det företag som har godkännandet.³⁷

Även när årsbokslutet ska vara färdigt eller årsredovisningen upprättad varierar, liksom hur den ska offentliggöras. Det innebär att det inte finns någon tidpunkt när samtliga enskilda huvudmäns ekonomiska ställning kan granskas. Det finns heller inget krav på revision för företag med godkännande enligt skollagen. Det innebär att det finns enskilda huvudmän som inte har revisor.

Sammantaget gör detta att det är svårt att till exempel beräkna nyckeltal som ger en rättvisande jämförelse mellan de olika företagen, liksom att följa hur enskilda huvudmän använder de medel som de får.

³⁶ International Financial Reporting Standard är en internationell standard för redovisning.

³⁷ I kapitel 5 finns en beskrivning av kommission.

4.4 Ekonomiska nyckeltal för de enskilda huvudmännen

Som föregående avsnitt visar finns en stor variation i hur företagen i utbildningssektorn ser ut. De bedrivs i olika företagsformer och redovisar sin verksamhet på olika sätt. Det gör att den ekonomiska informationen om företagen inte alltid är jämförbar. Konsultföretaget Sweco har på utredningens uppdrag analyserat sektorn utifrån offentligt tillgänglig ekonomisk information.³⁸ Den utgörs huvudsakligen av aktiebolagens årsredovisningar, och därför begränsas analysen till dessa.

4.4.1 Ekonomin hos aktiebolagen

Den absoluta merparten barn och elever som går i en fristående förskola eller skola gör det hos en enskild huvudman som är ett aktiebolag. Som tidigare framgått förekommer olika sätt att redovisa, även för aktiebolag, och det påverkar vilka slutsatser som kan dras om sektorn i stort utifrån en analys av uppgifter i årsredovisningar.

För att rensa underlaget från ytterligheter har de fem procent med högst respektive lägst nettoomsättning uteslutits från analysen. Det innebär till exempel att enskilda huvudmän i Academedia-koncernen inte ingår eftersom de inte redovisar någon resultaträkning på grund av att de bedrivs i kommission. Övriga koncerner som bedriver verksamhet i kommission ingår dock eftersom de redovisar verksamheten i de enskilda huvudmännens årsredovisningar. Ett annat exempel på enskilda huvudmän som uteslutits är sådana som ingår i företag med huvudsakligen annan verksamhet än skolverksamhet. Till exempel SKF Sverige AB är enskild huvudman för en gymnasieskola (företaget omsatte nio miljarder kronor 2023).

Nettoomsättning och omsättning

Det förekommer olika sätt att redovisa de kommunala och de statliga bidrag som finansierar förskole- och skolverksamhet. Nettoomsättningen utgörs av intäkterna från den normala verksamheten,

³⁸ Sweco (2024), *Företagsform, struktur och ekonomi. Fristående för-, grund- och gymnasieskolor i Sverige 2024*.

det vill säga intäkterna från sålda varor och tjänster. För de enskilda huvudmännen rör det sig huvudsakligen om den ersättning som huvudmännen får för inskrivna barn och elever, det vill säga de bidrag som kommunerna betalar. De allra flesta företag redovisar därmed de kommunala bidragen som nettointäkt. Den mervärdes-skatt som tillkommer ingår inte i nettoomsättningen.

Omsättningen omfattar, utöver företagets nettointäkter, även övriga intäkter. Det är vanligt att de enskilda huvudmännen redovisar statliga bidrag som övriga intäkter. Det varierar hur redovisning av eventuella andra intäkter som de enskilda huvudmännen har. Av de aktiebolag som ingår i analysen motsvarar nettoomsättningen 96,1 procent av den totala omsättningen.

Tabell 4.4 Omsättning uppdelat på skolform, antal barn och elever

Skolform	Antal barn och elever	Antal enheter	Omsättning per barn och elev (kr)	Omsättning per enhet (medel i tkr)	Sammanlagd omsättning per skolform (tkr)
Förskola	36 992	784	174 000	8 233	6 455 000
Grundskola	37 140	166	141 000	31 521	5 232 000
Gymnasieskola	28 709	134	145 000	31 094	4 167 000
Flera skolformer	110 540	518	144 000	92 798	14 521 000
Totalt	213 381	1 602	142 000	18 961	30 375 000

Källa: Sweco (2024). Egen bearbetning.

Av tabellen går att utläsa omsättningen per barn eller elev är lägre i de lägre åldrarna. Eftersom förskolor ofta är små, och med få elever, blir omsättningen per enhet lägst i den skolformen. Som tidigare framgått har ytterligheter uteslutits, det bland annat för att variationen är så stor och ytterligheter skulle påverka resultatet stort. Trots det så kan omsättningen per barn och elev som exempel ändå inkludera andra intäkter i det fall företaget bedriver annan verksamhet. Att sammanställa uppgifter om omsättning utifrån aktiebolagens årsredovisningar ger därmed inte en generaliserbar bild av omsättningen per elev i sektorn.

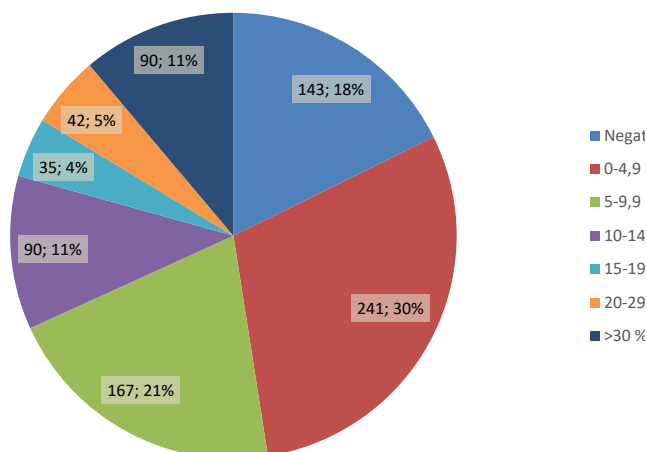
Rörelseresultat och rörelsemarginal

Rörelseresultatet är skillnaden mellan verksamhetens intäkter och kostnader före räntor och skatter. Det visar alltså hur mycket av intäkterna som är kvar efter att ordinarie kostnader förknippade med verksamheten dragits av, och vad som därmed blir kvar för att täcka räntor, skatter och utgöra eventuell vinst. För att bedöma storleken på rörelseresultatet är rörelsemarginal ett vanligt nyckeltal. Det beräknas genom att dividera rörelseresultatet med nettoomsättningen.

Rörelsemarginalen varierar kraftigt mellan huvudmännen. Det finns exempel på allt från en relativt stor negativ rörelsemarginal till rörelsemarginaler över 30 procent. I genomsnitt har de enskilda huvudmän som ingår i analysen en rörelsemarginal om 5,2 procent.

Högst genomsnittlig rörelsemarginal har de huvudmän som enbart driver förskolor, 6,5 procent. Huvudmän som har såväl förskolor som grundskolor och gymnasieskolor har en rörelsemarginal på i genomsnitt 1,5 procent. De som har grundskolor och gymnasieskolor men inte förskolor har den lägsta genomsnittliga rörelsemarginalen, 0,4 procent.

Figur 4.8 Antal och andel huvudmän utifrån rörelsemarginal



Källa: Sweco (2024).

Vinstmarginal

I vinstmarginalen ingår, till skillnad från rörelsemarginalen, även eventuella finansiella intäkter. Nyckeltalet kan därför sägas beskriva hur stor vinsten per omsättningskrona är.

Liksom för övriga mått är bilden att vinstmarginalen varierar kraftigt mellan huvudmännen. Medianen för de huvudmän som ingår i analysen är 4,5 procent. Den nedre kvartilen är på 0,7 procent och den övre på 9,6 procent. Det betyder att en fjärdedel av huvudmännen har en vinstmarginal under 0,7 procent och att hälften har en vinstmarginal mellan 0,7 och 9,6 procent.

Soliditet

Soliditet är ett mått på hur stor andel av ett företags totala tillgångar som är finansierade av eget kapital. Det är ett sätt att mäta företagets långsiktiga betalningsförmåga. En hög soliditet innebär att tillgångarna i hög grad är finansierade med egna medel, medan en låg soliditet innebär att tillgångarna i högre grad är finansierade med lån.

Den genomsnittliga soliditeten bland de huvudmän som har analyserats är 43,3 procent. I tabellen nedan har de enskilda huvudmännen delats in i fem storleksgrupper i syfte att se om soliditeten är högre eller lägre relaterat till antal barn och elever.

Tabell 4.5 Soliditet 2023 efter storlek i antalet barn och elever

Huvudmannens storlek	Antal enskilda huvudmän	Genomsnittlig soliditet 2023
0–99 barn och elever	402	45,2
100–499 barn och elever	250	42,5
500–999 barn och elever	51	37,6
1 000–4 999 barn och elever	20	31,2
>5 000 barn och elever	5	43,5
Genomsnitt samtliga	728	43,3

Källa: Sweco (2024).

Lägst genomsnittlig soliditet har enskilda huvudmän med mellan 1 000 och 5 000 barn, medan de minsta verksamheterna har högst soliditet. Samtidigt är det bland de minsta verksamheterna som det

finns exempel på enskilda huvudmän med negativ soliditet. Negativ soliditet innebär att skulderna är större än tillgångarna och att aktiekapitalet är förbrukat.³⁹ Det rör sig dock om ett fåtal. I årsredovisningen för 2023 visade nio huvudmän en negativ soliditet. Fem av dessa gjorde det även 2022. De huvudmän som 2023 hade en negativ soliditet hade i åtta fall upp till 499 barn eller elever. Ingen av huvudmännen med negativ soliditet ingick i någon koncern.

Av årsredovisningarna framkommer olika orsaker till den negativa soliditeten. Det handlar om vikande barnantal och högre kostnader för mat och lokaler. I ett exempel hade en återhämtning skett sedan föregående år och man hänvisade till en förberedelse för att utöka med ytterligare en skola.

49 huvudmän, eller sex procent, hade under 2023 en soliditet mellan noll och tio procent. 41 av dessa hade redan 2022 låg soliditet. Dessa huvudmän driver verksamhet i olika skolformer, från förskola till gymnasieskola. Här ingår både huvudmän som tillhör en koncern och de som inte gör det. Bland förskolorna dominerar de små enheterna, medan det bland grundskolor och gymnasieskolor oftare gäller huvudmän med mellan 500 och 999 elever. Det finns exempel där den förhållandevis låga soliditeten beror på att resultatet förs till moderbolaget i form av koncernbidrag, men också fall där det framgår att den låga soliditeten beror på återkommande förluster. Eftersom det rör sig om ett relativt litet antal är det dock svårt att generalisera resultaten. Det går därför inte att dra några slutsatser om varför vissa företag har en låg soliditet.

Också bland huvudmännen med mycket hög soliditet varierar skolform, storlek och antal enheter. Även här finns små förskolor och skolor liksom medelstora gymnasieskolor. Det finns alltså inget tydligt samband mellan vilken skolform som bedrivs och soliditet. Rena förskolor och gymnasieskolor har högst soliditet medan de huvudmän som kombinerar skolformer har en något lägre soliditet.

³⁹ Se vidare kapitel 6 om förbrukat eget kapital.

Kassalikviditet

Kassalikviditet är ett mått på den kortsiktiga betalningsförmågan. Nyckeltalet visar hur stora omsättningstillgångarna är i förhållande till de kortfristiga skulderna.⁴⁰ En kassalikviditet på 100 procent innebär förenklat att det finns full täckning för de skulder som förfaller inom ett år. En hög kassalikviditet ökar därmed företagets betalningsförmåga och minskar risken för likviditetsproblem.

Den genomsnittliga kassalikviditeten bland de huvudmän som ingår i analysen är 206 procent. De enskilda huvudmän som vare sig ingår i en koncern eller har någon annan verksamhet utifrån SNI-kod samt är godkända för endast en enhet har högre genomsnittlig kassalikviditet, 227 procent. Generellt är kassalikviditeten högre hos de huvudmän som har få enheter och få barn. Den högsta genomsnittliga kassalikviditeten, har huvudmän för små förskolor (upp till 99 barn) med en enhet, 242 procent. Lägst kassalikviditet bland enskilda huvudmän som enbart bedriver förskola har de med 15 eller fler förskolor. Samtliga dessa tillhör en koncern.

Tabell 4.6 Kassalikviditet 2023 efter storlek i antalet barn och elever

Huvudmannens storlek	Antal enskilda huvudmän	Genomsnittlig kassalikviditet 2023
0–99 barn och elever	402	229
100–499 barn och elever	250	193
500–999 barn och elever	51	140
1 000–4 999 barn och elever	20	100
>5000 barn och elever	5	150
Genomsnitt samtliga	728	206

Källa: Sweco (2024).

Huvudmän med flera skolformer har även en relativt sett lägre kassalikviditet. Samtidigt finns färre huvudmän bland dessa verksamheter, och slumpmässiga skillnader kan inte generaliseras. I sammanhanget är det värt att notera att mindre verksamheter generellt kan uppvisa stora svängningar i de relativa måtten. Det beror på att små förändringar i absoluta tal får en stor procentuell påverkan för dessa företag. Att större huvudmän och sådana som ingår i koncerner har lägre

⁴⁰ Normalt beräknas måttet genom att dividera omsättningstillgångar exklusive varulager och pågående arbeten med de totala kortfristiga skulderna.

kassalikviditet kan också bero på att de i regel är mer aktiva i sin likviditetsplanering.

En närmare analys av de 133 företag (18 procent) som hade en kassalikviditet under 100 procent visar inga samband med skolform, storlek eller antal enheter. Här finns både stora och små enheter inom alla skolformer. Men det kan noteras att merparten av företagen (100) hade en kassalikviditet under 100 procent även under 2022.

Utdelningar och andra värdeöverföringar

Det finns olika sätt att föra ut medel från ett företag. Här beskrivs omfattningen av värdeöverföringar som aktiebolagen med godkännande att bedriva förskola eller skola gör i form av vinstutdelningar, koncernbidrag samt överföring av kommissionärsresultat. Som framgår av kapitel 5 finns också andra sätt att göra värdeöverföringar, men de omfattas inte av analysen.

Utdelningar

Av de företag utredningen låtit analysera har 149 aktiebolag, motsvarande 17 procent av aktiebolagen i analysen, under det senaste räkenskapsåret redovisat en vinstutdelning. 101 av dessa gjorde det även året före.

Tabell 4.7 Andel med direkt utdelning efter storlek i antalet barn och elever

Huvudmannens storlek	Andel som gjort vinstutdelning
0–99 barn och elever	21 %
100–499 barn och elever	15 %
500–999 barn och elever	11 %
1 000–4 999 barn och elever	6 %
>5000 barn och elever	0 %
Genomsnitt samtliga	17 %

Källa: Sweco (2024).

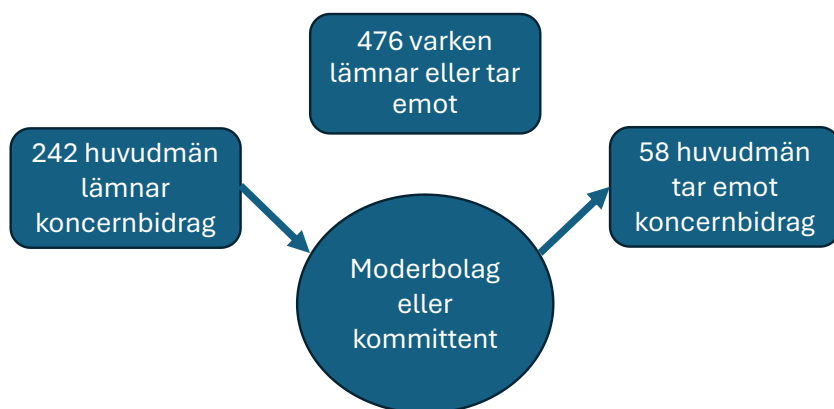
De bolag som gjort utdelningar är till största delen huvudmän med upp till 500 elever. Hos större huvudmän är det mer vanligt med andra värdeöverföringar än vinstutdelning. Sannolikt beror det på

att större huvudmän oftare ingår i koncerner och att det då är vanligare att lämna koncernbidrag än att lämna vinstutdelning.

Koncernbidrag

Bland de enskilda huvudmännen är det vanligt både att företagen ingår i koncerner och i kommissionärsförhållanden. Dessa sätt att organisera sig gör det möjligt att föra medel mellan företag i form av koncernbidrag eller genom att resultat förs över från ett kommissionärsbolag till kommittenten.⁴¹ Kommittentbidrag hanteras här som koncernbidrag.⁴²

Figur 4.9 Koncernbidrag bland enskilda huvudmän



Källa: Sweco (2024), egen bearbetning.

Figuren visar hur vanligt koncernbidrag är sett till de enskilda huvudmän som är aktiebolag. Här ingår även sådana bolag som inte ingår i koncerner. Om man i stället ser till de enskilda huvudmän som ingår i koncerner är det i stället merparten som lämnar eller tar emot koncernbidrag. Bland samtliga enskilda huvudmän som enbart

⁴¹ Se kapitel 5 för en beskrivning om kommission och koncernbidrag.

⁴² Den största aktören, Academedia, med cirka 20 procent av barn och elever i fristående förskola ingår i analysen av antal enskilda huvudmän som gör värdeöverföringar i form av överföringar till kommittent. De aktiebolag som ingår i Academedia-koncernen med godkännande att bedriva förskola eller skola redovisar i regel inte någon information om värdeöverföringar i de enskilda huvudmännens årsredovisningar. Antalet utgår därför från de enskilda huvudmän som ingår i not i Academedia support AB:s årsredovisning avseende räkenskapsåret 2022/2023. Enskilda huvudmän i Academedia-koncernen ingår inte i några andra delar av den ekonomiska analysen.

bedriver förskola och som ingår i en koncern förekommer koncernbidrag. Men också inom grundskolan och gymnasieskolan lämnar de huvudmän som är del av koncerner i allmänhet koncernbidrag. Till skillnad för bland rena förskole- eller grundskolekoncerner tar dock gymnasieskolor i högre utsträckning emot koncernbidrag.

Övergripande om värdeöverföringar

I syfte att beskriva värdeöverföringar generellt har ett slumpmässigt urval av enskilda huvudmäns årsredovisningar studerats. På så sätt har utredningen kunnat analysera överföringar mellan koncernbolag och eventuella utdelningar närmare. Genomgående har den senaste årsredovisningen studerats. Urvalet har gjorts utifrån huvudmännens storlek⁴³, eftersom större enskilda huvudmän i högre utsträckning tillhör koncerner. Genom att analysera årsredovisningar från företag i de olika storleksgrupperna går det att se om värdeöverföringar skiljer sig åt i de olika grupperna.

Sammanfattningsvis kan sägas att:

- Det förekommer vinstutdelning oavsett företagets storlek, det vill säga hur många elever de har. I de fall det sker utdelning görs den antingen direkt från huvudmannen eller från ett närstående bolag dit en värdeöverföring (exempelvis koncernbidrag) har gjorts.
- Värdeöverföringar täcker ibland systerföretags eller moderföretags negativa resultat, oavsett om det närstående företaget driver verksamhet inom utbildning eller annan verksamhet.
- I vissa fall kan en värdeöverföring via ett närstående bolag gå in i annan verksamhet, till exempel investeringar i fastigheter. Det förekommer också att ett moderbolag äger fastigheten där verksamheten bedrivs, tar emot hyra och ger utdelning.
- Kommissionärsförhållanden är vanliga i de större koncernerna.
- Ett sätt att ge aktieägarna ett tillskott utöver utdelning är ett inlösenprogram där aktieägarna erbjuds en högre ersättning per aktie.

⁴³ Se bland annat tabell 4.5 för indelningen i storlek utifrån elevantal.

- De största koncernerna har komplexa strukturer där värdeöverföringar sker i flera led mellan bolag. Här handlar det om koncernbidrag men också om köp av bolag och lån mellan bolag för att nämna några exempel. Det är svårt att följa alla led i kedjan utan ytterligare insyn.

Det är inte möjligt att generalisera utifrån de stickprov som utredningen gjort. Utredningen kan dock konstatera att det i de årsredovisningar som studerats inte finns några uppenbara mönster eller förfaranden som är vanligare än andra vad gäller utdelningar. Det förekommer utdelningar i alla storlekar från företag och i de fall en utdelning sker görs det mer sällan direkt från den enskilda huvudmannen.

4.4.2 Ekonomin hos enskilda huvudmän som inte är aktiebolag

Det finns 111 600 barn och elever i verksamheter där huvudmannen har valt en annan bolagsform än aktiebolag. Det motsvarar 26 procent av det totala antalet barn och elever i fristående förskolor och skolor. Ekonomisk redovisning för dessa företag i form av årsbokslut eller årsredovisning finns inte tillgänglig i offentliga källor på samma sätt som för aktiebolag. Det är därmed inte varit praktiskt möjligt för utredningen att analysera ekonomin i dessa företag.

Den vanligaste företagsformen är ekonomiska föreningar, där det finns 1 055 huvudmän som sammanlagt har 42 600 barn och elever. Stiftelser är huvudmän för 220 enheter med 37 000 barn och elever, och hos ideella föreningar finns 26 000 barn och elever fördelade på 383 enheter.

4.4.3 Sammanfattning

När man beskriver sektorn utifrån antal barn och elever, företagsform eller ekonomiska nyckeltal framkommer en stor variation när det gäller de enskilda huvudmännens organisering, förutsättningar och villkor. Sektorn omfattar 2 400 huvudmän med sammanlagt 423 000 barn och elever.

Den vanligaste typen av enskild huvudman driver verksamhet enbart inom förskola. Under 2023 utgjorde dessa 70 procent av alla enskilda huvudmän, knappt hälften av dem var ekonomiska föreningar som bara drev en enda förskola. Bland huvudmännen som drev endast grundskolor var 56 procent aktiebolag med endast en skola medan 31 procent var ekonomiska eller ideella föreningar med endast en skola. Verksamheter som drivs som aktiebolag har sammantaget fler barn och elever än verksamheter som bedrivs i andra former.

En huvudman kan vara del av en koncern där varje fristående förskola eller skola drivs av en huvudman med eget tillstånd, eller ha en koncernstruktur där en enda huvudman driver ett större antal förskolor och skolor. I de fall där huvudmännen ingår i en större koncernstruktur kan det röra sig om renodlade skolkoncerner eller koncerner med bredare verksamheter, exempelvis vårdföretag.

De nyckeltal som redovisas för aktiebolagen som bedriver förskola eller skola visar en komplex bild utan tydliga samband mellan ekonomiskt resultat och verksamhet. Det finns en svag tendens till negativa ekonomiska resultat hos gymnasieskolor som är relativt små, har yrkesprogram på mindre orter och samarbetar med industriföretag. Förskolor har den högsta genomsnittliga ekonomiska omsättningen per barn och elev, medan huvudmän som driver en kombination av flera skolformer har den lägsta ekonomiska omsättningen per barn och elev.

I alla större koncerner med mer än en huvudman förekommer att medel förs mellan bolagen i koncernen genom koncernbidrag eller motsvarande. Här handlar det huvudsakligen om att huvudmän för medel uppåt i organisationsstrukturen till ett moderbolag. Vidare har 17 procent av aktiebolagen redovisat en vinstutdelning. Dessa bolag är till största delen huvudmän med upp till 500 elever. Hos större huvudmän och huvudmän som ingår i en koncern är det vanligare med andra typer av värdeöverföringar än vinstutdelning, som koncernbidrag eller överföring av kommissionsresultat.

5 Förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa situationer

5.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet utreda och föreslå utformning av ett vinstutdelningsförbud som ska gälla under de första åren efter att en fristående verksamhet med enskild huvudman startats eller övertagits av en ny huvudman. Vidare ska utredningen 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.

Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen även överväga och föreslå ett sätt att förhindra att ett sådant vinstutdelningsförbud kringgås. Utredningen ska överväga och föreslå ett införande av krav på att varje juridisk person som är huvudman enbart ska bedriva skollagsreglerad verksamhet. Utredningen ska också överväga och vid behov lämna förslag som innebär att endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän inom skolväsendet.

I tilläggsdirektivet anför regeringen bland annat följande om utredningens uppdrag i denna del. 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 måste användas i skolverksamheten kan huvudmannen i ett inledande skede bygga upp och bibehålla kvalitet i verksamheten. Ett sätt att garantera att en ny verksamhet, eller en etablerad verksam-

het med en ny ägare, bygger 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 till en början, används i verksamheten fullt ut. Vinstutdelning bör därför enligt regeringen 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.

Utredningen bör enligt regeringen även utreda hur många år ett förbud för vinstutdelning ska gälla vid en nyetablering eller när en verksamhet får nya ägare. Ett vinstutdelningsförbud bör enligt regeringen sträcka sig över en tidsperiod som är tillräckligt lång för att det ska vara möjligt att bedöma skolans kvalitet. Som utgångspunkt bör det därför vara fråga om flera år.

För att ett vinstutdelningsförbud ska vara effektivt måste det kombineras med ett regelverk som hindrar att det kringgås. Utredaren ska därför överväga hur man kan säkerställa att ett förbud mot eller begränsning av vinstutdelning inte går att kringgå genom exempelvis överföringar av medel mellan olika bolag.

För att det ska gå att kontrollera efterlevnaden av ett vinstutdelningsförbud eller en annan begränsning av vinstutdelning bör utredaren också överväga reglering eller krav på struktur i verksamheten som gör det möjligt att följa ekonomiska transaktioner. Det är dock viktigt att kontrollen av efterlevnaden av ett vinstförbud eller andra begränsningar av vinstutdelning inte blir alltför betungande. Strukturen bör göra det möjligt för Statens Skolinspektion att systematiskt och regelbundet ta del av relevanta uppgifter om skolornas ekonomi. Utredaren bör analysera för- och nackdelar med olika krav på huvudmannens organisationsstruktur, eller andra typer av regleringar i syfte att hindra att ett vinstutdelningsförbud kringgås.

Ett alternativ som utredningen i detta sammanhang bör överväga är om en juridisk person bara ska kunna vara huvudman för en skolenhet, förskoleenhet eller fritidshem. Utredningen ska beakta om och hur förslagen kan påverka rektorns roll och ansvar.

Regeringen anser att en enskild huvudman enbart bör få bedriva skollagsreglerad verksamhet. Utredningen bör också överväga om endast juridiska personer ska få vara huvudmän för skollagsreglerad

verksamhet. En sådan reglering skulle göra det möjligt att upprätthålla ett vinstutdelningsförbud.

I arbetet med att lämna förslag som innebär att ett vinstutdelningsförbud inte kan kringgå ingår även att överväga om det behövs 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 som syfte att gå med vinst, och vid behov lämna förslag om det. Sådana juridiska personer kan till exempel vara ideella föreningar och stiftelser samt aktiebolag med vinstutdelningsbegränsning (så kallade svb).

5.2 Hur är enskilda huvudmän organiserade?

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (2 kap. 5 § första stycket skollagen [2010:800]). Med enskilda menas bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer (prop. 2009/10:165 s. 643). Det finns alltså inget krav på att verksamheten ska drivas genom en juridisk person. Även enskilda individer kan vara enskilda huvudmän. Det är dock ovanligt att fristående förskolor och skolor bedrivs av huvudmän som inte är juridiska personer.¹

Som framgår av kapitel 4 så finns samtliga företagsformer representerade bland enskilda huvudmän. Bland huvudmän med godkännande för förskolor är ekonomisk förening den vanligaste företagsformen, medan det är vanligast med aktiebolag bland enskilda huvudmän för grund- eller gymnasieskola. Sett till antalet barn och elever finns den största andelen hos huvudmän som är aktiebolag.

5.2.1 Vad ett godkännande av enskild huvudman gäller

Skolinspektionens godkännande av en enskild huvudman för skola ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet. På samma sätt ska kommunens godkännande av en enskild huvudman avse viss ut-

¹ Valfärdsutredningen föreslog att endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän enligt 2 kap. 5 § skollagen, se SOU 2016:78 s. 780. Förslaget lämnades också i den efterföljande propositionen, se prop. 2017/18:159 s. 53. Riksdagen avslog dock förslaget.

bildning vid en viss förskoleenhet. En kommun kan också godkänna en enskild huvudman för fristående fritidshem.

I kapitel 2 förklaras vad skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem innebär enligt skollagen, samt de närliggande begreppen fristående skola och fristående förskola. I det här kapitlet använder utredningen i första hand begreppen skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem. Enhet används vidare som samlingsbegrepp för dessa.

Antalet skolenheter, förskoleenheter och fristående fritidshem per enskild huvudman

Det finns inga begränsningar av hur många skolenheter, förskoleenheter eller fristående fritidshem som en enskild huvudman får ha godkännande för, eller vilken annan verksamhet som den får bedriva. Drygt var fjärde enskild huvudman har två eller fler enheter. Om man ser till de olika skolformerna har ungefär 13 procent av enskilda huvudmän inom förskola två eller flera förskoleenheter. Motsvarande andel för enskilda huvudmän inom grundskola är 13 procent och för enskilda huvudmän inom gymnasieskola cirka 24 procent.² Det är också förhållandevist vanligt att en enskild huvudman bedriver annan verksamhet än skol- och förskoleverksamhet. I kapitel 4 finns mer information om de enskilda huvudmännens organisation och vilka andra verksamheter som de bedriver.

5.3 Rättsliga regleringar om vinstutdelning och andra värdeöverföringar

Det finns ingen särskild reglering i skollagstiftningen om enskilda huvudmäns vinster eller vinstutdelning. Däremot finns vissa krav som är kopplade till att enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar (se kapitel 6).

I den mån det finns regleringar kring huvudmännens vinstutdelning och andra typer av värdeöverföringar återfinns dessa i det associationsrättsliga regelverket för den företagsform som verksam-

² Se kapitel 4.

heten bedrivs i. Här följer därför en redogörelse för regleringar av vinstutdelning och andra värdeöverföringar för olika företagsformer.

5.3.1 Enskild näringsverksamhet

Det förekommer att enskilda huvudmän driver verksamhet inom ramen för en enskild näringsverksamhet³, ofta kallad enskild firma. Det är dock inte särskilt vanligt (se kapitel 4), och gäller främst fristående förskolor. Enskild näringsverksamhet innebär att det inte är en juridisk person som bedriver och ansvarar för verksamheten, utan den fysiska personen ingår avtal, äger tillgångar och har förpliktelser. Det är alltså en fysisk person som har godkännande enligt skollagen att bedriva verksamheten och är huvudman.

En enskild näringsidkare ses inte som anställd i företaget. Det innebär att den enskilda näringsidkaren inte kan ta ut någon lön. I stället kan den enskilda näringsidkaren göra så kallade egna uttag som bokförs i eget kapital. När uttagen bokförs minskar skulden i eget kapital med motsvarande belopp.⁴

5.3.2 Aktiebolag

Som framgår ovan bedriver många enskilda huvudmän sin verksamhet i aktiebolag. Aktiebolag regleras i aktiebolagslagen (2005:551) (ABL). För det enskilda aktiebolaget har dock även bolagsordningen stor betydelse. I bolagsordningen ska anges om bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till aktieägarna (3 kap. 3 § ABL). I så fall ska det också anges hur bolagets vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation ska användas.

ABL innehåller regleringar om kapitalskydd som ska garantera att tillgångar som svarar mot aktiekapitalet tillförs och stannar kvar i bolaget. Centrala bland dessa är bestämmelserna i 17–22 kap. ABL som huvudsakligen reglerar i vilken omfattning och i vilka former som bolagets tillgångar kan överföras till aktieägarna eller någon annan.

³ Enskild näringsverksamhet är ett skattemässigt begrepp, men används här för att beskriva förutsättningarna för en fysisk person som är huvudman.

⁴ Det är den skattemässiga vinsten, det vill säga överskottet i verksamheten, som den fysiska personen betalar inkomstskatt och egenavgifter på. Skatt eller egenavgifter betalas inte på uttagen.

I ABL 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 bland annat 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 f.). Bestämmelserna hindrar inte att bolaget betalar ut löner för utfört arbete till aktieägare. Löner som överstiger marknadsmässig lönenivå är emellertid att anse som en värdeöverföring.

Värdeöverföringar får som huvudregel ske endast enligt bestämmelserna i ABL om vinstutdelning, förvärv av egna aktier respektive minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden samt gåva till allmännyttigt ändamål (17 kap. 2 § ABL).⁵ Det innebär att man vid exempelvis beslut om vinstutdelning måste följa lagens bestämmelser om vilket bolagsorgan som ska fatta ett sådant, vilket underlag som ska finnas för beslutet etcetera.

Reglerna om värdeöverföringar i ABL är som framgår ovan omfattande och täcker in många olika typer av situationer. Om en värdeöverföring har skett i strid med bestämmelserna i ABL kan mottagaren bli skyldig att återlämna det som överförts⁶.

En värdeöverföring är dock *alltid* tillåten om samtliga aktieägare samtycker. Det innebär att även om värdeöverföringen strider mot bolagsordningen så kan aktieägarna välja att besluta om den. Det beror på att många av lagens regler om formerna för värdeöverföringar är uppställda till skydd endast för aktieägarna och därför kan åsidosättas om alla aktieägare är överens om saken.⁷ Detta gäller dock endast förutsatt att värdeöverföringen är tillåten utifrån beloppsspärren och försiktighetsregeln i 17 kap. 3 § ABL. Beloppsspärren innebär att det måste finnas full täckning för företagets

⁵ Värdeöverföringar får även ske i enligt bestämmelserna i ett avtal om koncerninternt finansiellt stöd som godkänts enligt 6 b kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse eller 8 b kap. 6 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

⁶ Se 17 kap. 6 och 7 §§ ABL.

⁷ R. Skog (2023), *Rodhes aktiebolagsrätt*, JUNO version: 27, s. 81.

bundna kapital för att en värdeöverföring ska vara tillåten. Beräkningen ska baseras på den senast fastställda balansräkningen. Försiktighetsregeln innebär att en värdeöverföring, oavsett vad beloppsspärren ger för resultat, endast får ske om den anses som försvarlig. Genom dessa två regler går det att fastställa vad som är maximalt utdelningsbara medel.

Beräkningen av vad som är maximalt utdelningsbara medel ska alltså baseras på den senast fastställda balansräkningen, aldrig på en balansräkning som ännu inte är fastställd. Det är *aldrig* tillåtet att dela ut medel från ett överskott som arbetats upp efter att räkenskaperna fastställts. Det är däremot möjligt att göra en så kallad efterutdelning. En sådan kan beslutas om vid en extra bolagsstämma. Det är möjligt att göra flera efterutdelningar och sådana kan ske från tidpunkten som balansräkningen fastställts vid årsstämma fram till dess att nästa årsstämma hålls.

Ett aktiebolag får inte låna ut pengar till en person som ingår i den så kallade förbjudna kretsen. I den förbjudna kretsen ingår den som äger aktier, eller som är styrelseledamot eller verkställande direktör, i bolaget eller i ett annat bolag i samma koncern. Även personer som är närstående till dessa personer omfattas av låneförbudet. Om någon i den förbjudna kretsen har ett bestämmande inflytande över en juridisk person får denne inte heller låna ut pengar till den juridiska personen. Det finns dock vissa undantag från låneförbudet, bland annat för koncernlån. Moderbolaget kan därför låna av ett dotterbolag. Ett lån som lämnas inom en koncern är normalt ett tillåtet koncernlån. Det kan dock i vissa fall enligt praxis anses vara fråga om förtäckt utdelning. Det gäller till exempel om ett penninglån lämnas till ett koncernbolag som inte är kreditvärdigt eller är insolvent. Det långivande bolaget får då en fordran som är värdelös, och det som angavs vara ett lån är i realiteten en vederlagsfri utbetalning från bolaget till aktieägaren, det vill säga en utdelning.⁸

⁸ Skatteverket (2024), *Rättslig vägledning: Civilrättsliga regler om låneförbud*. Hämtad 2025-03-07, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2025.1/338347.html>.

Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Den 1 januari 2006 infördes möjligheten att bilda aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb-bolag). Bolagsformen regleras i 32 kap. ABL. Bakgrunden till att bolagsformen tillkom var ett önskemål om att skapa en företagsform som garanterar att överskottet av verksamheten stannar kvar i företaget och används för dess konsolidering och utveckling. Regeringen pekade i förarbetena särskilt ut hälso- och sjukvård samt allmännyttiga bostadsföretag som tänkbara områden för bolagsformen.

I ett svb-bolag får endast en begränsad utdelning ske. Under perioden från en årsstämma till nästa får utdelning och annan värdeöverföring inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan (beräknad som statslåneräntan med tillägg av en procentenhet) på det kapital som aktieägare har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier. Som huvudregel får inte heller överföringar inom en koncern överstiga gränsen för tillåtna värdeöverföringar.

Ett svb-bolag får inte ta upp ett lån där räntan eller det kapitalbelopp som ska återbetalas knyts till bolagets vinst eller utdelningen till aktieägarna, så kallade vinstandelslån och kapitalandelslån⁹. Det handlar om villkor som innebär att storleken på den ränta som ska löpa för lånet, eller det belopp som ska återbetalas, ska öka om bolagets vinst eller utdelningen till aktieägarna ökar.¹⁰ I förarbetena anförde regeringen bland annat följande om förbudet mot sådana lån. Grundläggande för aktiebolag av det nya slaget är att vinstutdelningen inte får överstiga en viss i lagen angiven nivå. I aktiebolag av detta slag skulle vinstandelslån och kapitalandelslån kunna utnyttjas i syften som knappast ligger i linje med de särskilda vinstutdelningsbegränsningarna, eftersom räntan eller återbetalningen kopplas till exempel bolagets vinst eller finansiella ställning.¹¹

Företagsnamnet för ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning ska följas av beteckningen (svb), om det inte av bolagets företagsnamn framgår att det är ett sådant aktiebolag.

⁹ Se 32 kap. 7 § ABL.

¹⁰ Aktiebolagslag (2005:551) 32 kap. 7 §, Lexino 2019-07-01, hämtad 2024-10-07.

¹¹ Prop. 2004/05:178 s. 32.

5.3.3 Handelsbolag

Handelsbolag är en företagsform där två eller flera personer delar på ansvaret och ägandet av ett företag. De kallas bolagsmän och kan vara fysiska och juridiska personer. Bolagsmännen i ett handelsbolag är personligen ansvariga för företagets ingångna avtal och skulder. Kommanditbolag är en särskild form av handelsbolag, där minst en bolagsman har ett ansvar som är begränsat till ett visst angivet belopp (kommanditdelägare) och minst en bolagsman har ett obegränsat ansvar (komplementär). Handelsbolag, inklusive kommanditbolag, är juridiska personer.

Det står bolagsmännen fritt att avtala om hur bolagets avkastning ska fördelas dem emellan. Om inget annat avtalats gäller att varje bolagsman årligen ska tillgodoräknas dels ränta på sitt inestående kapital vid räkenskapsårets början, dels ett skäligt arvode för sin förvaltning av bolagets angelägenheter. Räntan ska beräknas på bolagsmannens behållna insats. Räntesatsen ska motsvara den av Riksbanken fastställda referensränta som gällde vid räkenskapsårets början plus två procentenheter (2 kap. 6 § lagen [1980:1102] om handelsbolag och enkla bolag [HBL]).

Det överskott eller den brist som finns efter att bolagsmännen tillgodoräknats ränta och arvode utgör räkenskapsårets resultat. Detta resultat ska fördelas lika mellan bolagsmännen om inget annat har avtalats. Om bolagsmännen har avtalat att endast vinsten eller förlusten ska fördelas på ett särskilt sätt ska detta gälla fördelningen av såväl vinst som förlust (2 kap. 7 och 8 §§ HBL).

Delägarna i ett handelsbolag kan inte vara anställda i företaget. Det innebär att de inte kan ta ut någon lön. Den ersättning som delägaren tar ut kallas för egna uttag. Delägarna kan också göra egna insättningar.

Det egna kapitalet i ett handelsbolag utgörs av skillnaden mellan tillgångar och skulder. Storleken på eget kapital minskar om verksamheten går med förlust eller när delägarna gör egna uttag och ökar om verksamheten går med vinst eller när delägarna gör egna insättningar.

Ett handelsbolag beskattas inte för sina inkomster, till skillnad från till exempel ett aktiebolag. Inkomsterna ska i stället beskattas hos de som är delägare i bolaget.¹² Oavsett om en delägare gör ett

¹² Se 5 kap. 1 § IL.

uttag eller inte från ett handelsbolag ska denne som huvudregel ta upp sin del av resultatet från bolaget i inkomstslaget näringsverksamhet. På resultatet ska en fysisk person betala skatt i form av bland annat kommunal och statlig inkomstskatt. All näringsverksamhet som bedrivs av en juridisk person räknas som en enda näringsverksamhet. Det innebär till exempel att om ett aktiebolag är delägare i ett handelsbolag ska även resultatet från handelsbolagets verksamhet räknas in i aktiebolagets verksamhet.

5.3.4 Ekonomiska föreningar

Det är relativt vanligt att fristående skolor och fristående förskolor drivs av ekonomiska föreningar, till exempel föräldrakooperativ. Bestämmelser om ekonomiska föreningar finns i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (EFL). Enligt 1 kap. 4 § första stycket EFL ska en förening anses vara en ekonomisk förening om den har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i

1. som konsumenter eller andra förbrukare,
2. som leverantörer,
3. med egen arbetsinsats,
4. genom att använda föreningens tjänster, eller
5. på något annat liknande sätt.

Till skillnad från ett aktiebolag krävs alltså att en ekonomisk förening har ett ekonomiskt syfte, även om det inte krävs att det är ett regelrätt vinstsyfte. Det krävs vidare att en ekonomisk förening har ekonomisk verksamhet.¹³

Som utgångspunkt får en ekonomisk förening inte ägna sig åt sådant som inte syftar till att gynna de egna medlemmarna. Kraven i 1 kap. 4 § EFL är dock mindre strikta än vad lagtexten antyder. Det så kallade huvudsaklighetskriteriet innebär att föreningen huvudsakligen ska ”framträda som en ekonomisk förening” för

¹³ D. Stattin (2024), *Rättsutlåtande till utredningen om vinst i skolan om vinst och vinstutdelning*, s. 11.

att kunna registreras. Det gör att en ekonomisk förening även kan ägna sig åt annat, till exempel socialt arbete.¹⁴

Olika former av värdeöverföring i ekonomiska föreningar

I 12 kap. 1 § EFL anges definitionen av värdeöverföring för ekonomiska föreningar. Med värdeöverföring avses vinstutdelning, gottgörelse, minskning av reservfonden för återbetalning till medlemmarna och någon annan affärshändelse som medför att föreningens förmögenhet minskar och som inte har rent affärsmässig karaktär för föreningen eller är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmar. Med ”affärshändelser som är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmarna” avses exempelvis att en ekonomisk förening säljer vissa produkter till medlemmarna till ett pris som motsvarar föreningens egen kostnad, men är lägre än det pris som andra aktörer på marknaden tar ut för produkten.¹⁵

Av 12 kap. 2 § EFL framgår att en värdeöverföring från en ekonomisk förening endast får göras genom vinstutdelning, gottgörelse, minskning av reservfonden för återbetalning till medlemmarna, och gåva.¹⁶ En värdeöverföring av annat slag än gottgörelse får enligt 12 kap. 3 § EFL genomföras endast om det efter överföringen finns full täckning för föreningens bundna egna kapital. Det finns alltså en beloppsspärr som innebär att endast fritt eget kapital kan användas för värdeöverföringar. Beräkningen av det fria egna kapitalets storlek ska baseras på den senast fastställda balansräkningen och ta hänsyn till ändringar som har inträffat efter balansdagen.

Utöver beloppsspärren ska föreningen också tillämpa den så kallade försiktighetsregeln. Försiktighetsregeln innebär i princip att utdelningar inte får vara så stora att de, trots att det finns tillgängligt fritt eget kapital, äventyrar verksamhetens fortlevnad. Vid tillämpningen av försiktighetsregeln ska hänsyn tas till föreningens konsolideringsbehov, risktagande i verksamheten och behov av likviditet med mera (se 12 kap. 4 § EFL).¹⁷

¹⁴ SOU 2019:56 s. 151.

¹⁵ SOU 2019:56 s. 154.

¹⁶ Vinstutdelning regleras i kapitel 13, gottgörelse i kapitel 14, minskning av reservfonden för återbetalning till medlemmarna i kapitel 15 och sådan gåva som avses i bestämmelsen i 12 kap. 6 §.

¹⁷ M. Andersson & Y. Karlsson (2024), *Handbok för ekonomiska föreningar*.

JUNO version: 3, s. 166.

Vinstutdelning i ekonomiska föreningar

Med vinstutdelning avses utdelningar från föreningens fria egna kapital *efter* fastställd resultat- och balansräkning. Det är föreningsstämman som beslutar om vinstutdelning på styrelsens förslag.

Bestämmelserna om vinstutdelning finns i 13 kap. EFL. Av dessa framgår att vinstutdelning får lämnas till medlemmar, innehavare av förlagsandelar, och medlemmar som har gått ur föreningen i förhållande till deras inestående medlemsinsatser. Vinstutdelning får även lämnas till andra om utdelningen beräknas i förhållande till omfattningen som de har deltagit i föreningens verksamhet.¹⁸

Minskning av föreningens reservfond

Reservfonden räknas till bundet eget kapital och är till viss del ett skydd för föreningens borgenärer. Avsättningar till reservfonden av en viss andel av årets vinst har tidigare varit obligatoriskt, men är numera frivilligt. Reservfonden kan minskas för att balansera förluster om fritt eget kapital saknas. Efter att den obligatoriska avsättningen till reservfonden togs bort blev det även möjligt att minska förekommande reservfonder för utbetalningar till medlemmarna eller andra ändamål. Beslut om att minska reservfonden ska fattas av föreningsstämman.¹⁹

Eftersom en minskning av reservfonden kan påverka borgenärer, ska föreningen ansöka om tillstånd att genomföra ett sådant beslut. Ansökan görs hos Bolagsverket, eller i vissa fall allmän domstol. Detta krav gäller dock bara när föreningsstämman beslutat att minska reservfonden av andra skäl än att balansera förluster.²⁰

Gottgörelse

Gottgörelse är en form av värdeöverföring som saknar motsvarighet utanför föreningsrätten. Den ska ses i ljuset av den kooperativa idén. I den ligger att föreningen inte ska tillgodogöra sig uppkomna överskott efter kostnadstäckning, erforderlig konsolidering och eventuella avsättningar för rörelsens utvidgning. Överskottet ska

¹⁸ SOU 2019:56 s. 154.

¹⁹ Andersson & Karlsson, *Handbok för ekonomiska föreningar*, s. 169 f.

²⁰ Ibid., s. 170.

i stället återföras till dem som har deltagit i verksamheten och bidragit till överskottet.²¹

Med gottgörelse avses enligt 14 kap. 1 § EFL, efterlikvid, återbäring eller liknande som lämnas till föreningens medlemmar eller till någon annan och som grundas på verksamhetens resultat utan att ha räknats in i det redovisade årsresultatet. Det handlar i praktiken om en prisjustering under räkenskapsårets gång, och senast tills resultat- och balansräkningen för räkenskapsåret blivit fastställd. Det skulle kunna betecknas som en slags förskottsutdelning.²²

En förutsättning för att efterlikvider, återbäringar eller liknande utbetalningar ska utgöra gottgörelse i EFL:s mening är att beloppen inte har räknats in i det redovisade årsresultatet. Det som ska utbetalas som gottgörelse måste redovisas som en skuld i föreningens balansräkning och beloppet kommer därmed inte att räknas in i det redovisade resultatet. Om det inte görs kan det ytterligare överskott som kommer att redovisas i posten Årets vinst i balansräkningen inte längre överföras till medlemmarna i form av gottgörelse.

Huvudregeln är att stämman på förslag av styrelsen beslutar om gottgörelse. Stämman kan dock bemyndiga styrelsen att besluta om gottgörelse. I stadgarna kan anges att det är styrelsen som beslutar om gottgörelse, vilket torde vara det vanligaste när gottgörelse förekommer. Styrelsen ska alltid upprätta ett skriftligt yttrande om sina överväganden om gottgörelsens förenlighet med försiktighetsregeln.²³

5.3.5 Ideella föreningar

En ideell förening blir en juridisk person när den bildas av medlemmarna. Det sker när ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning som formaliseras i föreningens stadgar. Det krävs även att stadgarna pekar ut någon sorts ledningsorgan som företräder föreningen mot tredje man, normalt en styrelse.²⁴

En ideell förening kan bedriva ideell verksamhet för ett ideellt syfte (som idrottsrörelsen, kulturella föreningar, frivilligförsvaret

²¹ A. Mallmén, S. Andersson, & B. Thorstorp (2023), *Lagen om ekonomiska föreningar – En kommentar*, JUNO version 6, avsnitt 14:1.

²² Andersson & Karlsson, *Handbok för ekonomiska föreningar*, s. 169.

²³ Ibid.

²⁴ SOU 2019:56 s. 144 f.

och liknande), bedriva ekonomisk verksamhet för ett ideellt syfte (insamlingsföreningar) eller ideell verksamhet för ett ekonomiskt syfte (till exempel föreningar för arbetsgivare respektive arbetstagare). Det finns med andra ord ingen enhetlighet om olika ideella föreningars syfte och verksamhet.²⁵

Det finns ingen lagstiftning om ideella föreningar. Ideella föreningar regleras i första hand genom sina stadgar, som kompletteras med allmänna associationsrättsliga principer, rättspraxis och uttalanden i den juridiska litteraturen. Bristen på enhetlighet gör att den ideella föreningsformen är flexibel och lätt att anpassa till olika verksamheter, men också svåröverskådlig och innefattande vitt skilda företeelser.²⁶

Det finns inga generella regler om vinstsyfte i eller vinstutdelning från ideella föreningar. Enligt professor Daniel Stattin är det dessutom mycket ovanligt att föreningarnas stadgar innehåller några sådana regler, möjligtvis med undantag för regler om hur föreningens kvarstående kapital ska disponeras vid dess upplösning.²⁷

5.3.6 Stiftelser

En stiftelse kännetecknas av att den är en självägande förmögenhet och av att den saknar medlemmar och ägare.²⁸ Det finns i stället destinatärer, och det är till förmån för dem som stiftelsen förvaltas.

En stiftelse är en juridisk person så snart den har bildats.²⁹ I 1 kap. 2 § första stycket stiftelselagen (1994:1220) anges att en stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. En stiftelse kan alltså endast fullgöra det ändamål som stadgarna bestämmer. Stiftaren har emellertid ganska fria händer att bestämma detta ändamål. Det finns inte heller något som hindrar att en stiftelse enligt sina stadgar har ett vinstsyfte. Tvärtom är det vanligt att stiftelser har till ändamål att generera vinst som ska användas till förmån för destinatärerna. En stiftelse kan ha till ändamål att bedriva skolverksamhet, men

²⁵ D. Stattin (2024), *Rättsutlåtande till utredningen om vinst i skolan om vinst och vinstutdelning*, s. 13.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, s. 13.

²⁸ SOU 2019:56 s. 147.

²⁹ *Ibid.*, s. 148.

också att stödja annan eller delvis annan verksamhet där skolverksamhetens bedrivande blir ett medel och inte ett mål.³⁰

I stiftelselagen finns regler som förbjuder stiftelser att lämna penninglån eller ställa säkerhet till förmån för till exempel stiftaren eller förvaltaren, den som ensam eller tillsammans med andra företräder en stiftelse eller företräder stiftelsens förvaltare, eller den som ensam eller tillsammans med andra har rätt att företräda ett dotterföretag till en stiftelse (2 kap. 6 § stiftelselagen).

Styrelsen eller förvaltaren får enligt 6 kap. stiftelselagen ändra, upphäva eller i särskilda fall åsidosätta en föreskrift i stiftelseförordnandet. Det förutsätter att föreskriften på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas, blivit uppenbart onyttig eller uppenbart strider mot stiftarens avsikter. Föreskrifter som inte avser stiftelsens ändamål får även ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas om det finns särskilda skäl. I undantagsfall kan en stiftelses ändamål ändras även om det inte inträffat ändrade förhållanden. Då krävs att det finns synnerliga skäl för att göra ändringen. Denna grund har tillämpats restriktivt i praxis³¹.

En stiftelse får som huvudregel inte ändra sina föreskrifter utan tillstånd av Kammarkollegiet eller länsstyrelsen. Kammarkollegiet prövar ändringar som rör stiftelsens ändamål (6 kap. 1 § stiftelselagen). I samband med bildandet av en stiftelse kan emellertid stiftaren, med vissa begränsningar, bestämma att de föreskrifter som gäller för stiftelsen ska kunna ändras utan att stiftelsen behöver ha myndighets tillstånd, ett så kallat ändringsförbehåll. Ett sådant förbehåll kan tas in i själva stiftelseförordnandet eller i stiftelsens stadgar.

För äldre stiftelser som bildats innan den nuvarande stiftelselagen trädde i kraft (den 1 januari 1996) ska frågan om giltigheten av ett ändringsförbehåll inte bedömas enligt stiftelselagen, utan enligt den stiftelserätt som gällde när stiftelsen bildades. Om ett ändringsförbehåll för en äldre stiftelse omfattar stiftelsens ändamål måste rätten att ändra vara knuten till att en viss händelse inträffar som den ändringsberättigade, till exempel stiftelsens styrelse, inte kan påverka.³²

³⁰ Stattin, *Rättsutlåtande till utredningen om vinst i skolan om vinst och vinstutdelning*, s. 13.

³¹ Se HFD 2021:31.

³² Se 3, 4 och 10 §§ lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220).

En stiftelse förutsätts använda överskott till förmån för dess destinatärer, ofta efter avsättning till det egna kapitalet. Om så inte sker har destinatärerna har möjlighet att föra skadeståndstalan.³³

Det kan inte ske någon vinstutdelning i en stiftelse. I förarbetena konstateras att den som vill gynna sig själv i ekonomiskt avseende är hänvisad till andra juridiska former än stiftelsen (prop. 1993/94:9 s. 45). Det bör dock noteras att stiftelser som bedriver skolverksamhet kan ha utpekade destinatärer i stället för att göra vinstutdelning. Det innebär i praktiken att medel från verksamheten kan tas ut ur stiftelsen för att lämnas till dess destinatärer. För stiftelser som bedriver skolverksamhet bör det dock vara ovanligt.³⁴

5.3.7 Registrerade trossamfund

Registrerade trossamfund är en associationsform som infördes genom lagen (1998:1593) om trossamfund. Med trossamfund avses enligt lagens 2 § en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Enligt 5 § i samma lag avses med ett registrerat trossamfund Svenska kyrkan och trossamfund som har registrerats enligt lagen. Aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser får inte registreras som trossamfund.

Det finns ingen särskild reglering om vinstutdelning eller annan värdeöverföring för trossamfund.

5.4 Vissa skattemässiga aspekter på ett värdeöverföringsförbud

De enskilda huvudmännen tar hänsyn till skatteregler när de lägger upp sin verksamhet. Det handlar till exempel om skattemässiga konsekvenser av hur huvudmannen valt att organisera sig, redovisningskrav och skattemässiga effekter av värdeöverföringar. Utredningen tar här upp några viktiga skattemässiga aspekter som kan ha betydelse för utformningen av ett värdeöverföringsförbud.

³³ Stattin, *Rättsutlåtande till utredningen om vinst i skolan om vinst och vinstutdelning*, s. 14.

³⁴ Ibid., s. 13.

5.4.1 Koncernbidrag

Det är inte ovanligt att enskilda huvudmän ingår i en koncern, vilket framgår av avsnitt 4. I svensk skatterätt beskattas varje företag var för sig enligt principen om det enskilda skattesubjektet. För att uppnå skattemässig neutralitet för koncerner finns dock undantag till denna princip. Koncernbidragsreglerna i 35 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) (IL) tillåter resultatutjämning mellan koncernbolag på samma sätt som för ett självständigt bolag. Syftet är att skattebelastningen för en koncern inte ska vara större eller mindre än om koncernens totala verksamhet hade bedrivits i ett enda bolag.

Vinster och förluster inom en koncern kan utjämnas genom koncernbidrag, det vill säga överföringar som görs mellan moderbolag och dotterbolag eller mellan dotterbolagen. För att ett koncernbidrag ska få skatterättslig verkan måste värden motsvarande bidraget föras över från givaren till mottagaren. Det måste dock inte vara en kontant överföring. Överföringen kan ske genom att bidraget bokförs som en skuld hos givaren och som en fordran hos mottagaren.³⁵

Av rättspraxis framgår att avdragsrätten inte är beroende av hur bidragen redovisas i företagens räkenskaper. Något krav på att redovisningen av koncernbidrag i bokföringen ska ske i resultaträkningen finns inte. Det är tillräckligt att det uppstår en skuld hos givaren och en fordran hos mottagaren. Skatterättsligt har redovisningen bara betydelse som bevis för att en faktisk värdeöverföring skett.³⁶

Koncernbidrag är skattemässigt avdragsgilla för givaren och skattepliktiga för mottagaren. Det finns inga skattemässiga begränsningar för storleken på koncernbidraget och heller inga restriktioner som hindrar ett bolag att både ta emot och ge bidrag under samma beskattningsår. Ofta lämnas koncernbidrag vid bokslut.

Det finns ingen särskild reglering i ABL om koncernbidrag. I förarbeten till lagen anges att koncernbidrag ska anses vara en värdeöverföring som ska bedömas enligt reglerna i 17 kap. ABL (se prop. 2004/05:85 s. 386). Det innebär att man utifrån ett skattemässigt perspektiv prövar om koncernbidraget är avdragsgillt eller

³⁵ Skatteverket (2024), *Rättslig vägledning: Generella förutsättningar för koncernbidrag*. Hämtad 2024-08-30.

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.7/331641.html>.

³⁶ Ibid. och RÅ 1998 ref. 6.

inte, medan det civilrättsligt prövas om bidraget stämmer med reglerna om vinstutdelning.

För aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning finns en begränsning av koncernbidragets storlek. Enligt 32 kap. 8 § ABL måste det belopp som förs över till ett annat företag i koncernen understiga det högsta beloppet för värdeöverföringar. Överföringar mellan koncernbolag får ske om de har rent affärsmässig karaktär för företaget.

Enligt 35 kap. 2 § IL kan endast svenska aktiebolag eller svenska ekonomiska föreningar kan vara dotterföretag. Moderföretag kan vara aktiebolag, stiftelse, ideell förening, ekonomisk förening, sparbank eller ömsesidigt försäkringsbolag.³⁷

5.4.2 Kommission

Det förekommer att skolföretag bedriver verksamhet i så kallad oäkta eller skatterättslig kommission.³⁸ Reglerna om skatterättslig kommission finns framför allt i inkomstskattelagen och är begränsade till svenska aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Övergripande innebär oäkta eller skatterättslig kommission att ett företag bedriver näringsverksamhet i eget namn för ett annat företags räkning (36 kap. 1 § IL). Företagen kallas då kommissionärsföretag respektive kommittentföretag. Under vissa förutsättningar får resultatet i kommissionärsföretaget tas upp eller dras av i kommittentföretaget. Det skattemässiga resultatet beskattas alltså hos kommittentföretaget. Om kommittentföretaget och kommissionärsföretaget är överens kan de dock välja att i stället låta resultatet ligga kvar hos kommissionärsföretaget.

På grund av att det saknas normgivning kring hur kommission ska redovisas i årsredovisningen har enskilda huvudmän valt att redovisa på olika sätt. Generellt finns det två sätt.

³⁷ Vid tillämpning av bestämmelserna i 35 kap. IL om koncernbidrag ska dock ett utländskt bolag som hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som motsvarar ett svenskt företag som anges i dessa bestämmelser behandlas som ett sådant företag, om mottagaren av koncernbidraget är skattskyldig i Sverige för den näringsverksamhet som koncernbidraget hänför sig till. Detsamma gäller i fråga om mottagaren om denne är ett sådant svenskt företag som ska anses ha hemvist i en utländsk stat inom EES enligt ett skatteavtal och är skattskyldig i Sverige för den näringsverksamhet som koncernbidraget hänför sig till. (35 kap. 2 a IL)

³⁸ Flera av de större koncernerna bedriver verksamhet i kommission. 112 enskilda huvudmän ingår i ett kommissionärsförhållande. Enligt UC är cirka fyra procent av de enskilda huvudmännen registrerade som att de bedriver verksamhet i kommission. Se vidare kapitel 4.

Det första sättet är att kommissionären lämnar en i princip tom årsredovisning. Den innehåller då bara det egna kapitalet och motsvarande fordran på kommittenten i balansräkningen. Övriga balans- och resultatposter redovisas av kommittenten. Det innebär att vissa enskilda huvudmäns årsredovisningar innehåller begränsad eller ingen ekonomisk information.

Det andra sättet är att göra en fullständig balans- och resultaträkning i kommissionärens årsredovisning, men på sista raden i resultaträkningen redovisa ”resultat till kommittenten”, vilket innebär att resultatet blir noll.

Kommission är en förutsättning för mervärdesskattegrupp

Tidigare kunde företagen i en skattemässig kommissionärsgrupp också låta skattskyldighet för mervärdesskatt övergå till kommittenten. Den möjligheten finns dock inte längre. I stället kan företag i en kommissionärsgrupp registreras av Skatteverket som mervärdesskattegrupp (4 kap. 8 § 2 och 11 § mervärdesskattelagen [2023:200] [ML]). En mervärdesskattegrupp är två eller flera beskattningsbara personer som anses som en enda beskattningsbar person i mervärdesskattehänseende. Den verksamhet som mervärdesskattegruppen bedriver anses då som en enda verksamhet. (4 kap. 7 § ML). Därmed kommer eventuell försäljning av varor eller tjänster mellan företag i gruppen när det gäller mervärdesskatt motsvara interna transaktioner på samma sätt som om det skulle röra sig om en beskattningsbar person. Det innebär att företagen i gruppen undviker att få sådana transaktioner belagda med mervärdesskatt som inte är avdragsgill.

En av förutsättningarna för de beskattningsbara personerna ska kunna ingå i en mervärdesskattegrupp är att de är nära förbundna med varandra i finansiellt, ekonomiskt och organisatoriskt hänseende (4 kap. 10 § ML).

Flera utbildningstjänster är undantagna mervärdesskatt. Därmed kan företag som har denna typ av utbildningstjänster inte göra avdrag och få ersättning för ingående mervärdesskatt vid inköp av varor och tjänster. Det gäller även vid inköp av mervärdesskattepliktiga varor eller tjänster mellan företag i en och samma koncern. Eftersom flera enskilda huvudmän ingår i koncerner ger hanteringen

en möjlighet att kunna samordna tjänster och fakturera utan mervärdesskatt mellan företag i koncernen, trots att det förekommer både mervärdesskattepliktig och icke-mervärdesskattepliktig verksamhet.

5.4.3 Särskilda skatteregler för fåmansföretag

I inkomstskattelagen finns bestämmelser som rör fåmansföretag, och särskilt om hur utdelning och kapitalvinst ska beskattas.³⁹

De så kallade 3:12-reglerna är tillämpliga för fysiska personer och dödsbon som äger kvalificerade andelar i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som kategoriseras som ett fåmansföretag.

Reglerna utgår från att aktieägarna tar ut delar av sin inkomst genom utdelning. Storleken på utdelningen är dock begränsad.⁴⁰ Reglerna ska förhindra att arbetsinkomster tas ut som lägre beskattade kapitalinkomster i form av utdelning eller vinst. En effekt är dock att en ägare som tar ut utdelning i stället för motsvarande arbetsinkomst från företaget minskar kostnaderna i företaget, eftersom utdelningen till skillnad mot arbetsinkomsten inte belastas med sociala avgifter.

5.5 Redovisning av skolverksamhet

Som framgår av kapitel 4 ställs i dag inga särskilda krav i skollagen på hur enskilda huvudmän med godkännande att bedriva fristående förskola eller skola ska redovisa och återrapporera sin verksamhet externt. Det styrs bara av de generella regelverken om redovisning och revision. Att de enskilda huvudmännen bedriver verksamhet i olika företagsformer och med varierande storlek gör därför att det saknas enhetliga krav på redovisning och revision för enskilda huvudmän.

Den minsta gemensamma nämnaren för alla enskilda huvudmän är att de är bokföringsskyldiga, eftersom de bedriver näringsverksamhet. Men det finns inte några generella krav på att särredovisa exempelvis kommunala eller statliga bidrag,⁴¹ eller de kostnader

³⁹ Se 56 kap. 2 § IL för definitionen av fåmansföretag.

⁴⁰ Se 57 kap. IL.

⁴¹ Det kan dock finnas krav på återrapporering av riktade statsbidrag.

som är förknippade med en specifik enhet. Det innebär att en enskild huvudman som har flera godkännanden i ett och samma företag endast behöver redovisa den sammantagna verksamheten utifrån de generella redovisningsreglerna. Det gör att det inte blir möjligt att urskilja en specifik enhets intäkter och kostnader.

Däremot ska alla enskilda huvudmän redovisa vissa uppgifter till Statistiska centralbyrån (SCB) för varje fristående skola (skolenhet). Det handlar om kostnader för bland annat undervisning, lärverktyg, måltider, elevhälsa och lokaler. De uppgifter som huvudmännen för de fristående skolorna lämnar till SCB skyddas dock av sekretess och redovisas inte offentligt i något sammanhang. Aggregerade kostnadsuppgifter för de fristående skolorna finns däremot tillgängliga på Skolverkets webbsida. Motsvarande skyldighet för de enskilda huvudmännen att rapportera kostnader för fristående förskolor eller fritidshem finns inte.

Det pågår dock ett förberedelsearbete på myndighetsnivå, där både Skolverket och Skolinspektionen arbetar för att införa krav på att ekonomisk information ska lämnas av huvudmännen på enhetsnivå och att denna ska vara offentlig. Inom vissa andra sektorer finns det också exempel på krav på särredovisning av specifika verksamheter. Här redogör utredningen för arbetet med att förbereda insamling och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå samt ger exempel på särredovisning inom andra områden.

5.5.1 Ekonomisk information på enhetsnivå

Skolkostnadsutredningen lämnade i sitt betänkande *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66) förslag om att införa ett krav på kommunala och enskilda huvudmän att rapportera ekonomisk information på skolenhetsnivå. Förslaget motiverades bland annat med att jämförbar information ökar öppenheten och insynen i hur offentliga medel används. Enligt förslaget ska Skolverket ansvara för insamling och publicering av den ekonomiska informationen. Skolinspektionen ska inom ramen för sin ordinarie tillsyn eller enligt ett särskilt uppdrag från regeringen granska att de uppgifter som huvudmännen lämnar är korrekta.

Regeringen anser att det behövs statistik om intäkter och kostnader på skolenhetsnivå.⁴² I regleringsbrevet för 2023 fick Skolverket därför i uppdrag av regeringen att förbereda insamling och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå.⁴³ Arbetet ska enligt regleringsbrevet ske utifrån Skolkostnadsutredningens betänkande. Uppdraget ges även till myndigheten i regleringsbrevet för 2024 och 2025.⁴⁴ Skolinspektionen har fått motsvarande uppdrag att genomföra förberedande insatser utifrån betänkandet.⁴⁵ Regeringsuppdragen saknar datum för slutredovisning.⁴⁶

5.5.2 Särredovisning i andra sektorer

Det finns i dag författningsreglerade krav på särredovisning inom flera olika områden. Skälen till att det ställs krav på särredovisning är till exempel att man vill värna en fungerande konkurrens, öka transparensen och kunna bevaka att den kommunala självkostnadsprincipen följs.

Utredningen redogör nedan för några exempel på regleringar om särredovisning som gäller offentligt finansierade verksamheter. Vilka krav som ställs på särredovisningen och vilken ekonomisk information som måste lämnas varierar mellan olika områden.

I dag behöver den som bedriver fjärrvärmeverksamhet särredovisa fjärrvärme och viss annan verksamhet. Syftet är bland annat att öka insynen och att minska risken för korssubventionering och prisdiskriminering.⁴⁷ Regler finns i fjärrvärmelagen (2008:263) och närmare föreskrifter i förordning (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet samt Energimarknadsinspektionens föreskrifter om redovisning av fjärrvärmeverksamhet (EIFS 2022:11).

⁴² Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 16 s. 67.

⁴³ Regeringsbeslut 2023-12-07, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk* (U2023/02553 [delvis], U2023/03352, U2023/03475).

⁴⁴ Regeringsbeslut 2024-12-12, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk* (U2024/02783) och regeringsbeslut 2024-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolverk* (U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.).

⁴⁵ Regeringsbeslut 2023-11-30, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens Skolinspektion* (U2023/03362), regeringsbeslut 2024-07-11, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens Skolinspektion* (U2024/01818) och regeringsbeslut 2024-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens Skolinspektion* (U2023/00710, U2024/02239, U2024/02837 [delvis] m.fl.).

⁴⁶ Utredningen har varit i kontakt med Skolverket och Skolinspektionen angående uppdragen.

⁴⁷ Prop. 2007/08:60 s. 66 f.

Det finns också krav på särredovisning i 50 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Där stadgas att en huvudman i fråga om verksamheten med att ordna och driva en allmän va-anläggning ska se till att verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet. Några ytterligare föreskrifter om hur särredovisningen ska se ut finns inte.

Vad gäller statsbidrag är det vanligt att dessa lämnas med villkor om en viss återrapportering. För att det ska vara tydligt hur medlen används behöver de då skiljas från övrig verksamhet i redovisningen. Ett exempel är de villkor som ställs på mottagare av statsbidrag enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Av anvisningar från Folkbildningsrådet framgår att varje godkänd folkhögskola ska särredovisas, ekonomiskt, organisatoriskt och verksamhetsmässigt. Redovisningen ska granskas av en godkänd eller auktoriserad revisor. När flera folkhögskolor finns i en juridisk person ska en separat oberoende revisorsrapport lämnas för respektive folkhögskolas särredovisning. Revisorns rapportering ska sedan lämnas separat per folkhögskola.⁴⁸

5.6 Förbud mot värdeöverföring i andra författningar och Valfärdsutredningen

Utredningen har i arbetet tagit del av andra författningar som reglerar utdelningar eller andra värdeöverföringar. Dessa beskrivs översiktligt här. Det är dock inte fråga om en heltäckande beskrivning av alla författningar på området. Avslutningsvis beskrivs de förslag som Valfärdsutredningen lämnade gällande vinstbegränsningar.

5.6.1 Idéburen välfärd

Lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer trädde i kraft den 1 januari 2023. Den innebär att idéburna organisationer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan registrera

⁴⁸ Folkbildningsrådet (2023), *Villkorsanvisning för särredovisning och revision av folkhögskolor*, dnr 22/00477, s. 1 ff.

sig i ett särskilt register. Registreringen är frivillig. Kammarkollegiet handlägger och sköter tillsynen av registret. Ansökningsavgiften uppgår till 12 000 kronor och det tillkommer en årlig tillsynsavgift om 1 600 kronor.⁴⁹

Upphandlande myndigheter har genom lagen möjlighet att reservera rätten att delta i upphandlingar av vissa välfärdstjänster till idéburna organisationer, vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppfylla ändamålet med den tjänst som upphandlas. Lagen gör det också möjligt för upphandlande myndigheter att i samma utsträckning reservera rätten att få delta i ett valfrihetssystem till idéburna organisationer.

Med idéburen organisation avses enligt 2 § en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling. Det kan till exempel vara ett aktiebolag, en ekonomisk förening, stiftelse eller ideell förening. Bestämmelsen omfattar även utländska juridiska personer.⁵⁰

Enligt 8 § får en registrerad idéburen organisation inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning. I lagens 2 § definieras värdeöverföring som en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en idéburen organisation minskar och som inte är av rent affärs-
mässig karaktär för organisationen.

I förarbetena anger regeringen att bedömningen av om en värdeöverföring skett ska göras utifrån objektiva iakttagbara kriterier. Det innebär att avsikten med överföringen inte har betydelse för bedömningen av om en värdeöverföring gjorts. Av förarbetena framgår också att det med affärshändelse avses alla förändringar i storleken och sammansättningen av organisationens förmögenhet som beror på organisationens ekonomiska relationer med omvärlden, inklusive medlemmar, ägare och ledamöter. Det kan exempelvis vara fråga om in- och utbetalningar samt tillskott till eller uttag ur verksamheten av pengar, varor eller annat.

Om en affärshändelse medför en förmögenhetsminskning får enligt förarbetena avgöras enligt allmänna principer för bedömning av affärshändelsens värde (se till exempel prop. 2004/05:85 s. 747).

⁴⁹ Kammarkollegiet (2023), *Frågor och svar om registret över idéburna organisationer*, <https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/ideburna-organisationer/fragor-och-svar-om-registret-over-ideburna-organisationer>. Hämtad 2025-02-24.

⁵⁰ Prop. 2021/22:135 s. 51.

Vad som är affärsmässigt får bedömas genom en jämförelse av affärshändelsens värde med marknadspriset för respektive vara eller tjänst. Skillnaden mellan parternas prestationer är av särskild betydelse, det vill säga om det föreligger någon värdediskrepans. Att affärshändelsen är oförmånlig för den idéburna organisationen och förmånlig för motparten behöver dock inte betyda att den är att betrakta som en värdeöverföring. Av stor betydelse är också om affärshändelsen framstår som förenlig med den verksamhet som den idéburna organisationen bedriver.

Som exempel på värdeöverföringar nämns i förarbetena avhändande av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris, lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, utlåning av medel till en ränta som understiger marknadsräntan eller upptagande av lån till en högre ränta än marknadsräntan, avskrivningar av fordringar eller att låta fordringar preskriberas samt ingående av ett borgensåtagande som inte sker på marknadsmässiga grunder.

Väglledning för vad som utgör en värdeöverföring från ett aktiebolag respektive en ekonomisk förening kan enligt förarbetena hämtas från regleringen i 17 kap. 1 § ABL och 12 kap. 1 § 1–3 i lagen om ekonomiska föreningar (se avsnitt ovan).⁵¹

5.6.2 Stöd vid korttidsarbete

I syfte att lindra de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin infördes bland annat en tillfällig lag (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall. I 5 § fanns följande bestämmelse:

Arbetsgivaren har inte rätt till stöd vid korttidsarbete om arbetsgivaren under stödmånaderna, de två kalendermånaderna närmast före den första stödmånaden eller de sex kalendermånaderna närmast efter den sista stödmånaden verkställer ett beslut om vinstutdelning, gottgörelse, förvärv av egna aktier eller minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna eller medlemmarna. Det samma gäller om ett beslut om en sådan värdeöverföring fattas av stämman, styrelsen eller motsvarande organ under samma period.

⁵¹ Prop. 2021/22:135 s. 51 f.

Om arbetsgivaren ingick i en koncern⁵² gällde vad som angavs om värdeöverföringar även det eller de moderföretag till arbetsgivaren som ingick i koncernen.

De transaktioner som avsågs var de typer av värdeöverföringar som regleras i 18–20 kap. ABL och 13–15 kap. lagen om ekonomiska föreningar. Det fanns dock inget hinder mot att göra sådana formlösa värdeöverföringar som avses i 17 kap. 1 § första stycket 4 ABL. Företag kunde exempelvis lämna koncernbidrag samtidigt som de tog emot stöd.⁵³

Därutöver fanns i den tillfälliga lagen ett krav på revisorsintyg för vissa arbetsgivare (13 §). Revisorn skulle

- yttra sig över arbetsgivarens ekonomiska svårigheter, orsakerna till dessa och hur länge de förväntades bestå
- yttra sig över om det förekommit värdeöverföringar som inte var tillåtna enligt lagen
- granska de uppgifter i ansökan som yttrandet avsåg samt räkenskapsmaterial, sammanställningar och annat underlag som ligger till grund för uppgifterna i ansökan, och rapportera sina iakttagelser.

I den permanenta lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete finns inte motsvarande krav på revisorsintyg. Frågan om revisorsintyg och förbud mot vissa värdeöverföringar behandlas i *En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk* (SOU 2022:65). Kommittén skriver där att ett förbud mot vinstutdelningar och andra värdeöverföringar motsvarande den tillfälliga lagen inte bör införas. Kommittén bedömer att nackdelarna överstiger fördelarna, bland annat eftersom bestämmelsen är trubbig och träffar alla vinstutdelningar utan att ta hänsyn till vare sig storlek eller effekt för företagets ekonomi. Utöver det anser kommittén att bestämmelsen medför tydliga nackdelar för fåmansföretag och företag inom internationella koncerner. Därutöver omfattas inte alla värdeöverföringar, som exempelvis koncernbidrag.⁵⁴

⁵² Koncern enligt 1 kap. 4 § ÅRL.

⁵³ 5 § första stycket lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall och prop. 2020/21:83 s. 31–35.

⁵⁴ SOU 2022:65 s. 339 f.

Kommittén anser inte heller att det behövs något krav på yttrande från revisor.⁵⁵ Kravet på revisorsintyg i den tillfälliga lagen motiverades bland annat av att det skulle underlätta Tillväxtverkets handläggning och av att stödet vid tiden för den tillfälliga lagen var så omfattande att risken för missbruk ökade.⁵⁶ Men eftersom det inte finns några fasta parametrar i lagen för att förutsättningarna för stöd ska vara uppfyllda menar kommittén att det under översynen av regelverket har framkommit att det varit svårt att utforma revisorsintygen. Därutöver lämnar kommittén flera förslag som de anser minskar risken för missbruk och därmed också behovet av krav på revisorsintyg.⁵⁷

5.6.3 Velfärdsutredningen

Velfärdsutredningen hade bland annat i uppdrag att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. Syftet var att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet de är avsedda för och att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått. Velfärdsutredningen berörde i sitt betänkande *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78) frågan om vinstutdelningsbegränsningar men valde att i stället föreslå en vinstbegränsning. Deras förslag omfattade bland annat fristående förskolor och skolor.

Velfärdsutredningens förslag innebar att en juridisk person med tillstånd att ta emot offentlig medel högst skulle få ha ett visst rörelseresultat. Rörelseresultatet räknas fram före de finansiella kostnaderna, till exempel kostnader för räntor, och före eventuella bokslutsdispositioner, såsom koncernbidrag. Det är från rörelseresultatet som företaget ska täcka de kapitalkostnader företaget har, både till långivare och ägare. Rörelseresultatet är ett mått på det bidrag rörelsens operativa verksamhet ger och påverkas därmed inte av hur verksamheten valt att finansiera sig. Utredningen föreslog att det maximalt tillåtna rörelseresultatet skulle sättas till den statslåneränta som gällde vid föregående räkenskapsårs utgång med ett tillägg på sju procentenheter multiplicerat med operativt kapital vid föregående räkenskapsårs utgång.

⁵⁵ SOU 2022:65 s. 341 f.

⁵⁶ Prop. 2020/21:83 s. 39 f.

⁵⁷ SOU 2022:65 s. 342 f.

Välfärdsutredningen övervägde även andra regleringar, bland annat en vinstutdelningsbegränsning. En fördel med att begränsa rörelseresultatet var enligt utredningen att en sådan reglering förhindrar att stora överskott som inte används i verksamheten byggs upp i företaget eller organisationen, vilket en vinstutdelningsbegränsning inte gör. Möjligheterna att kringgå en rörelseresultatsbegränsning var enligt Välfärdsutredningen också mindre än vid en utdelningsbegränsning.

Riksdagen avslag regeringens proposition Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet (prop. 2017/18:159) som utgick från Välfärdsutredningens förslag.

5.7 Utredningens överväganden och förslag

5.7.1 Ett värdeöverföringsförbud vid vissa situationer ska införas i skollagen

Utredningens förslag: Ett värdeöverföringsförbud ska införas i skollagen.

I tilläggsdirektivet anges att utredningen ska utreda och föreslå förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister.⁵⁸

Utredningen konstaterar att det utöver vinstutdelning⁵⁹ finns många sätt att överföra resurser från ett företag till aktörer som ägare och medlemmar. Det kan till exempel handla om att sälja egendom till underpris, att skriva av företagets fordringar eller att betala löner som inte motsvaras av den tjänst eller det arbete som utförs. I utredningens uppdrag ingår också att överväga och föreslå hur det ska kunna hindras att ett vinstutdelningsförbud kringgås. Frågan om vinstutdelningsbegränsning och kontroll av om vinstutdelning skett bör mot den bakgrunden enligt utredningens bedömning kopplas samman med en vidare fråga om kontroll av eko-

⁵⁸ Dir. 2023:109.

⁵⁹ Det varierar mellan olika företagsformer hur vinstutdelning är reglerat och stiftelser har inte vinstutdelning i strikt mening.

nomiska händelser. Med andra ord, för att undvika att ett vinstutdelningsförbud i praktiken blir verkningslöst måste utredningen inkludera *all* överföring av värde från företaget till annan om det sker på icke-affärsmässiga grunder. Det handlar alltså i praktiken om ett värdeöverföringsförbud. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer införs i skollagen. Om den enskilde bryter mot ett värdeöverföringsförbud ska sanktionsavgift tas ut (se kapitel 9).

Det är alltså inte fråga om ett generellt värdeöverföringsförbud. Ett värdeöverföringsförbud hindrar inte enskilda huvudmän från att göra vinst, utan är ett förbud mot att göra värdeöverföringar under viss tid.

5.7.2 Vilken verksamhet ska ett värdeöverföringsförbud omfatta?

Utredningens förslag: Värdeöverföringsförbud ska omfatta den verksamhet som en enskild huvudman bedriver i en enhet. Med enhet avses skolenhet, förskoleenhet eller fristående fritidshem.

Utredningens bedömning: Ett förslag om att enskilda huvudmän inte ska få bedriva annan verksamhet än skollagsreglerad verksamhet skulle strida mot artikel 25.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) och artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

En grundläggande fråga vid utformningen av ett värdeöverföringsförbud är vilken verksamhet det ska omfatta. Ett godkännande enligt skollagen att vara enskild huvudman för förskola eller skola avser viss utbildning vid en viss förskole- eller skolenhet (se kapitel 2). Det kan också ges ett godkännande till enskild att vara huvudman för fristående fritidshem.

Det finns i dag inga begränsningar i hur många enheter som en enskild huvudman får ha, eller vilken verksamhet som huvudmannen får bedriva utöver utbildningsverksamhet. Avsaknaden av regler kring huvudmännens organisation innebär att det finns en stor variation i hur dessa ser ut. Hälften av de enskilda huvudmännen

har bara en enhet i företaget (56 procent), vilket innebär att övriga enskilda huvudmän har flera enheter i sitt företag. Det är vidare inte ovanligt att enskilda huvudmän bedriver annan verksamhet vid sidan om skollagsreglerad verksamhet. Den analys som utredningen genomfört visar att cirka 15 procent av de enskilda huvudmännen bedriver annan verksamhet. I den analysen räknas dock vuxenutbildning som regleras i skollagen som annan verksamhet.⁶⁰

Utredningen har övervägt att föreslå ett värdeöverföringsförbud som omfattar alla affärshändelser i den enskilde huvudmannen. Det skulle därmed omfatta all verksamhet som bedrivs i den enskilde huvudmannen, oavsett hur många enheter som den har godkännande för eller om den också bedriver annan verksamhet. På grund av den stora variationen i hur enskilda huvudmän i dag organiserar sig skulle en sådan reglering riskera att i vissa fall få oproportionerliga effekter. Ett exempel är om en enskild huvudman som sedan länge bedriver skolverksamhet i flera enheter väljer att starta ytterligare en skolenhet i samma juridiska person som övriga skolenheter. Ett värdeöverföringsförbud för hela den juridiska personen innebär i sådant fall att värdeöverföringar, som exempelvis vinstutdelning, inte heller får ske från de redan etablerade skolenheterna. En sådan reglering bedömer utredningen vara mer långtgående än vad syftet med värdeöverföringsförbudet är. Syftet är att de medel som betalas ut till en nystartad enhet eller enhet med kvalitetsbrister ska användas för att bygga upp kvaliteten på den enheten. Det innebär att även icke-vinstdrivande företag med flera enheter eller annan verksamhet ska påverkas av ett värdeöverföringsförbud. Därutöver ska kortsiktigt ägande i spekulativt syfte motverkas. För att åstadkomma en reglering som är så organisationsneutral som möjligt anser utredningen därför att ett värdeöverföringsförbud ska gälla en skolenhet, en förskoleenhet eller ett fristående fritidshem (enhet). Utredningens förslag innebär att ett värdeöverföringsförbud riktas mot en enhet.

Frågan är därmed vilka krav som ska ställas på de enskilda huvudmännens organisering av sin verksamhet i syfte att underlätta ett införande av värdeöverföringsförbud?

⁶⁰ Utredningens beräkning har utgått från företagens SNI-klassificering och avser enskilda huvudmän för förskola, grundskola, gymnasieskola och anpassad grund- respektive gymnasieskola. Se kapitel 4.

Krav på endast skollagsreglerad verksamhet

Enskilda huvudmän får i dag bedriva annan verksamhet i samma juridiska person som den eller de enheter som den har godkännande för. Det finns då en risk för att ett värdeöverföringsförbud kringgås eftersom man inom den juridiska personen kan flytta medel från den aktuella skolan eller förskolan till annan verksamhet, utan att någon värdeöverföring görs från huvudmannen. Därmed finns det goda skäl som talar för att en begränsning av verksamhetsföremålet är en lämplig reglering i syfte att motverka att ett värdeöverföringsförbud överträds.

I skollagen regleras skolväsendet. Det innefattar skolformerna

- förskola
- förskoleklass
- grundskola
- anpassad grundskola
- specialskola
- sameskola
- gymnasieskola
- anpassad gymnasieskola
- kommunal vuxenutbildning.

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § skollagen).

En möjlig lösning skulle vara att i 2 kap. 5 § skollagen införa en bestämmelse som anger att enskild huvudman endast får bedriva verksamhet enligt skollagen. I det av utredningen förslagna kapitel 2 a i skollagen bör det i så fall införas ett krav på att det av den enskildes bolagsordning, bolagsavtal, stadgar eller annan motsvarande handling framgår att den enskildes verksamhet inte omfattar annat än skollagsreglerad verksamhet.

I skollagsreglerad verksamhet ingår som framgår ovan bland annat kommunal vuxenutbildning. Att begränsa enskilda huvud-

mäns verksamhet till endast skollagsreglerad verksamhet betyder att de enskilda huvudmännen kan driva vuxenutbildning på uppdrag av kommuner i samma juridiska person som den verksamhet som bedrivs med stöd av ett godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen i förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem. Därmed skulle det även fortsättningsvis exempelvis vara möjligt att bedriva förskola och vuxenutbildning i samma juridiska person och enkelt föra medel mellan verksamheterna.

Ett värdeöverföringsförbud ska emellertid enligt utredningens direktiv inte avse vuxenutbildning. Om begränsningen av vilken verksamhet som en enskild huvudman ska få bedriva bara införs för att underlätta tillsynen av ett värdeöverföringsförbud bör därför inte vuxenutbildning ingå. Om begränsningen syftar till att även i övrigt försvåra för enskilda huvudmän att flytta medel från en sådan verksamhet som bedrivs med stöd av 2 kap. 5 § till vuxenutbildning så är verksamhet enligt skollagen en alltför vid avgränsning. Om man däremot vill att medel ska kunna flyttas till vuxenutbildning i bredare bemärkelse så är det i stället en för snäv begränsning. Exempelvis regleras inte yrkeshögskoleutbildning (YH-utbildning), regionalt yrkesvux eller folkhögskolekurser i skollagen.

Utredningen konstaterar att det för den absoluta majoriteten av enskilda huvudmän finns rättsliga förutsättningar för att ändra vilken verksamhet som bedrivs för att uppfylla ett sådant lagkrav, även om det naturligtvis kan vara förenat med kostnader och behov av organisationsförändringar. Det kan till exempel handla om kostnader för att starta ett nytt företag som den verksamhet som inte är skollagsreglerad ska bedrivas i.⁶¹

Det kan dock för vissa stiftelser vara svårt rättsligt att ändra sina stadgar. Vid införande av en begränsning av verksamhetsföremål bör regeringen därför överväga om befintliga huvudmän som är stiftelser och rättsligt saknar möjlighet att ändra sina stadgar på så sätt som krävs ska undantas från regleringen.

En enskild som är aktiebolag skulle kunna visa att denne endast bedriver skollagsreglerad verksamhet genom det i bolagsordningen angivna verksamhetsföremålet. Det är dock viktigt att notera att regleringen i ABL om verksamhetsföremål betraktas som en regel som är till för att skydda aktieägarna. Det innebär att undantag kan

⁶¹ I konsekvensanalysen framgår kostnader för att bilda ett nytt företag. Enligt beräkningar kostar det ungefär 130 000–160 000 kronor.

göras med hjälp av samtliga aktieägares samtycke. Ett krav i en bolagsordning på att endast skollagsreglerad verksamhet får bedrivas kan därför kringgå om alla aktieägare är överens. Vidare finns det för bolagsorganen möjlighet att inom ramen för de tolkningsprinciper som utvecklats i rättspraxis och litteraturen fatta bland annat så kallade ändamålsenligt understödjande beslut.⁶²

Mot bakgrund av detta skulle det finnas anledning för myndigheterna att vid tillsyn kontrollera om det angivna verksamhetsföremålet verkligen följts. Det skulle sannolikt bli nödvändigt att också ställa krav på de enskilda huvudmännen att inkomma med en anmälan till tillsynsmyndigheten om verksamhetsföremålet ändras eller om det kringgåts, till exempel genom beslut av en bolagsstämman. Det skulle vidare vara lämpligt att införa sanktionsavgifter i det fall en enskild huvudman visar sig ha bedrivit annan verksamhet än verksamhet enligt skollagen.

En reglering som begränsar vilken verksamhet som en enskild huvudman får bedriva skulle omfatta det företag som har godkännandet. Det är dock vanligt att enskilda huvudmän som är aktiebolag ingår i en koncern.⁶³ Skolföretag skulle därmed, även med denna begränsning, kunna ingå i en koncern som bedriver annan verksamhet än utbildning men då i andra företag. Ett krav om att enskilda huvudmän enbart får bedriva skolverksamhet påverkar möjligheten att fördela medel till annan verksamhet inom ett företag. Sådana företag som kan göra värdeöverföringar inom en koncern skulle däremot fortsatt kunna finansiera annat än utbildning. Därmed skulle en begränsning av vilken verksamhet en enskild huvudman får bedriva framför allt påverka de enskilda huvudmän som inte kan göra koncernbidrag eller andra värdeöverföringar på grund av den företagsform som de valt. Till skillnad mot aktiebolag får till exempel en ideell organisation inte lämna koncernbidrag. Det skulle därmed ge aktiebolagsformen en fördel mot andra företagsformer. Förutsättningarna för att lämna koncernbidrag kommer dock att förändras i viss mån genom utredningens förslag om värdeöverföringsförbud (se nedan). Det är dock inte fråga om ett generellt förbud mot koncernbidrag.

Ett alternativ skulle vara att införa en reglering i skollagen som gäller både vilken verksamhet som får bedrivas i den enskilde huvud-

⁶² Stattin, *Rättsutlåtande till utredningen om vinst i skolan om vinst och vinstutdelning*, s. 10.

⁶³ 63 procent av aktiebolagen ingår i en koncern. Se vidare kapitel 4.

mannen *och* vilken verksamhet som får bedrivas i en koncern som en enskild huvudman ingår i. Utredningen anser att det skulle vara en alltför långtgående begränsning av hur huvudmännen får organiseras att införa en reglering i skollagen som också starkt begränsar vilken verksamhet som andra företag, som inte bedriver verksamhet som regleras i skollagen men som ingår i samma koncern som en huvudman, får bedriva.

EU-rättsliga överväganden

Vid ett övervägande om att införa en reglering om verksamhetsföremål måste EU-rätten (se kapitel 3) beaktas. Enligt utredningens bedömning faller en begränsning av företags verksamhetsföremål under etableringsfriheten. Ett sådant förslag skulle inskränka huvudmännens frihet att organisera sig på det sätt som passar dem och därigenom utgöra en begränsning av etableringsfriheten. Det skulle i många fall göra det mer kostsamt för företag att etablera sig på den svenska skolmarknaden.⁶⁴

Begränsningar av verksamhetsföremålet regleras i artikel 25.1 andra stycket a) i tjänstedirektivet. Enligt artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att det inte ställs krav på tjänsteleverantörer som innebär att de endast får utöva en viss angiven verksamhet eller som inskränker möjligheten att utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap. Sådana krav får emellertid ställas på reglerade yrken, i de fall då det är motiverat för att se till att reglerna för yrkesetik och uppförande, vilka varierar beroende på de enskilda yrkenas särdrag, följs och då det är nödvändigt för att säkerställa deras oberoende och opartiskhet.⁶⁵ En bedömning måste också göras om det finns mindre restriktiva sätt att säkerställa till exempel efterlevnaden av reglerna för yrkesetik och uppförande.⁶⁶

⁶⁴ Lefvert, Isak (2024), *Rättsutlåtande till Utredningen om vinst i skolan rörande friskolor, EU-rätt och den inre marknaden*, bilaga 4, s. 62.

⁶⁵ Undantag görs också för tjänster som avser certifiering, akkreditering, teknisk kontroll och testning.

⁶⁶ År 2002 ansåg EU-domstolen att en nationell lag som förbjuder partnerskap på flera olika områden mellan medlemmar i advokatsamfundet och revisorer var motiverad och proportionerlig, eftersom dessa reglerade yrken inte var bundna av en jämförbar regel om tystnadsplikt. I de senaste målen i EU-domstolen har dock oförenliga regler såsom de som förhindrar sådana partnerskap konstaterats vara oproportionerliga. Så var fallet för i) ett totalförbud mot verk-

En verksamhetsbegränsning måste alltså, för att den ska anses motiverad i tjänstedirektivets mening, syfta till att yrkesutövare inom reglerade yrken ska följa yrkenas särskilda etik- och uppförandekod. Exempel på reglerade yrken som verksamhetsbegränsning kan ställas gällande är kvalificerade revisorer och advokater.

Utredningen tolkar artikel 25.1 som att det krävs att förslaget om begränsningar i verksamhetsföremålet ska ha ett nära samband med yrkesutövningen hos ett reglerat yrke. I den mån det överhuvudtaget går att koppla förslaget om verksamhetsföremål till lärares yrkesutövning är kopplingen ytterst svag. En begränsning i företagens verksamhetsföremål skulle i varje fall inte kunna anses nödvändig för att säkra lärarnas professionella yrkesutövning.⁶⁷ Utredningen bedömer mot bakgrund av det anförda att ett införande av verksamhetsbegränsning av det slag som nämns i tilläggsdirektivet skulle strida mot artikel 25.1 i tjänstedirektivet och artikel 49 FEUF. Utredningen lämnar därför inte något förslag om reglering av verksamhetsföremål för enskilda huvudmän. Däremot har utredningen resonerat kring en möjlig utformning av ett sådant förslag i föregående avsnitt.

Krav på endast en enhet per enskild huvudman

Om en huvudman har flera förskole- eller skolenheter är det med dagens krav på redovisning svårt att avgöra om medel flyttas mellan enheterna. Det gör att syftet med ett värdeöverföringsförbud, att medel ska stanna kvar i verksamheten i enheten, riskerar att i många fall inte kunna förverkligas.

Enligt tilläggsdirektivet bör utredningen överväga om en juridisk person som är huvudman inom skolväsendet ska kunna vara det för endast en skolenhet, en förskoleenhet eller ett fritidshem. En sådan begränsning skulle underlätta kontrollen av att ett värdeöverföringsförbud som är riktat mot en enhet efterlevs.

samheter på flera olika områden mellan revisorer och försäkringsmäklare eller försäkringsagenter, fastighetsmäklare och bank- och finansverksamhet ii) ett förbud mot verksamheter på flera olika områden mellan arkitekter/civilingenjörer och alla andra yrkesmässiga eller icke-yrkesmässiga tjänsteleverantörer och iii) ett förbud mot verksamheter på flera olika områden mellan patentombud och alla andra yrkesmässiga eller icke-yrkesmässiga tjänsteleverantörer. (Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2022, s. 86.)

⁶⁷ Bilaga 4, s. 63.

Centralt i detta sammanhang är att den offentliga finansieringen av skolverksamhet går till huvudmannen, och alltså inte är knuten till den enskilda enheten. Den enskilda huvudmannen kan sedan fritt fördela medlen mellan sina enheter. Även riktade statsbidrag söks och mottas av huvudmannen. Hur fri huvudmannen är att fördela riktade statsbidrag mellan sina enheter beror på bidragens villkor. Det resultat som uppstår på en enhet i det fall den enskilda huvudmannen har flera godkännanden, är en följd av hur mycket medel den enskilda huvudmannen tilldelat den specifika enheten. Enhetens tilldelning behöver inte motsvara storleken på de kommunala och statliga bidrag som enheten skulle ha erhållit om den varit en egen juridisk person. En enskild huvudman med flera enheter kan alltså välja att låta en enhet gå utan vinst genom att justera storleken på intäkterna. Det gör att ett värdeöverföringsförbud som riktas mot en enhet i princip riskerar att helt eller delvis förlora sin verkan om huvudmannen har flera enheter.

Det kan vidare konstateras att andra rättsområden som påverkar företagets ekonomi är inriktade mot den juridiska personen och inte mot en enhet inom den juridiska personen. Som exempel kan nämnas skatterätten, de ekonomiska regelverken såsom ÅRL och BFL, samt regler om utmätning och konkurs. Även civilrätten, i form av civilrättsliga avtal, kan nämnas. Detta försvårar det praktiska genomförandet av ett värdeöverföringsförbud.

Kostnader och andra effekter för enskilda huvudmän och tillsynsmyndigheter

En begränsning som innebär att en enskild huvudman endast får ha en enhet skulle emellertid medföra betydande organisationsförändringar och kostnader för vissa enskilda huvudmän. Det finns i dag knappt 2 400 enskilda huvudmän som sammanlagt har 4 000 enheter med godkännande att bedriva förskola, grundskola och gymnasieskola. Dessa skulle, i de fall de driver mer än en förskole- eller skolenhet, vara tvungna att bilda nya juridiska personer som kan vara enskilda huvudmän. Ett sådant förslag skulle kräva att 1 640 nya juridiska personer bildas (se nedan förslag om att endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän) för att uppfylla kravet om att en enskild huvudman endast får driva en enhet. Utredningen bedömer att cirka 60 procent av dessa skulle vara företag med en

förskoleenhet. Den genomsnittliga kostnaden för att bilda en ny juridisk person och flytta över skolverksamhet till den är, enligt de beräkningar som utredningen låtit göra, cirka 130 000 kronor per juridisk person.⁶⁸ Det är dock inte fråga om en exakt beräkning utan ska ses som en uppskattning av storleken på kostnaden. Större huvudmän kan dra fördel av vissa skalfördelar, vilket minskar kostnaden per enhet, även om deras totala kostnader i absoluta tal blir högre.⁶⁹

Kostnaderna beräknas sammantaget till närmare 220 miljoner kronor under det första året. Dessa kostnader inkluderar både engångskostnader för att skapa nya juridiska huvudmän och överföra verksamheter, samt löpande administrativa merkostnader såsom bokföring och årsredovisningar. De återkommande administrativa merkostnaderna uppskattas till 76 miljoner kronor årligen.⁷⁰

Ett sådant krav skulle också påverka möjligheten att fördela medel mellan verksamheter för de enskilda huvudmän som inte får göra koncernbidrag eller andra värdeöverföringar på grund av den företagsform som de valt, i likhet med om en begränsning av vilken annan verksamhet som en huvudman får bedriva skulle införas (se ovan). Till skillnad mot aktiebolag får till exempel en ideell organisation inte lämna koncernbidrag. Flexibiliteten och möjligheten att flytta medel mellan olika enheter skulle alltså minska, särskilt för enskilda huvudmän som inte driver verksamheterna i koncerner med dotterbolag som är aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Det skulle därmed ge aktiebolagsformen en fördel före andra företagsformer. Förutsättningarna för att lämna koncernbidrag kommer dock att förändras i viss mån genom utredningens förslag om värdeöverföringsförbud (se nedan).

Vissa skol- och förskoleenheter kan tänkas få svårt att klara de krav som ställs i skollagen på ekonomiska förutsättningar om de blir den enda enheten i en huvudman och inte längre ingår i en

⁶⁸ I utredningens konsekvensanalys (kapitel 17) finns mer information om vilka kostnader som ingår i beloppet.

⁶⁹ Ramboll har på uppdrag av utredningen genomfört en kostnadsberäkning för att uppskatta kostnaderna för en omstrukturering av skolsektorn, där varje enskild huvudman endast får driva en förskole- eller skolenhet. Beräkningarna omfattar inte förskoleklass. Ramboll, *Kostnadsberäkningar till U 2022:08 Utredningen om vinst i skolan*, 2024. Utredningen har också tagit del av en promemoria från Almega om konsekvenser av eventuellt genomförande av krav på att varje skolenhet inom en koncern ska vara en egen juridisk person. Utredningen konstaterar att de i promemorian beräknade kostnaderna för ett sådant förslag vida överstiger Rambolls beräkningar.

⁷⁰ Ramboll (2024a), *Kostnadsberäkningar till U 2022:08 Utredningen om vinst i skolan*.

huvudman som också har andra mer ekonomiskt starka enheter. Det kan leda till att dessa får avslag på sina ansökningar eller måste läggas ned.

Ett krav på en enhet per huvudman skulle också innebära tillkommande handläggning av ett stort antal ansökningar om godkännande som enskild huvudman för Skolinspektionen och kommunerna. Även om övergångsbestämmelser införs som möjliggör en mindre omfattande prövning av ansökningarna än vad som normalt krävs och som innebär att förändringen kan ske under ett par år, skulle det enligt utredningens bedömning vara förenat med vissa svårigheter för myndigheterna att klara att handlägga dessa ansökningar i sådan tid att skolverksamheterna inte störs.

Förslaget skulle i vissa delar försvåra såväl tillstånds- som tillsynsprövningen, till exempel ägar- och ledningsprövningen samt prövningen av om den enskilda huvudmannen har förutsättningar i övrigt enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen, eftersom behovet av att kunna beakta brister i andra juridiska personer än huvudmannen ökar. Upplägget av tillsynsverksamheten kan också behöva anpassas till en sådan förändring som innebär väsentligt fler enskilda huvudmän.

EU-rättsliga överväganden

Frågan blir då om ett förslag om en enhet per huvudman är förenligt med EU-rätten. Det skulle till viss del utgöra en begränsning enligt artikel 25.1 andra stycket a) i tjänstedirektivet (liksom vad anges ovan gällande krav på endast skollagsreglerad verksamhet). Enligt artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att tjänsteleverantörer inte åläggs krav som innebär att de endast får utöva en viss angiven verksamhet eller som inskränker möjligheten att utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap. Något av de i artikeln angivna undantagen från bestämmelsen i artikeln bedöms inte vara tillämpligt (se mer ovan). Utredningen ser en möjlig risk att en bestämmelse som innebär att en enskild huvudmans verksamhetsändamål kan begränsas på så sätt att denne inte får bedriva skola, förskola och fristående fritidshem i samma företag skulle kunna strida mot artikeln. Frågan är dock inte prövad av EU-domstolen.

Vidare kan konstateras att ett sådant förslag innebär begränsningar enligt tjänstedirektivets artikel 15.2 a) som avser kvantitativa eller geografiska begränsningar, och e) som gäller förbud mot flera etableringar inom samma stats territorium. Enligt artikel 15.3 ska sådana krav uppfylla följande villkor:

- a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.
- b) Nödvändighet: kraven ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- c) Proportionalitet: kraven ska vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträlvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det ska inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

Utredningen konstaterar inledningsvis att krav på en enhet per enskild huvudman inte är diskriminerande. Kontrollen av hur offentliga medel används underlättas vidare av att en enskild huvudman inte får driva mer än en enhet och utredningen anser att det uppfyller kravet på nödvändighet.

Kravet är en lämplig åtgärd för att förbättra utbildningssystemet. Det utgör dock en förhållandevis långtgående begränsning av etableringsfriheten, särskilt för de enskilda huvudmän som i dag har flera förskole- eller skolenheter och till följd av förslaget behöver göra om hela sin organisationsstruktur. Kravet förhindrar däremot inte att enskilda huvudmän driver sin verksamhet i koncernform.⁷¹ Frågan blir då om det är möjligt att ersätta ett sådant krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

Utredningen konstaterar att ett alternativ till att ställa krav på endast en enhet per huvudman är att införa krav på särredovisning av enheter när en huvudman har mer än en enhet. Krav på särredovisning måste också ställas på enskilda huvudmän som bedriver annan verksamhet utöver skolverksamheten (se ovan). För att särredovisning ska kunna anses vara ett fullgott alternativ krävs att det i lag eller annan föreskrift tydligt framgår hur en sådan särredovis-

⁷¹ Bilaga 4, s. 63.

ning ska ske med avseende på hur värdeöverföringar ska redovisas på enhetsnivå. En förutsättning är att det går att följa alla typer av värdeöverföringar från enheten, både externa, alltså värdeöverföringar som lämnar den juridiska personen, och interna, alltså exempelvis värdeöverföringar mellan enheter inom den juridiska personen (interna värdeöverföringar).

Utredningen anser att det finns en viss risk för att ett krav på en enhet per enskild huvudman skulle kunna anses strida mot artikel 15.2 a) och e) i tjänstedirektivet eftersom det är möjligt att ersätta det med ett krav på särredovisning, vilket måste ses som mindre begränsande. Frågan är dock inte prövad av EU-domstolen.

Inget förslag om begränsning till en enhet per enskild huvudman

Mot bakgrund av de betydande ekonomiska och andra effekter som skulle uppstå för vissa enskilda huvudmän och för staten och kommunerna genom tillsynsmyndigheterna, samt att särredovisning bedöms kunna vara ett fullgott alternativ, väljer utredningen att inte lämna något förslag om begränsning av antalet enheter per enskild huvudman. Utredningen föreslår i stället att krav på särredovisning införs (se nedan). Utredningen konstaterar också att det finns en viss risk för att ett förslag om en enhet per huvudman skulle strida mot artikel 15.2 a) och e), och artikel 25.1 i tjänstedirektivet på det sätt som anges ovan.

Ett alternativ hade varit att lämna ett förslag om att ett krav på en enhet per huvudman ska införas tillsammans med en övergångsbestämmelse som innebär att kravet inte ska tillämpas gällande enheter som en enskild huvudman redan fått godkännande för. För dessa skulle i stället krav på särredovisning införas. Det skulle mildra effekterna för både befintliga enskilda huvudmän och tillsynsmyndigheterna jämfört med om ett krav införs direkt för alla enskilda huvudmän. De risker som nämns ovan för att ett krav på en enhet per huvudman skulle kunna strida mot tjänstedirektivet kvarstår dock även med en sådan lösning. Utredningen gör vidare bedömningen att övergångsbestämmelsen skulle strida mot etableringsfriheten eftersom den gör det svårare och minskar organisationsfriheten för dem som vill etablera sig på skolmarknaden, jämfört med dem som redan bedriver skolverksamhet enligt existerande

godkännanden. Det framstår som tveksamt om förslaget skulle kunna ses som en proportionerlig åtgärd. Mot den bakgrunden lämnar utredningen inte ett sådant förslag.

Särredovisning behövs för att genomföra ett värdeöverföringsförbud

Utredningen lämnar som framgår ovan inget förslag om att endast viss verksamhet får bedrivas av enskilda huvudmän eller om antalet enheter som en enskild huvudman får ha. Enskilda huvudmän bör alltså enligt utredningens mening även i fortsättningen ha möjlighet att välja hur de organiserar sin verksamhet. Om en enskild huvudman har flera enheter eller bedriver annan verksamhet vid sidan om verksamheten i en enhet så är det emellertid med dagens krav på redovisning svårt att avgöra om medel flyttas till eller från en enhet. Det skulle göra det möjligt att kringgå ett värdeöverföringsförbud. Utredningen lämnar därför nedan förslag på krav på särredovisning.

5.7.3 Värdeöverföring enligt skollagen

Utredningens förslag: Med värdeöverföring enligt skollagen ska avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.

Överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag är en värdeöverföring.

Begreppet värdeöverföring definieras på olika sätt i det associationsrättsliga regelverket. I till exempel ABL 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 som inte är av rent affärsmässig karaktär för bolaget. I lagen om ekonomiska föreningar har begreppet en delvis annan definition än i ABL, eftersom även gottgörelse utgör en värdeöverföring. Vidare

undantas affärshändelser som är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmarna.

Det varierar också mellan de olika företagsformerna hur lagreglerade värdeöverföringar är. Bestämmelserna har i första hand tillkommit för att skydda aktörer som aktieägare, borgenärer och medlemmar och omfattar affärshändelser som på något sätt minskar företagets förmögenhet. Det finns till exempel detaljerade lagregleringar om värdeöverföringar för till exempel aktiebolag och ekonomiska föreningar, och en avsaknad av lagregleringar om värdeöverföringar för ideella föreningar.

Det finns sammanfattningsvis goda skäl för att i lag definiera vad som avses med värdeöverföring. Att i de olika lagstiftningarna gällande respektive företagsform reglera vad som ska anses vara värdeöverföring vid ett värdeöverföringsförbud skulle vara onödigt omständligt och komplicerat. Det ska därför införas en reglering som är tillämplig på enskilda huvudmän oavsett vilken företagsform som de bedriver verksamheten i. Det finns redan nu bestämmelser om enskilda huvudmän i skollagen och lämpligen bör nya bestämmelser som rör förutsättningarna för enskilda huvudmäns verksamhet placeras i samma lag. Utredningen föreslår därför att definitionen av värdeöverföring liksom övriga bestämmelser om ett värdeöverföringsförbud, ska införas i skollagen. Lagdefinitionen bör enligt utredningens mening inte innehålla en uppräkningslista av vilka typer av värdeöverföringar som omfattas, utan ska vara en övergripande definition.

Utgångspunkten vid bedömningen av om en värdeöverföring har skett brukar vara den juridiska personen. Som tidigare nämnts är emellertid de enskilda huvudmännen organiserade på olika sätt, och en del huvudmän har flera enheter och ibland bedriver de också annan verksamhet.⁷² För att ett värdeöverföringsförbud ska få någon faktisk betydelse behöver det därför enligt utredningen också kunna omfatta interna transaktioner som innebär att medel flyttas inom en enskild huvudman. Ett sådant exempel är då intäkter från skolverksamhet används för att täcka kostnader i en annan verksamhet som bedrivs i den enskilde huvudmannen. Så kan ske om intäkter som är hänförliga en enhet redovisas i en annan verksamhet och aldrig tillförs enheten. Ett annat exempel är när likvida medel som

⁷² Utredningen lämnar inget förslag en begränsning till en enhet eller fritidshem per huvudman (se avsnitt 5.7.4).

tillhör en enhet används till utbetalningar som är hänförliga en annan. Utgångspunkten för en definition av värdeöverföring enligt skollagen bör därför vara *enheten*.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att värdeöverföring enligt skollagen ska avse en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten⁷³. Det innebär att bedömningen av en värdeöverföring har gjorts utgå från den fristående skolan, den fristående förskolan eller det fristående fritidshemmet.

Den typ av affärshändelser som betraktas som värdeöverföringar enligt den associationsrättsliga lagstiftningen bör i de allra flesta fall även anses utgöra värdeöverföringar enligt skollagen. Men även andra värdeöverföringar kan omfattas av definitionen. Som exempel på värdeöverföringar kan nämnas försäljning av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris, lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, avskrivningar av fordringar eller att låta fordringar preskriberas och ingående av ett borgensåtagande som inte sker på marknadsmässiga grunder.⁷⁴ Det är dock inte uttömmande uppräknings av värdeöverföringar som omfattas av definitionen. Nedan följer en närmare beskrivning av hur begreppet värdeöverföring förhåller sig till lån, koncernbidrag och kommission.

Lån

Det finns bestämmelser i det civilrättsliga regelverket som i vissa avseenden begränsar möjligheten för aktiebolag att ge lån (21 kap. 1 § ABL). I stiftelselagen finns liknande regler som förbjuder stiftelser att ge lån (2 kap. 6 § stiftelselagen). En enskild huvudmans möjlighet att låna ut medel begränsas också av ett värdeöverföringsförbud på så sätt att utlåning inte får ske till villkor som är sämre än vad som är marknadsmässiga villkor. I det ingår att lånets ränta inte får understiga marknadsräntan under tiden som förbudet gäller. Det skulle annars kunna möjliggöra ett kringgående av förbudet, till exempel genom att medel lånas ut till en lägre ränta till ett koncernbolag.

⁷³ Den föreslagna definitionen av värdeöverföring liknar till viss del den i 2 § lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer.

⁷⁴ Jämför prop. 2004/05:85 s. 747 f.

Värdeöverföringsförbud kan i praktiken till exempel påverka enskilda huvudmäns möjlighet att ta upp lån där räntan eller det kapitalbelopp som ska återbetalas knyts till företagets vinst eller utdelning, så kallade vinstandelslån och kapitalandelslån. Om ett lån i det individuella fallet är förenligt med ett förbud får bedömas utifrån om villkoren är att betrakta som marknadsmässiga. I det ingår att räntan under tiden som ett förbud gäller uppgår till högst marknadsränta. Att räntan har varit lägre under tid som inte omfattas av förbudet ska enligt utredningen inte påverka den bedömningen.

Koncernbidrag

Ett vanligt sätt att flytta värden mellan företag i en koncern är koncernbidrag. Genom koncernbidrag kan medel överföras från ett företag med värdeöverföringsförbud till ett annat företag i koncernen som inte är belagt med ett förbud. Företaget utan värdeöverföringsförbud kan sedan göra en värdeöverföring, till exempel en vinstutdelning till aktieägarna där även medel från företaget med värdeöverföringsförbud ingår. I förlängningen skulle det innebära att ett värdeöverföringsförbud i praktiken endast blir kännbart för enskilda huvudmän som inte ingår i en koncern eller av någon annan anledning inte kan göra koncernbidrag, exempelvis om dotterbolaget inte är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Förbudet skulle därmed inte vara organisationsneutralt utan variera beroende på hur huvudmannen är organiserad. Det skulle bli särskilt enkelt för större aktörer med flera enheter att organisera sig på ett sådant sätt att effekterna av ett värdeöverföringsförbud till stor del skulle kunna undvikas. Värdeöverföringsförbudet skulle då främst påverka mindre aktörer med endast en enhet eller koncerner med företag som inte kan lämna koncernbidrag.

Koncernbidrag är inte särskilt reglerat i ABL, men i dess förarbeten uttrycks att koncernbidrag ska anses vara en värdeöverföring som ska bedömas enligt reglerna i 17 kap. ABL.⁷⁵ Mot bakgrund av att koncernbidrag associationsrättsligt kan ses som en värdeöverföring för aktiebolag anser utredningen att koncernbidrag

⁷⁵ Se prop. 2004/05:85 s. 386. Koncernbidrag regleras inte heller särskilt i lagen om ekonomiska föreningar.

ska ses som en värdeöverföring enligt skollagen. Ett undantag för koncernbidrag skulle också skapa alltför stora möjligheter för enskilda huvudmän att kringgå ett värdeöverföringsförbud.

En begränsning av möjligheten till koncernbidrag vid ett värdeöverföringsförbud kan ge skattemässiga effekter. Även om syftet är att skattemässigt utjämna resultaten i koncerner kan utredningen konstatera att koncernbidrag skulle vara ett effektivt sätt att kringgå ett värdeöverföringsförbud av det slag som utredningen föreslår. Utredningen bedömer därmed att de skattemässiga konsekvenserna av att inkludera koncernbidrag inte är ett tillräckligt skäl att exkludera koncernbidrag från värdeöverföringsbegreppet.

Kommission

Reglerna om skatterättslig kommission är begränsade till svenska aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Övergripande innebär det att ett företag, det så kallade kommissionärsföretaget, bedriver näringsverksamhet i eget namn för ett annat företags, den så kallade kommittentens, räkning (36 kap. 1 § IL). Givet vissa förutsättningar får därmed resultatet i ett företag överföras till ett annat för beskattning.

Flera skolföretag ingår i kommissionärsgupper. Det finns alltså enskilda huvudmän vars resultat regelmässigt flyttas över till ett annat företag. Enligt utredningen bör möjligheten att flytta över kommissionärsresultatet, i de fall det är ett överskott, regleras för att undvika att ett värdeöverföringsförbud blir verkningslöst för företag som bedriver verksamhet i kommission. Utredningen föreslår att det uttryckligen i skollagen ska anges att överföringar av ett överskott av resultatet av skolverksamhet som bedrivs i kommission är en värdeöverföring. Därigenom omfattas även sådana transaktioner av ett värdeöverföringsförbud.

5.7.4 När ska värdeöverföringsförbud gälla?

Nyetabletering och förändring av det bestämmande inflytandet

Utredningens förslag: Den som godkänt en enskild som huvudman ska besluta att den enskilde inte får besluta om eller verkställa några värdeöverföringar enligt skollagen

- från en ny enhet när en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet i med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § (värdeöverföringsförbud vid nyetabletering), eller
- från den eller de enheter som myndigheten godkänt om det bestämmande inflytandet över den enskilde huvudmannen förändrats genom en ändring av det direkta eller indirekta ägandet (värdeöverföringsförbud vid förändring av det bestämmande inflytandet).

Värdeöverföringsförbud vid nyetabletering ska gälla under fem år från och med den tidpunkt som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun enligt skollagen för första gången betalas ut till den enskilde huvudmannen.

Värdeöverföringsförbud vid förändring av bestämmande inflytande ska gälla under fem år från och med den tidpunkt som förändringen inträffade.

Ett beslut om värdeöverföringsförbud ska gälla omedelbart.

Förändringar i det bestämmande inflytandet genom direkt eller indirekt ägande ska anmälas till tillsynsmyndigheten senast en månad efter förändringen.

Nyetabletering

Utredningen föreslår att den som godkänt en enskild huvudman ska besluta att den enskilde inte får besluta om eller verkställa några värdeöverföringar enligt skollagen vid nyetabletering av en skolenhet, förskoleenhet eller fristående fritidshem (enhet). Det är fråga om ett tidsbegränsat värdeöverföringsförbud (se nedan). Med nyetabletering avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § i en ny enhet. I nyetabletering inbegrips också situationen då en enskild förvärvar

en befintlig förskole- eller skolenhet från en annan enskild huvudman (inkråmsöverlåtelse eller så kallat huvudmannabyte) och nytt godkännande för verksamheten behövs. En förändring av befintlig verksamhet i en enhet som inte kräver ett nytt godkännande omfattas inte av förslaget.

Frågan blir när ett värdeöverföringsförbud ska börja gälla vid en nyetablering. Om tidpunkten skulle bestämmas till det datum som huvudmannen enligt beslut om godkännande av Skolinspektionen eller en kommun, får börja bedriva sin verksamhet i enheten riskerar värdeöverföringsförbudet att bli mindre verkningsfullt. Det beror på att huvudmannen inom ramen för ett godkännande kan välja att starta verksamheten senare.⁷⁶ En huvudman som har fått godkännande för en ny enhet, men avstått från att starta den, skulle beläggas med värdeöverföringsförbud under en period då inte verksamhet med stöd av godkännandet bedrivs. Utredningen anser därför att tidpunkten för värdeöverföringsförbudet ska knytas till den offentliga finansieringen av verksamheten. Enligt utredningens förslag ska ett värdeöverföringsförbud gälla från och med det datum som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun enligt skollagen för första gången betalas ut till den enskilde huvudmannen.

Förändring av det bestämmande inflytandet

Utredningen föreslår att om det bestämmande inflytandet genom direkt eller indirekt ägande förändrats i en enskild huvudman ska tillsynsmyndigheten ta beslut om värdeöverföringsförbud för den enhet eller de enheter som myndigheten godkänt. Även detta är ett tidsbegränsat värdeöverföringsförbud (se nedan). Den föreslagna bestämmelsen avser enbart de enskilda huvudmännen som har ägare, och alltså inte stiftelser, föreningar och trossamfund.

Utredningen har övervägt att föreslå en reglering som omfattar alla företagsformer. Frågan är när en förändring av det bestämmande inflytandet sker när det rör sig om andra företagsformer än sådana som har ägare. I en förening är det medlemmarna som utser styrelsen, därmed torde medlemmarna vara utgångspunkten för en bestämmelse om ändring av det bestämmande inflytandet. I exempelvis ett

⁷⁶ När en enskild huvudman har godkänts av tillsynsmyndigheten ska verksamheten starta senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet (26 kap. 14 b och c §§ skollagen).

föräldrakooperativ byts dock ofta både medlemmar och styrelse ut kontinuerligt. I regel byts inte alla ut samtidigt utan ändringar sker successivt över åren beroende på när barnen går på förskolan. Bedömningen av när en förändring av det bestämmande inflytandet har skett är i sådana fall svår att göra. För stiftelser gäller att stiftelsens ändamål bestäms i samband med att den bildas genom ett stiftelseförordnande. Styrelse eller förvaltare ansvarar för förvaltningen av stiftelsen och dess förmögenhet och kan i praktiken inte ändra stiftelseförordnandet. Det innebär att även om personerna ändras så är uppdraget detsamma. Mot den bakgrunden och svårigheterna att avgöra när det bestämmande inflytandet ändrats i dessa företagsformer avstår utredningen från att lämna ett sådant förslag. Därmed avser förslaget endast enskilda huvudmän där ägande kan fastställas.

Bestämmelsen tar inte heller sikte på VD eller andra personer som anses ha ett bestämmande inflytande över verksamheten enligt 2 kap. 5 a § första stycket 1 skollagen, om inte dessa personer samtidigt är ägare.

Att en huvudman har fått en ny ägare är dock inte heller alltid helt okomplicerat att fastställa. Det är tydligt att enskild huvudman som är ett aktiebolag har fått en ny ägare då samtliga aktier överlåts. Likaså när en ny bolagsman kommit in i ett handelsbolag.

Vad gäller aktiebolag är det i många fall dock fråga om en ny delägare. Utredningen konstaterar att det inte skulle vara ändamålsenligt att ha en bestämmelse som leder till att ett värdeöverföringsförbud inträder även vid mindre förändringar av ägarförhållandena i en huvudman. Det skulle till exempel kunna leda till ett konstant värdeöverföringsförbud för företag vars ägare är noterade på en reglerad marknad. Som framgår av förarbetena till bestämmelserna om ägar- och ledningsprövningen så anses en ägare i normalfallet nå ett väsentligt inflytande vid ett innehav om mer än 10 procent av det röstberättigade aktiekapitalet.⁷⁷ Värdeöverföringsförbud är dock en ingripande och förhållandevis långvarig åtgärd. Rimligen bör förbudet därför endast bli aktuellt vid mycket stora förändringar av inflytandet genom ägande i den enskilde huvudmannen. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att värdeöverföringsförbudet ska gälla då en fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande genom ägande i huvudmannen och därmed kan kontrol-

⁷⁷ Prop. 2017/18:158 s. 48.

lera huvudmannen. Både direkt och indirekt ägande föreslås omfattas av utredningens förslag.

Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste det göras en samlad bedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet av vem som uppnår ett bestämmande inflytande. I normalfallet inträder bestämmande inflytande när en fysisk eller juridisk person representerar mer än 50 procent av det röstberättigade aktiekapitalet eller äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan. Det kan också vara när en fysisk eller juridisk person, under förutsättning att den också äger aktier eller andelar i den juridiska personen, på grund av avtal med andra ägare eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar kan utöva kontroll motsvarande mer än 50 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen. Ledning kan bland annat hämtas från 1 kap. 11 § ABL om moderbolag, dotterföretag och koncern. I bolag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad kan dock bestämmande inflytande inträda redan vid ett lägre innehav och det kan därför finnas skäl för ett lägre gränsvärde än 50 procent för sådana bolag.

Enligt 3 kap. 1 § lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden anses kontroll över ett bolag uppkomma när förvärvaren uppnår ett aktieinnehav som representerar minst 30 procent av röstetalet och då inträder enligt lagen så kallad budplikt. Enligt 1 kap. 4 § lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän ska en fysisk person antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person, om han eller hon på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap kontrollerar mer än 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen, har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av den juridiska personens styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare, eller på grund av avtal med ägare, medlem eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar, kan utöva kontroll motsvarande 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen. Enligt 14 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse krävs tillstånd när ett kvalificerat innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av

kapitalet eller röstetalet för samtliga aktier eller när institutet blir ett dotterföretag.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att när det gäller bolag som har värdepapper som är upptagna till handel på en reglerad marknad bör gränsvärdet sättas till 25 procent.

Vid beräkningen av röster ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med. Med uttrycket närstående ska avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

Koncernerna, som en del av de enskilda huvudmännen ingår i, är uppbyggda på många olika sätt och det förekommer utländska ägare och associationsformer. Det kan redan i dag vara svårt för tillsynsmyndigheterna att på egen hand identifiera ägarstrukturer och fastställa ägar- och ledningskretsen i ett företag, särskilt när det handlar om utländskt ägande.⁷⁸ Utredningen lämnar inte heller något förslag om begränsning gällande utländskt ägande (se kapitel 7). Utredningen föreslår därför att det ska ankomma på den enskilda huvudmannen att inkomma till myndigheten med en anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet över huvudmannen.

Liknade regler finns i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument (LHF) och lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Bestämmelserna om så kallad flaggningsskyldighet finns i öppenhetsdirektivet och har implementerats i 4 kap. LHF. Anmälningsskyldigheten sträcker sig ända till den som utövar det högsta bestämmande inflytandet i beslutskedjan. Aktieägaren behöver inte lämna in anmälan, om en person som har bestämmande inflytande över aktieägaren gör det. Bestämmelserna om flaggning syftar till att säkerställa ett gott investerarskydd genom en god genomlysning av ägarförhållandena i bolagen. Sådana regler anses befrämja investerarnas förtroende för värdepappersmarknaden.⁷⁹ Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet

⁷⁸ Skolinspektionen (2024), *Skolinspektionens årsrapport 2023*, s. 40 och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) (2023), *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker*, s. 43.

⁷⁹ Prop. 2006/07:65 s. 157.

ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten under vissa förutsättningar.

Om den enskilde huvudmannen inte kommer in med en anmälan eller kommer in med den för sent till tillsynsmyndigheten så ska en sanktionsavgift tas ut (se kapitel 9).

Hur länge ska ett värdeöverföringsförbud gälla?

Enligt tilläggsdirektivet bör ett förbud 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. Regeringen anför vidare i tilläggsdirektivet att ett förbud bör sträcka sig över en tillräckligt lång tidsperiod för att kvaliteten ska kunna bedömas.

Utredningen konstaterar att det skulle vara administrativt tungt för tillsynsmyndigheterna att, för varje enhet som omfattas av förbudet, göra särskilda bedömningar av om verksamheten blivit tillräckligt etablerad och har en tillräcklig kvalitet för att förbudet ska upphöra. Det skulle också skapa oförutsebarhet för den enskilda huvudmannen eftersom den inte i förväg får vetskap om när förbudet på grund av förändring av det bestämmande inflytandet eller nyetablering kommer att upphöra. Utredningen konstaterar att detta talar för införandet av en bestämd tidsperiod som ska gälla för samtliga huvudmän.

Utredningen föreslår att värdeöverföringsförbudet ska gälla under fem år. Det bedöms vara en tillräckligt lång tidsperiod för att en enskild huvudman ska hinna etablera och bygga upp en ny verksamhet. Det tar inte sällan ett antal år innan en skolverksamhet är fullt utbyggd. Förutsättningarna för verksamheten kan därmed hinna förändras under uppbyggnaden. Till exempel kan behovet av personal öka i takt med att antalet elever ökar och det är då viktigt att bemanningen anpassas till ökningen av antalet elever så att det inte blir för få lärare.

Den föreslagna tidsperioden innebär också att tillsynsmyndigheten hinner genomföra tillsyn av verksamheten och bedöma om den uppfyller de krav som gäller. Under det första året genomförs en etableringskontroll. Tillsynsmyndigheten behöver sedan ha tid att genomföra tillsyn av den etablerade verksamheten för att be-

döma den. Den längre tidsperioden innebär också att det finns möjlighet att fånga upp eventuella risksignaler.

Värdeöverföringsförbuden kan vidare enligt utredningen bidra till att skapa mer stabila ekonomiska förutsättningar för verksamheten. I och med att inga värdeöverföringar tillåts kommer sådana medel som annars hade lämnat företaget genom en värdeöverföring i stället kunna användas till att bygga upp den ekonomiska stabiliteten.

Vidare bör samma tidsperiod gälla vid nyetablering och förändring av det bestämmande inflytandet över den enskilda huvudmannen. Att värdeöverföringsförbudet gäller lika länge vid förändring av det bestämmande inflytandet kan främja mer långsiktigt ägande av verksamheter och innebär att det blir mindre attraktivt att förvärva verksamheter av mer kortsiktiga och spekulativa skäl. Det innebär också att verksamheten hinner fångas upp i myndigheternas tillsyn, i det fall den nya ägaren skulle fatta beslut som är negativa för verksamhetens kvalitet.

Ett beslut om värdeöverföringsförbud ska gälla omedelbart för att undvika att förbudet kan kringgå genom att värdeöverföringar genomförs innan det träder i kraft.

Föreläggande med värdeöverföringsförbud

Utredningens förslag: Ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen får förenas med ett värdeöverföringsförbud.

Värdeöverföringsförbudet gäller under två år från och med beslutet om föreläggande.

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet 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.⁸⁰ Utredningen ska vidare överväga om, och i så fall under vilka förutsättningar, tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om vinstutdelningsbegränsning i de fall förskole- eller skolenheter

⁸⁰ Dir. 2023:109, s. 8.

uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller undervisningskvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling.⁸¹

Utredningen anser att förelägganden vid tillsyn utgör den enda rättssäkra grunden för ingripanden (se kapitel 3). Utredningen lämnar därför inga förslag om andra kvalitetsmått som kan ligga till grund för ett beslut om värdeöverföringsförbud. Det innebär att utredningens förslag enbart omfattar situationer när en tillsynsmyndighet konstaterar brister i ett beslut.

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 10 § skollagen förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. En tillsynsmyndighet kan i vissa mindre allvarliga fall välja att i stället ge en anmärkning (11 §) eller avstå från ingripande om det till exempel bedöms vara fråga om en ringa överträdelse av de föreskrifter som gäller för verksamheten (12 §).

Utredningen anser att det skulle kunna ge oproportionerliga effekter om förelägganden enligt skollagen om brister alltid skulle förenas med värdeöverföringsförbud. Utredningen föreslår därför att tillsynsmyndigheter ska *få* förena ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen med ett värdeöverföringsförbud. Ett föreläggande bör lämpligen förenas med ett förbud om de brister som föreläggandet avser bedöms kunna indikera bristande resursfördelning av huvudmannen. Utredningen kan inte ge en uttömmande lista med sådana verksamhetsbrister som skulle kunna ha en koppling till en bristande resursfördelning, men det kan bland annat handla om avsaknad av behöriga lärare, för lite undervisningstid, och bristande tillgång till elevhälsa. Därutöver bör lämpligen ett föreläggande förenas med värdeöverföringsförbud i fall där myndigheten anser att det finns otillräckliga ekonomiska förutsättningar för den enskilde huvudmannen, till exempel om det egna kapitalet bedöms vara alltför lågt (se kapitel 6). Om ett föreläggande avser ekonomiska förutsättningar är det av vikt att medlen stannar i verksamheten för att kunna stärka den enskilde huvudmannens ekonomiska förutsättningar.

Ett föreläggande *ska* förenas med vite om det avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå

⁸¹ Dir. 2023:109, s. 21.

målen för utbildningen (26 kap. 27 § skollagen). Om det är fråga om sådana allvarliga brister anser utredningen att den enskilde huvudmannen inte heller ska kunna göra någon värdeöverföring. Det är i den situationen viktigt att de ekonomiska resurserna stannar kvar i huvudmannen så att de kan användas till verksamheten. Om ett föreläggande ska förenas med vite bör det därför också regelmässigt förenas med ett värdeöverföringsförbud.

Om den enskilde bryter mot ett värdeöverföringsförbud ska sanktionsavgift tas ut (se kapitel 9).

Hur länge ska ett värdeöverföringsförbud gälla?

Ett värdeöverföringsförbud som beslutas i ett föreläggande skulle få begränsad effekt om det endast gällde under den tid som bristerna förelåg. Ofta anges i förelägganden att bristerna ska rättas till under en period om tre till sex månader. Förutsatt att beslut inte tas om ett nytt föreläggande på grund av att bristerna kvarstår skulle det innebära att värdeöverföringsförbudet endast skulle gälla under en del av ett år. Effekten av ett sådant förbud skulle därmed variera beroende på när under den enskilde huvudmannens räkenskapsår som beslutet om föreläggandet fattas. Ett värdeöverföringsförbud spelar sannolikt en liten roll för en huvudman om det avser en period under räkenskapsåret då ingen värdeöverföring ändå brukar göras.

Ett värdeöverföringsförbud som omfattar ett år skulle också ge en begränsad effekt och vara förhållandevis enkelt att kringgå. En enskild huvudman skulle då exempelvis kunna senarelägga utdelning genom att besluta om en efterutdelning direkt när värdeöverföringsförbudet upphört.

Utredningen anser mot den bakgrunden att ett värdeöverföringsförbud ska avse två år för att det ska ha någon verkan av betydelse för en enskild huvudman. Det är nödvändigt för att undvika att huvudmännen väljer att vidta kortsiktiga åtgärder för att åtgärda bristerna. En längre period innebär också att förbudet faktiskt blir kännbart, eftersom möjligheterna till att göra värdeöverföringar fördröjs. Värdeöverföringsförbudet ska därmed kvarstå under hela perioden, även om bristerna som föreläggandet avser har åtgärdats.

Utredningen föreslår därför att ett värdeöverföringsförbud som beslutas i ett föreläggande ska avse två år från och med datumet för

föreläggandet. Beslut om värdeöverföringsförbud i förelägganden ska gälla omedelbart för att undvika att förbudet kan kringgås genom att värdeöverföringar genomförs innan förbudet börjar gälla.

5.7.5 Krav på juridisk person som enskild huvudman

Utredningens förslag: Det införs krav i skollagen på att en enskild huvudman måste vara en juridisk person.

Utredningen gör bedömningen att det skulle vara svårare att upprätthålla ett värdeöverföringsförbud mot en fysisk person som bedriver skollagsreglerad verksamhet än mot en juridisk person. Risker för sammanblandning av ekonomin som rör verksamheten och privatekonomin blir större än om verksamheten drivs i en juridisk person. Med anledning av det bör en enskild huvudman enbart kunna bedriva sin verksamhet i en juridisk person. Utredningen föreslår därför att ett krav på att enskilda huvudmän måste vara juridiska personer införs i skollagen. Utredningen föreslår dock övergångsbestämmelser som bland annat ger befintliga enskilda huvudmän som är fysiska personer, tid upp till två år efter att lagen har trätt i kraft att överföra sin verksamhet till en juridisk person (se kapitel 16).

Enligt utredningens mening är ett förslag om att endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän inte en begränsning av näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen (se kapitel 3).

Äganderättsbegreppet i Europakonventionen ska tolkas vidsträckt. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende att utöva näringsverksamhet anses omfattas av bestämmelsen. Om ett tillstånd dras in trots att tillståndsinnehavaren haft legitima förväntningar på att få behålla tillståndet och att fortsätta utöva den verksamhet som tillståndet avser kan det utgöra en inskränkning av äganderätten. Utredningens förslag om att inte tillåta fysiska personer som redan är enskilda huvudmän att fortsätta vara det, bör dock inte ses som en inskränkning av äganderätten.

EU-rättsliga överväganden

Ett förslag om att bara tillåta juridiska personer utgör enligt ordalydelsen av artikel 15.2 b) i tjänstedirektivet en begränsning av etableringsfriheten. Medlemsstaterna får enligt artikel 15.3 införa skyldighet för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form endast om villkor gällande icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet är uppfyllda (se avsnitt 5.7.1).

Att bara tillåta juridiska personer att vara enskilda huvudmän utgör en relativt långtgående begränsning av etableringsfriheten. Utredningen bedömer dock att kravet är nödvändigt för att myndigheter praktiskt ska kunna genomföra tillsynen av värdeöverföringsförbudet. Det är, som nämndes ovan, fråga om ett mindre antal fysiska personer som är enskilda huvudmän. Det är också relativt enkelt att starta ett företag, även om det medför vissa kostnader. Förslaget inskränker i övrigt inte rätten att välja företagsform.⁸²

Utredningen bedömer att förslaget är nödvändigt för att genomföra en effektiv kontroll av hur offentliga medel används i utbildningsverksamhet. Att i stället ställa krav på ökad redovisning bedöms inte kunna lösa de ovan nämnda problemen med risk för sammanblandning av de offentliga medlen med den privata ekonomin. Övergångsbestämmelser föreslås som ger befintliga enskilda huvudmän som är fysiska personer tid att flytta över sin verksamhet till en juridisk person (se kapitel 16). Utredningens bedömning blir därför att förslaget om att bara juridiska personer får vara enskilda huvudmän enligt skollagen utgör en proportionerlig begränsning av etableringsfriheten.

⁸² Jämför bilaga 4, s. 64.

5.7.6 Krav på särredovisning

Utredningens förslag: En enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än enhet ska redovisa den verksamhet som bedrivs i respektive enhet särskilt.

Även en enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en enhet ska särskilt redovisa den verksamheten om huvudmannen också bedriver annan verksamhet.

I särredovisningen ska verksamhet i enheten redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person. Särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilde huvudmannen. Särredovisningen vara upprättad senast sex månader efter att räkenskapsåret avslutades.

I särredovisningen ska

- intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten redovisas i en resultaträkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret,
- principer för den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller verksamhet redovisas i not,
- tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten redovisas i en balansräkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret,
- principer för den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med en annan enhet eller verksamhet redovisas i not,
- värdeöverföringar enligt skollagen till annan enhet eller verksamhet som bedrivs av den enskilde huvudmannen redovisas i not.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få rätt att meddela ytterligare föreskrifter om särredovisning.

Om en huvudman bedriver skolverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet utöver skolverksamheten, kan man normalt inte avgöra om medel har flyttats mellan verksamheterna utifrån dagens

krav på redovisning, det vill säga den information som ska lämnas i en årsredovisning eller ett årsbokslut. Det gör att tanken med ett värdeöverföringsförbud, att medel ska stanna kvar i den skolverksamhet som värdeöverföringsförbudet avser, riskerar att i många fall inte kunna förverkligas. Det är därför nödvändigt att ställa krav på särredovisning av verksamhet i enheter. Utredningen föreslår att enskilda huvudmän som bedriver skolverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet särskilt ska redovisa verksamhet i respektive enhet. Enskilda huvudmän som bara bedriver verksamhet i en enhet och inte bedriver annan verksamhet behöver alltså inte upprätta någon särredovisning eftersom deras årsredovisning eller årsbokslut ger tillräcklig information. Då värdeöverföringsförbud är en åtgärd som bara kan träffa enskilda huvudmän så gäller inte kravet på särredovisning för kommunala huvudmän.

Utredningen anser att kravet på särredovisning ska gälla oavsett om den enskilde huvudmannen har ett värdeöverföringsförbud för det aktuella räkenskapsåret eller inte. Om särredovisning endast skulle krävas under tid med ett värdeöverföringsförbud finns en betydande risk för att det blir svårt att avgöra vilken del av det egna kapitalet som är hänförligt till en viss enhet. Det riskerar i sin tur att leda till att värdeöverföringsförbudet inte omfattar det resultat som ackumulerats i enheten historiskt, utan enbart ett visst årsresultat. Därmed ökar risken för att ett värdeöverföringsförbud kan kringgå.

Särredovisningen bör enligt utredningens mening lämpligen vara upprättad senast sex månader efter att räkenskapsåret avslutades. Utredningen lämnar därför förslag om att särredovisningen ska vara upprättad senast vid den tidpunkten. Utredningen föreslår också att tillsynsmyndigheten ska ta ut en sanktionsavgift om särredovisningen inte upprättas i tid (se kapitel 9).

Särredovisningens innehåll

Utredningen anser att vissa grundläggande krav på särredovisning lämpligen bör regleras i skollagen. En förutsättning för att värdeöverföringsförbud ska kunna kontrolleras och följas upp är att skolverksamheten i en enhet redovisas så som om den bedrivs i en egen juridisk person. Med en sådan särredovisning är det möjligt

att se vilka medel som är hänförliga till enheten. Det gör också regleringen om värdeöverföringsförbudet organisationsneutral i den meningen att utfallet inte påverkas av om respektive enhet bedrivs i en egen huvudman som inte har någon annan verksamhet, eller om en huvudman bedriver skol- eller förskoleverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att verksamhet i enheten ska redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person i särredovisningen. Särredovisningen bör ha samma räkenskapsår som den enskilde huvudmannen och utredningen föreslår därför att det ställs krav på det i skollagen. Det är viktigt eftersom det annars blir svårt att granska exempelvis hur särredovisningen förhåller sig till eventuella värdeöverföringar som genomförs av den juridiska personen.

Utredningen föreslår att en fullständig resultat- och balansräkning ska redovisas för enheten. Intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i resultaträkningen.

En förutsättning för att värdeöverföringsförbudet ska få någon faktiskt verkan är att intäkter och kostnader förs på ett rättvisande sätt till respektive enhet. Det innebär till exempel att den ersättning som den enskilde huvudmannen får i form av kommunala bidrag ska redovisas i den enhet som medlen är avsedda för. Det betyder också att exempelvis kostnader som är gemensamma med annan verksamhet fördelas på ett rättvisande sätt, och att fördelningsnycklar kan granskas. Risken är annars att för lite intäkter eller för stora kostnader förs till en enhet med värdeöverföringsförbud för att möjliggöra uttag från andra delar av huvudmannen.

Utöver att en sådan redovisning är nödvändig för att utredningens förslag om värdeöverföringsförbud ska få någon effekt skapar den en större transparens i hur offentliga medel används genom att synliggöra hur huvudmannen exempelvis väljer att omfördela medel till andra enheter eller verksamheter inom den juridiska personen.

Tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i balansräkningen. Även en fullständig balansräkning är en förutsättning för att utredningens förslag ska kunna genomdrivas. Värdeöverföringar påverkar det egna kapitalet. Om inte krav fanns på redovisning av en fullständig balansräkning så skulle ett värdeöverföringsförbud inte vara möjligt på enhetsnivå.

Utöver sådana noter som följer av god redovisningssed föreslår utredningen att den enskilde huvudmannen i not ska redogöra för de fördelningsprinciper som använts för att fördela intäkter och kostnader respektive av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med annan enhet eller verksamhet. Särredovisningen föreslås också innehålla information om värdeöverföringar skett mellan enheter eller från skol- och förskoleverksamhet till annan verksamhet i den enskilde huvudmannen.

Ytterligare föreskrifter om särredovisning

Utredningen föreslår som framgår ovan att vissa grundläggande krav på särredovisningen ska anges i skollagen. Det kan dock finnas behov att närmare reglera hur särredovisningen ska se ut för att den ska kunna ge tillräckligt mycket information för tillsynsmyndigheternas bedömning av om ett värdeöverföringsförbud har följts. En förutsättning för en effektiv granskning är till exempel att särredovisningen hålls samlad i det fall en enskild huvudman har flera enheter. Det möjliggör kontroller mellan enheter men också mot den enskilde huvudmannens årsredovisning. Det kan därmed finnas anledning att närmare reglera formkrav, men också vilka redovisningsprinciper som ska följas. Det kan vidare finnas behov att föreskriva om särskilda upplysningskrav, som exempelvis uppgifter om affärer med närstående, villkor för lån och hur stor andel av räkenskapsårets inköp och försäljningar som avser koncernföretag, intresseföretag eller sådana gemensamt styrda företag som den enskilde huvudmannen är delägare i, med angivande av principerna för intern prissättning.

Enligt utredningens mening är det dock inte lämpligt att i detalj i lagen ange hur särredovisning ska göras. Det finns behov av att kunna precisera och lägga till krav, samt även ändra detaljerade krav på ett mer flexibelt sätt än genom lagstiftning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska därför få rätt att föreskriva om hur särredovisning av enheter ska ske.

Utredningen konstaterar i detta sammanhang att Skolverket och Skolinspektionen har pågående regeringsuppdrag att närmare förbereda ett införande av redovisning av skolkostnader på enhetsnivå. Dessa uppdrag har delvis ett annat syfte än de förslag som utred-

ningen lämnar och omfattar samtliga huvudmän.⁸³ Det finns dock fördelar med att, i den mån det är möjligt och lämpligt, samordna de krav som ställs i en särredovisning och inrapporteringen av skolkostnader. Detta bör beaktas i ett arbete med att ta fram närmare föreskrifter om särredovisning.

5.7.7 Krav på årsredovisning och årsbokslut

Utredningens förslag: Av en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska fullständiga resultat- och balansräkningar, samt noter framgå avseende verksamhet som bedrivs i kommission.

Det saknas i dag praxis för hur verksamhet i kommission ska redovisas. Konsekvensen är att enskilda huvudmän som avtalat om kommission gällande verksamhet redovisar den på olika sätt. Ibland redovisas knappt något alls i den enskilde huvudmannens årsredovisning. Det skulle i dessa fall vara svårt att i praktiken genomdriva ett värdeöverföringsförbud. Utredningen anser att det behöver införas regler om hur enskilda huvudmän ska redovisa verksamhet som bedrivs i kommission. Det är även nödvändigt för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn av att ett värdeöverföringsförbud efterlevs. Det möjliggör exempelvis för jämförelser mellan de uppgifter som framgår av särredovisningen respektive årsredovisningen. Utredningen föreslår därför att fullständiga resultat- och balansräkningar samt noter ska framgå av årsredovisning eller årsbokslut avseende enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i kommission.

⁸³ Utredningens förslag om särredovisning gäller endast för enskilda huvudmän som har godkännande för flera enheter, alternativt annan verksamhet i företaget. Enskilda huvudmän med godkännande för endast en enhet eller kommunala huvudmän omfattas därmed inte av förslaget om särredovisning.

5.7.8 Krav på revisor

Utredningens förslag: En enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor).

Om en enskild huvudman har upprättat en särredovisning enligt krav i skollagen ska en revisor yttra sig över den. Vid ett värdeöverföringsförbud ska en revisor också yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt skollagen från enheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om revisors yttrande om särredovisning och yttrande om värdeöverföringar.

Generellt krav på revisor för enskilda huvudmän

De krav som finns på revisor för de enskilda huvudmännen är i dag knutna till de associationsrättsliga regelverken. Alla företag har inte ett krav på revisor och kan därmed välja att inte anlita en sådan. Att en revisor granskat årsredovisningen eller årsbokslutet betyder att räkenskapsinformationen håller tillräcklig kvalitet för att tillsynsmyndigheten ska kunna förlita sig på den. Det minskar risken för att det ska uppstå merarbete på grund av ofullständig eller felaktig räkenskapsinformation som inte granskats av en revisor.

Enskilda huvudmän bedriver offentligt finansierad verksamhet som kräver godkännande från en myndighet. För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn är det viktigt att det finns tillförlitlig information. Utredningen föreslår därför att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en revisor.

För auktoriserade och godkända revisorer finns krav på en viss utbildning och kompetens, och det ställs också krav på att revisorn ska vara lämplig att utöva revisionsverksamhet. De står vidare under offentlig tillsyn.⁸⁴ Därigenom säkerställs att revisorn har den kompetens som krävs för att utföra en revision och att tillsynsmyndigheten kan förlita sig på att granskningen har gjorts som har gjorts. Utredningen föreslår mot den bakgrunden ett krav på att revisorn

⁸⁴ Se lagen (1995:528) om revisorer.

ska vara godkänd eller auktoriserad. Det räcker alltså inte med att anlita en lekmannarevisor.

Särskilt yttrande av revisor

Utredningen föreslår att i det fall en enskild huvudman är skyldig enligt skollagen att upprätta en särredovisning ska en revisor yttra sig över en sådan redovisning. Det ökar tillförlitligheten i redovisningen och kommer därmed förenkla tillsynsmyndigheternas granskning. Närmare föreskrifter om revisors granskning av särredovisningen bör inte ges i lag utan i förordning eller föreskrift. Utredningen föreslår därför att regeringen ska få rätt att meddela närmare föreskrifter om revisors granskning av särredovisning.

Vid ett värdeöverföringsförbud föreslår utredningen vidare att en revisor ska yttra sig om huruvida det har skett en värdeöverföring enligt skollagen från skolenheten, förskoleenheten eller det fristående fritidshemmet (enheten). Ett sådant yttrande underlättar tillsynsmyndigheters kontroll av värdeöverföringsförbud. En alternativ lösning skulle vara att tillsynsmyndigheterna regelmässigt genomför sådana kontroller, men utredningen bedömer att det inte skulle vara lika effektivt som att den revisor som är satt att granska räkenskaperna också uttalar sig om huruvida några värdeöverföringar skett. Revisorn kan, inom ramen för revisionen, antas ha tillgång till mer detaljerad information än vad en tillsynsmyndighet har. Utredningen anser också att det är rimligt att de enskilda huvudmännen finansierar en sådan granskning. Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om revisors yttrande om värdeöverföringar enligt skollagen.

5.7.9 Krav på att inkomma med ekonomisk information

Utredningens förslag: En enskild huvudman ska ha kommit in med kopia av årsredovisning eller årsbokslut, samt kopia av undertecknad revisionsberättelse till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Vid skyldighet att upprätta en särredovisning enligt skollagen ska huvudmannen inkomma med kopia av en sådan redovisning inom samma tid.

Kopia av yttrande av revisor om det skett någon värdeöverföring ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Utredningen föreslår flertalet regleringar som utgår från de enskilda huvudmännens ekonomi. För att tillsynen ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt behöver tillsynsmyndigheten ha tillgång till enskilda huvudmäns årsredovisningar eller årsbokslut, samt revisionsberättelser. För att kunna kontrollera efterlevnaden av regelverket om värdeöverföringsförbud behöver myndigheterna enligt utredningens mening, också tillgång till de särredovisningar och revisorsyttranden som ska upprättas enligt skollagen.

I dag finns det ingen reglerad skyldighet för enskilda huvudmän att inkomma med sin årsredovisning eller sitt årsbokslut med någon särskild periodicitet till tillsynsmyndigheten. Det är upp till myndigheten att avgöra vad en tillsyn ska omfatta och därmed vilka underlag som myndigheten behöver inhämta med stöd av 26 kap. 6 § skollagen för att granska att den enskilde huvudmannen följer föreskrifterna.

En årlig ekonomisk redovisning utgör en bra grund för en riskbaserad tillsyn och kan ge tidiga signaler om någon aktör kringgår lagstiftningen. För att kontrollen ska vara effektiv är det enligt utredningens mening inte tillräckligt att handlingar endast lämnas ut på begäran. Utredningen föreslår därför att de enskilda huvudmännen regelbundet, för varje räkenskapsår, ska komma in med de ovan nämnda handlingarna till tillsynsmyndigheterna.

Det varierar mellan olika huvudmän när, och om, de enligt dagens regelverk behöver offentliggöra sin årsredovisning. Årsbokslut behöver inte offentliggöras. Bland enskilda huvudmän som måste offentliggöra sin årsredovisning har aktiebolag längst tid på sig, sex månader. Mot den bakgrunden anser utredningen att kopia av den enskilde huvudmannens årsbokslut eller årsredovisning, och under-

tecknad revisionsberättelse ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Utredningen föreslår också att tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift om handlingarna inte kommer in till myndigheten i tid (se kapitel 9).

5.7.10 Överklagande

Utredningens förslag: Beslut om värdeöverföringsförbud ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Av rättssäkerhetsskäl måste det finnas möjlighet att överklaga beslut om värdeöverföringsförbud. Utredningen föreslår därför att beslut om värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller förändring av det bestämmande inflytandet genom ägande i huvudmannen, ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Även förelägganden med värdeöverföringsförbud föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

5.7.11 Tillsyn

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheterna ska ha tillsyn över de föreslagna bestämmelserna om värdeöverföringsförbud, särskild redovisning, årsredovisning och årsbokslut, revisionskrav, anmälan samt inkommande av handlingar.

Tillsynsmyndigheterna behöver kunna granska och kontrollera att de enskilda huvudmännen följer de föreslagna bestämmelserna om värdeöverföringsförbud, krav på årsredovisning och årsbokslut vid verksamhet som drivs i kommission, krav på revisor, anmälan av skolnedläggning⁸⁵ och förändring av bestämmande inflytande genom ägande, samt krav på att vissa ekonomiska handlingar ska ges in till tillsynsmyndigheterna. Genom tillsyn kan även myndigheterna ge

⁸⁵ Se förslag i kapitel 6.

råd och vägledning om vad bestämmelserna innebär till de enskilda huvudmännen. Utredningen föreslår därför att Skolinspektionens och kommunernas tillsynsansvar utökas.

5.7.12 Värdeöverföringsförbudets förenlighet med regeringsformen och internationell rätt

Regeringsformen och Europakonventionen

Utredningen bedömer att förslaget om värdeöverföringsförbud inte strider mot regleringen av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Det gäller framåtverkande tidsbegränsade värdeöverföringsförbud om fem eller två år som inträder vid några specifika situationer. Utredningen anser att det inte är att beteckna som expropriation eller någon annan expropriationsliknande åtgärd som skulle medföra att bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen blir tillämplig.

Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna intresse. Utredningen anser inte att förslaget innebär ett berövande av egendom i konventionens mening och anser därför att artikeln inte är tillämplig.

Enligt utredningens bedömning är inte heller bestämmelsen om näringsfrihet i 2 kap. 17 § regeringsformen tillämplig på förslaget om värdeöverföringsförbud.

Den inre marknaden

Utredningen har bedömt att EU-regelverket om den inre marknaden är tillämpligt (se kapitel 3). Eftersom aktuellt förslag om vinstutdelningsförbud reglerar hur de enskilda huvudmännen förfogar över sina medel, ska förslaget enligt utredningens mening bedömas enligt etableringsfriheten. Utredningen anser att förslaget om vinstutdelningsförbud sannolikt inte utgör sådana begränsningar som avses i artikel 15.2 d) i tjänstedirektivet eftersom de

inte tar sikte på ägarkretsen utan värdeöverföringarna. Förslagen ska således bara prövas mot etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF.⁸⁶

Det kan konstateras att förslaget inskränker företagens möjligheter att disponera över sina medel under en viss tid. Detta gör det, i jämförelse med de nuvarande reglerna, kostsammare att etablera sig som enskild huvudman eftersom det kan ta längre tid att få tillbaka sina investerade medel. Det har en begränsande effekt för företags tillträde till den svenska skolmarknaden.⁸⁷ Förslaget om värdeöverföringsförbud utgör därför enligt utredningens bedömning en begränsning av etableringsfriheten.

Även kapitalrörelser kommer att påverkas av förslaget, och både ägare med och utan bestämmande inflytande i företagen. Den fria rörligheten för kapital kan därför vara tillämplig på förslaget, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Förslaget innebär att ägare under en period kan få mindre avkastning på sitt investerade kapital jämfört med nuvarande regler. På så sätt kan förslaget göra det mindre fördelaktigt att investera i företagen och även göra befintliga investeringar mindre värdefulla. Därigenom begränsar förslaget även den fria rörligheten för kapital.⁸⁸

Är begränsningarna lämpliga och nödvändiga?

Förslaget om värdeöverföringsförbud kan enligt utredningens bedömning anses lämpligt för att förbättra det svenska utbildnings-systemet. Förslagen syftar till att offentliga medel i högre grad går till det som de är avsedda till att finansiera, det vill säga utbildning, och bedöms också öka incitamenten för långsiktigt ägande av de enskilda huvudmännen.

Det finns stöd i EU-domstolens praxis för att vinstförbud i välfärden, det vill säga totalförbud mot vinstdrivande aktörer, kan anses nödvändiga för att förbättra välfärdssystemet. Detta borde göra utrymmet ännu större för ett värdeöverföringsförbud som riktar sig mot nya aktörer och aktörer som har brister i sina verksamheter.⁸⁹ Utifrån att syftet med förslaget är att offentliga utbild-

⁸⁶ Bilaga 4, s. 59.

⁸⁷ Ibid., s. 59.

⁸⁸ Ibid., s. 60.

⁸⁹ Ibid., s. 60.

ningsmedel i högre grad ska gå till att förbättra utbildningssystemet kan utredningen inte se något annat lika effektivt alternativ som är mindre ingripande i etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital.

Tänkbara alternativa åtgärder är fler och större sanktioner mot enskilda huvudmän som på olika sätt missbrukar offentliga medel, såsom viten, återkallade godkännanden, tvångsförvaltning och återkrav. Utredningen lämnar förslag om sådana åtgärder som komplement till värdeöverföringsförbudet. Sanktioner i efterhand är mindre effektiva än förebyggande värdeöverföringsförbud, eftersom missbrukade offentliga medel redan kan vara förbrukade eller förda utom det offentligas räckhåll när sanktionerna inträder.⁹⁰

Utredningen bedömer att förslaget om värdeöverföringsförbud är proportionerligt och att det utgör tillåtna begränsningar av etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan)

Artikel 17 i stadgan avser om rätt till egendom (se bilaga 4). Förslagen om värdeöverföringsförbud kan inte anses utgöra ett ”berövande av egendom” i artikelns mening. Detta eftersom förslagen inte innebär att några ägarandelar tas eller omintetgörs, utan bara att ägarandelarna riskerar att bli mindre värdefulla om en enskild huvudman väntas få eller fått ett värdeöverföringsförbud. Till följd av det behöver inte artikel 17 tillämpas, utan att det räcker att bedöma förslaget enligt etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital, se ovan.⁹¹

⁹⁰ Ibid., s. 61.

⁹¹ Ibid., s. 60.

6 Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

Av utredningens direktiv framgår att en relativt stor andel av de enskilda huvudmännen har en känslig ekonomisk situation. Bufferten i form av eget kapital och likvida medel är i många fall liten eller obefintlig, vilket innebär en risk för kvalitetsproblem och nedläggningar. Utredningen ska utreda och föreslå tydligare bestämmelser som innebär att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman har en så stabil ekonomi, inklusive eget kapital, att risken att hamna på obestånd är liten. Utredningen ska även utreda och föreslå hur man vid prövningen av en sådan ansökan kan säkerställa att sökanden och dess eventuella ägare kommer att ha en stabil ekonomi, samt hur man kan införa krav på långsiktigt ägande som innebär att elevers rätt till en sammanhållen utbildning garanteras.

Direktivet anger också att det är en rimlig utgångspunkt att en elev som börjar vid en skolenhet ska kunna räkna med att gå kvar där under hela den tid som utbildningen omfattar. Utredningen ska därför utreda hur ett tydligare skydd för elevers skolgång genom krav på ekonomiska garantier kan införas för att trygga elevernas skolgång om en huvudman för en skola hamnar i ekonomiskt trångmål, samt hur omfattande rätt en elev ska ha att slutföra delar av sin utbildning i en enskild huvudmans skola. Samma överväganden ska göras för barn i fristående förskolor.

6.1 Hur prövas enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar i dag?

Ett företags ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten ingår i prövningen av ett godkännande som huvudman för skolverksamhet (2 kap. 5 § skollagen [2010:800]). Även när en befintlig huvudman vill utöka sin verksamhet till fler skolenheter, fler årskurser, fler program eller med en annan skolform krävs ett godkännande där prövning av de ekonomiska förutsättningarna ingår.

Den nuvarande bestämmelsen om prövning av ekonomiska förutsättningar infördes samtidigt som nya regleringar om ägar- och ledningsprövning den 1 januari 2019¹ och innebar en skärpning av villkoren för att få starta skolverksamhet. Ett godkännande kan enligt bestämmelsen lämnas om den enskilde har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten (2 kap. 5 § skollagen).

I förarbetena till bestämmelsen angav regeringen bland annat följande om kravet på ekonomiska förutsättningar:

- Verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar.
- Det kan bli aktuellt att ingripa mot en aktör om ekonomin kraftigt försämras, till exempel genom vikande elevunderlag eller om aktörens tillgångar minskar på ett sådant sätt att det påverkar förutsättningarna att bedriva en verksamhet av godtagbar kvalitet enligt lagar och andra föreskrifter.
- Om verksamheten visar ett underskott bör det vägas in om det finns fonderade eller andra medel, exempelvis en bankgaranti, tillgängliga för att hantera underskottet.
- En prognos som visar att det finns förutsättningar att inom skälig tid nå ett överskott kan också vara en indikation på att kravet är uppfyllt.
- Om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även vägas in om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar.²

¹ Prop. 2017/18:158, bet. 2017/18:FiU43.

² Prop. 2017/18:158 s. 122.

Prövning av ekonomiska förutsättningar görs inte bara vid godkännandet av en huvudman, utan även fortlöpande i samband med tillsyn i enlighet med 26 kap. 3 och 5 §§ skollagen. Tillsynsverksamheten genomförs av Skolinspektionen för grundskolor och gymnasieskolor och av den kommun där den fristående förskolan bedriver sin verksamhet (lägeskommunen).

Prövningen är i flera avseenden likartad vid tillståndsprövningen och tillsynen. Men en viktig skillnad är att vid prövningen i samband med ansökan om godkännande är det den sökande som ska visa att villkoren för att starta utbildningsverksamheten är uppfyllda. Vid prövning i samband med tillsyn har myndigheten bevisbördan om den bedömer att den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännandet, eller om det finns en brist i verksamheten som leder till ingripanden i någon form.

6.1.1 Skolinspektionen prövar sökandes ekonomiska förutsättningar och ansvarar för tillsyn

Skolinspektionen ansvarar för prövningen av ansökan om godkännande för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassade gymnasieskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola (2 kap. 7 § skollagen). I prövningen ingår en bedömning av den sökandes ekonomiska förutsättningar i enlighet med 2 kap. 5 § skollagen. Skolinspektionen är också den myndighet som har ansvaret för tillsynen av verksamheten (26 kap. 3 § skollagen).³

Ansökan om godkännande

Vid tillståndsprövningen prövar Skolinspektionen om den sökande har förutsättningar att starta verksamheten och driva den långsiktigt och stabilt. Till grund för bedömningen begär Skolinspektionen att den sökande ska lämna en resultatbudget för de första tre åren och en likviditetsbudget för det första året samt för finansieringen av uppstarten. En viktig del i prövningen är också den elevprognos som den

³ Informationen i avsnitt 6.1.1 är i första hand hämtad från Skolinspektionens webbsida för tillståndsprövning <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/ansok/>. Informationen är avstämmd med Skolinspektionen vid möten den 30 januari, 2 oktober 2023 och 18 september 2024.

sökande behöver lämna, eftersom intäkterna beror på hur många elever skolan kommer ha.

Skolinspektionen bedömer om verksamheten kommer att ha täckning för sina kostnader eller om den eventuellt kan komma att gå med förlust. Utgångspunkten vid prövningen är att skolenheten ska kunna bära sina egna kostnader. Om den ekonomiska prognosen visar på ett underskott ska den sökande kunna visa att det finns möjlighet att hantera underskottet, till exempel genom en bankgaranti. Kravet kan också bedömas vara uppfyllt om sökanden kan visa att det finns förutsättningar att nå ett överskott inom skälig tid. Om huvudmannen ingår i en koncern vägs även koncernens ekonomi in i bedömningen. Skolinspektionen kan pröva om bolag i koncernen kan lämna en kapitaltäckningsgaranti eller andra garantier, till exempel i form av lånelöften.

Enligt Skolinspektionen är det vanligt att de sökandes budgetar visar att verksamheten kommer att gå med förlust under de första åren, för att därefter eventuellt gå med vinst. Erfarenheten visar också att det inte behövs ett stort kapital för att starta en fristående skola. Många skolor hyr lokaler och datorer, liksom annan utrustning och möbler. Lönekostnaderna kräver normalt finansiering en månad innan skolverksamheten startar, men därefter får verksamheten finansiering från kommunen genom kommunala bidrag (skolpeng).

Innan skolan startar genomför Skolinspektionen en så kallad etableringskontroll för att följa upp verksamheten och de ekonomiska förutsättningarna. Men vid etableringskontrollen är den som godkännts som huvudman inte längre bunden av vad som angetts i ansökan om till exempel lärartäthet eller elevantal.

Sedan 2024 anger Skolinspektionen att beslutet om godkännande gäller för en viss adress. Tidigare var den enskilda huvudmannen inte bunden av någon adress. Se vidare kapitel 14 om utredningens bedömning av krav på ny ansökan av godkännande i vissa fall.

Skolinspektionens tillsyn

Vid tillsyn gäller att kraven på ekonomiska förutsättningar för enskilda huvudmän fortlöpande ska vara uppfyllda (26 kap. 3 § skollagen). Det innebär att Skolinspektionen i samband med tillsynen

följer upp om huvudmannen har ekonomiska förutsättningar att följa de regler som gäller för verksamheten.⁴

Fokus ligger på att granska de ekonomiska förutsättningarna hos huvudmannen vid tidpunkten för tillsynen. De underlag som ligger till grund för Skolinspektionens bedömning vid en tillsyn skiljer sig delvis mot de underlag som en sökande ska komma in med i tillståndsprövningen. Vid tillsynen är det endast i undantagsfall som Skolinspektionen begär att den enskilda huvudmannen ska komma in med en likviditetsbudget, en resultatbudget eller information på skolenhetsnivå som motsvarar vad som krävs vid tillståndsprövningen. Det beror på att tillsynsmyndighetens bedömning av de ekonomiska förutsättningarna i första hand baseras på faktiskt utfall på huvudmannanivå.

Vid tillsynen bedömer Skolinspektionen den senast upprättade årsredovisningen. Årsredovisningar visar ekonomiska förhållanden på huvudmannanivå. Det innebär att det är huvudmannens totala ekonomiska ställning som bedöms, inte den specifika skolenheten. Det finns i dag inte något krav på enskilda huvudmän att upprätta en ekonomisk redovisning på enhetsnivå (se kapitel 5). Utöver årsredovisningen begär myndigheten ofta in ytterligare aktuell ekonomisk information, som avstämda balans- och resultatrapporter.

Om Skolinspektionen konstaterar att det finns brister i de ekonomiska förutsättningarna kan myndigheten förelägga huvudmannen att stabilisera sin ekonomiska situation. Det sker i synnerhet om det egna kapitalet är förbrukat. Enligt Skolinspektionen kan föreläggandet leda till att huvudmannen skjuter till mer kapital, men ofta ser huvudmannen över sina kostnader. Det förekommer också att en huvudman väljer att lägga ner sin verksamhet.

Vid förelägganden om bristande ekonomiska förutsättningar ger Skolinspektionen huvudmannen förhållandevis lång tid att rätta sig efter föreläggandet, normalt 6–18 månader. Orsaken till det är att en för kort uppföljningstid kan innebära en risk att den enskilda huvudmannen vidtar kraftiga besparingsåtgärder, vilket kan påverka undervisningens kvalitet negativt. En längre tid däremot ger huvudmannen möjlighet att vidta mer långsiktiga åtgärder under ordnade former, men med bibehållen kvalitet. Det kan handla om att huvudmannen minskar sina kostnader genom att se över avtal eller bemanning.

⁴ Prop. 2017/18:158.

Löpande ekonomisk bevakning är en del av Skolinspektionens tillsyn

Som en del av sitt tillsynsarbete har Skolinspektionen en löpande ekonomisk bevakning av de enskilda huvudmännen. Bland annat samlar myndigheten årligen in och analyserar räkenskapsinformation från samtliga enskilda huvudmän. Skolinspektionen följer i vissa fall även upp förändringar i antalet elever, eftersom elevantalet påverkar skolverksamhetens intäkter. Utöver det sker viss bevakning dagligen, till exempel genom inhämtning av uppgifter från kreditbevakningsföretaget UC.

Baserat på den löpande bevakningen genomför Skolinspektionen årligen så kallade risk- och väsentlighetsanalyser av de ekonomiska förutsättningarna. En förhöjd risk som baseras på en samlad bedömning av ekonomin kan leda till att en planerad tillsyn tidigareläggs eller att en ny tillsyn inleds.

Skolinspektionen har även utvecklat ett centralt signalhanterings-system där man lägger in information från media och allmänheten, anmälningar som kommer in till myndigheten och information från inspektörer. Även uppgifter som kommer in den vägen kan leda till att en planerad tillsyn tidigareläggs eller att en ny tillsyn inleds.

6.1.2 Skolinspektionens iakttagelser i samband med tillståndsprövning och tillsyn

Under 2023 kom det in 94 ansökningar till Skolinspektionen om att starta eller utöka en fristående skola. Det är ungefär hälften av antalet året innan.

Av de ansökningar som kom in godkändes cirka hälften. Den största andelen av dem gällde utökning av befintliga skolor, medan ungefär 20 procent omfattade nyetableringar.⁵

Både för ansökningar om godkännande för grundskola och gymnasieskola är det vanligast att sökanden är ett aktiebolag som ingår i en koncern. Av de godkända ansökningarna från 2023 kom sju av tio ansökningar från sökande med koncerntillhörighet.⁶

⁵ Skolinspektionen, *Beslut om att starta eller utöka skola*, (dnr SI 2023:2263,2024), s. 5.

⁶ Ibid., s. 5.

En av de vanligaste grunderna för avslag var otillräckligt elevunderlag. Det gällde både för ansökningar om utökning och ansökningar om nyetablering.⁷ Prövningen av elevunderlaget ingår som en del av Skolinspektionens prövning av de ekonomiska förutsättningarna, eftersom det påverkar intäkterna i verksamheten.

Sedan bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar i 2 kap. 5 § skollagen trädde i kraft den 1 januari 2019 och fram till och med 2023 har Skolinspektionen fattat 45 tillsynsbeslut om brister gällande ekonomiska förutsättningar. Besluten har enligt myndigheten lett till att andelen huvudmän med ett förbrukat eget kapital har halverats. Att problemet med ett förbrukat eget kapital inte helt har försvunnit sedan bestämmelsen infördes beror enligt Skolinspektionen dels på att några huvudmän som förelagts av myndigheten nu försöker komma till rätta med bristen, dels på att det finns många huvudmän som har en känslig ekonomisk situation och som till följd av ett förlustår förbrukar det egna kapitalet.⁸

Även om de större koncernerna har tagit allt större andelar inom friskolesektorn är många enskilda huvudmän fortfarande mindre eller medelstora aktörer. Skolinspektionen har sett att dessa oftare än de större aktörerna har en sårbar ekonomi. Erfarenheten är att cirka en femtedel av de enskilda huvudmännen går med förlust ett givet år. För att kunna stå emot förlusten utan att hamna på obestånd krävs ett tillräckligt stort eget kapital, och det förutsätter att huvudmannen bygger upp sin ekonomiska motståndskraft under ekonomiskt goda år.⁹

I sin årsrapport för 2022 konstaterar Skolinspektionen att cirka en femtedel av de enskilda huvudmännen har ett eget kapital som understiger en miljon kronor, vilket ungefär motsvarar bidragsbeloppet för tio elever under ett år. Två femtedelar av huvudmännen har ett eget kapital som understiger tio procent av omsättningen. Vad gäller det bundna egna kapitalet så har en tredjedel av huvudmännen ett eget kapital som är 25 000 kronor eller lägre. En fjärdedel har ett bundet eget kapital som överstiger 100 000 kronor.¹⁰

⁷ Ibid., s. 16.

⁸ Skolinspektionen (2023), *Årsrapport 2022* (dnr SI 2023:2142), s. 54.

⁹ Ibid., s. 53.

¹⁰ Ibid., s. 53.

En fjärdedel av huvudmännen har enligt Skolinspektionen en kassalikviditet som understiger 100 procent. Det innebär att de kortfristiga skulderna överstiger omsättningstillgångarna,¹¹ och att många huvudmän därmed har en obefintlig eller mycket liten likviditetsreserv.¹²

Sammantaget innebär detta enligt Skolinspektionen att det finns en risk för att en stor andel av huvudmännen tvingas till neddragningar i verksamheten vid ett mindre elevtapp under ett eller några år, eller om en oförutsedd kostnad uppkommer. Det finns därmed också en risk för att undervisningens kvalitet varierar årsvis med det aktuella ekonomiska utfallet. En annan risk är enligt Skolinspektionen att en huvudman tvingas lägga ner en skola och att eleverna på kort tid därför behöver byta skola.¹³

Skolinspektionen har också noterat att det förekommit att de uppgifter om resultat och ekonomisk ställning som huvudmannen på begäran lämnar till Skolinspektionen senare visar sig avvika väsentligt från den kommande årsredovisningen. Oförutsedda händelser kan inträffa under den tid som återstår fram till ett årsbokslut, men det förekommer även avvikelser som är så stora att uppgifterna som tidigare redovisats måste ifrågasättas. När Skolinspektionen på detta sätt ser att resultatet och den ekonomiska ställningen kraftigt förbättrats i det material som skickas in till myndigheten, begär myndigheten in ytterligare material från huvudmannen och granskar väsentliga poster djupare.

Enligt Skolinspektionen är det en utmaning att tillämpa skolagens formulering om att en enskild huvudman ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Även om det saknas en buffert i form av ett eget kapital och likvida medel, så anser Skolinspektionen att det är svårt att förelägga en huvudman att ha beredskap för eventuella framtida händelser. Myndigheten menar att bestämmelsen är allmänt hållen, och att den inte nämner något om behovet av en buffert för att hantera oförutsedda händelser som bas för jämn och god kvalitet. Skolinspektionen anser därför att det finns anledning att se över bestämmelsen om ekono-

¹¹ Omsättningstillgångar är sådana tillgångar som inte är anläggningstillgångar. Anläggningstillgångar är tillgångar som är avsedda för stadigvarande bruk eller innehav i verksamheten (4 kap. 1 § ÅRL). Omsättningstillgångar är exempelvis varulager, kortfristiga fordringar och kassa och bank.

¹² Se också kapitel 4 för utredningens analys av sektorns ekonomi.

¹³ Skolinspektionen (2023), *Årsrapport 2022*, (dnr SI 2023:2142), s. 53.

miska förutsättningar för att ett krav på en buffert ska framgå på ett tydligare sätt.¹⁴

Skolinspektionens analyser av ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän

Skolinspektionen analyserade de enskilda huvudmännens ekonomiska ställning inför tillsyn även innan nuvarande lydelse av bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar infördes i skollagen (2 kap. 5 §). Analyserna hade ett riskperspektiv och utgick från frågeställningen om det fanns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet av god kvalitet och med varaktighet. Anledningen var att en svag ekonomi kan leda till besparingar som går ut över verksamhetens kvalitet, exempelvis minskad personalstyrka eller undervisningsmaterial.¹⁵ Utifrån dessa analyser beskrev Skolinspektionen den ekonomiska stabiliteten bland enskilda huvudmän inom skolan i redovisningen av ett regeringsuppdrag från 2017 om ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Skolinspektionen konstaterar i rapporten till regeringen att ett mycket litet eller negativt eget kapital gör huvudmannen känslig för eventuella förluster. Om det egna kapitalet ska öka utan att det tillförs medel utifrån måste lönsamheten ökas, vilket enligt myndigheten inte alltid är positivt ur elevernas synvinkel. Om verksamheten går med förlust förekommer även att huvudmän tillför kapital, till exempel genom aktieägartillskott eller koncernbidrag. Det förekommer också att huvudmän minskar det egna kapitalet genom olika värdeöverföringar, som aktieutdelning eller lämnade koncernbidrag. Oavsett vad förändringar i eget kapital beror på är det enligt myndigheten viktigt att verksamheten bär sig över tid och att det egna kapitalet hålls intakt eller ökar så att verksamheten därmed kan klara eventuella förluster.¹⁶

I rapporten skriver Skolinspektionen också att de enskilda huvudmännen uppvisade en stor variation och att det därmed inte gick att dra några generella slutsatser om en typisk enskild huvudman eller

¹⁴ Ibid., s. 54.

¹⁵ Skolinspektionen (2017), *Ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*, (dnr 01-2017:5085).

¹⁶ Ibid., s. 7.

hur de ekonomiska förutsättningarna såg ut. En bedömning måste göras i varje enskilt fall.¹⁷

Skolinspektionen konstaterar vidare att det under perioden fanns huvudmän som för enstaka nyckeltal visade en risk. Myndigheten noterar dock att det inte räcker att utgå från ett enskilt nyckeltal eller ett enskilt år för att kunna avgöra om en enskild huvudmans ekonomiska situation innebär en risk för eleverna. Om trenden är negativ kan det finnas risk trots ett starkt nyckeltal vid en viss tidpunkt. Risker kan vara mindre om ett visst nyckeltal är svagt men nyckeltalen i övrigt är starka.

Skolinspektionen beskriver också den stora variation bland de företag som driver skolverksamhet. Sammantaget konstaterar myndigheten att den stora spridningen gör att det behövs en sammanvägd bedömning i varje enskilt fall.¹⁸

6.1.3 Kommunernas prövningar av ekonomiska förutsättningar

Det är den kommun där den fristående förskolan ska bedriva sin verksamhet, det vill säga hemkommunen, som prövar enskilda som vill etablera en fristående förskola (2 kap. 7 § skollagen). I prövningen ingår en bedömning av den sökandes ekonomiska förutsättningar i enlighet med 2 kap. 5 § skollagen. Det är också kommunen som därefter ansvarar för tillsynen av verksamheten (26 kap. 4 § skollagen).¹⁹

Hur kommunerna genomför tillståndsprövningen och tillsynen bestäms av kommunerna själva. Det ska dock i varje kommun finnas en eller flera nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt 2 kap. 2 § skollagen. Beslut om godkännande fattas av den ansvariga kommunala nämnden efter beredning i den kommunala förvaltningen. Vanligtvis är det tjänstemän som på delegation av nämnden genomför tillsynen. Vid eventuella brister är det i regel också tjänstemännen som fattar beslut om föreläggande. Utredningens erfarenhet är att det bara i enstaka kommuner förekommer att tillsynsbeslut fattas av ansvarig nämnd efter beredning av tjänstemännen.

¹⁷ Ibid., s. 4.

¹⁸ Ibid., s. 7–8.

¹⁹ Även pedagogisk verksamhet omfattas av kommunens ansvar vad gäller godkännande och tillsyn, men ingår inte i utredningens uppdrag.

Skolverket har tagit fram stödmateriel om tillsyn till kommunerna.²⁰ I utredningens kontakter med kommunerna har det framkommit att många av dem använder stödmaterialet i sin tillsyn. För ägar- och ledningsprovningen finns också ett stödmateriel från Skolinspektionen som gäller kraven i provningen som gäller insikt och lämplighet.²¹ Men det finns ännu inte något stödmateriel om provningen av ekonomiska förutsättningar. Skolinspektion har dock i regleringsbrevet för 2025 fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett sådant.²²

Kommunernas hantering av ansökan om godkännande och tillsyn

Kommunerna bedömer ansökningar om godkännande utifrån kraven i skollagen samt övriga lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som gäller för verksamheten. Hur kommunerna har utformat processen vid tillståndsprövning och tillsyn av de fristående förskolorna varierar. Det beror bland annat på hur många fristående förskolor som finns i kommunen, tillgången till kompetens och vilka resurser den ansvariga enhet på kommunen har.

Utredningen har utifrån kontakter med ett urval kommuner noterat att den ekonomiska provningen i samband med godkännandesprovningen verkar vara mer omfattande än den vid tillsynen.²³ Vid ansökan hämtar kommunen in årsredovisningar och övriga underlag som styrker den ekonomiska ställningen.

Vid kontakten med kommunerna framkommer också att de i tillsynen i första hand fokuserar på verksamhetsnära sakfrågor. Det kan till exempel vara förskollärarnas arbete med målen i läroplanen, barnens lärandemiljö eller huvudmannens arbete med det systematiska

²⁰ Skolverket, *Kommuners tillsyn av fristående förskolor*, senast uppdaterad 2024-02-01, hämtad 2024-12-23, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/uppsokande-verksamhet-och-tillsyn-av-forskolor/kommuners-tillsyn-av-fristaendeforskolor#h-Huvudmannensansvarfortillsynenavfristaendeforskolor>.

²¹ Skolinspektionen, "Stödmateriel till kommuner – ägar- och ledningsprovning", *Skolinspektionen*, hämtad 24-12-30, <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/agar--och-ledningsprovning/stodmateriel-till-kommuner-agar-och-ledningsprovning>.

²² Regeringsbeslut U2023/00710, U2024/02239, U2024/02837 (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolinspektion*, 2024-12-19, s. 3.

²³ Tillsynsgruppen Göteborgsregionen, intervju den 23 november 2023. Representant för verksamhetsområde utbildning Täby kommun, intervju den 28 september 2023. Representant för avdelning styrning och ledning på Göteborgs stad förskoleförvaltning, intervju den 4 oktober 2023. Representant för myndighetsavdelningen på Stockholms stad förskoleförvaltning, med flera, intervju den 25 september 2023.

kvalitetsarbetet. Kommunens prövning av de ekonomiska förutsättningarna hanteras ofta genom prenumeration på olika kredit-tjänster, som signalerar eventuella negativa förändringar i verksamhetens ekonomi. Det kan vara exempelvis betalningsanmärkningar eller ansökningar om betalningsförelägganden. I vissa fall lånar tillsynsenheten även ekonomisk kompetens från andra delar av förvaltningen för att granska verksamhetens ekonomi. Tillsynsenheterna själva saknar i många fall de resurser och kompetenser som krävs för en mer regelbunden prövning av de enskilda huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

6.1.4 Kommunernas iakttagelser i samband med prövningarna

Utredningen kan konstatera att det inte finns någon systematisk sammanställning av kommunernas erfarenheter och iakttagelser vid prövning av de enskilda huvudmännens ekonomiska förutsättningar, varken på regional eller nationell nivå. Det finns inte heller någon samlad bild av vad kommunerna ser för behov av att skärpa kraven på ekonomiska förutsättningar i skollagen.

Det görs i dag ingen statistisk insamling av uppgifter om antalet ansökningar om att starta en fristående förskola eller avslagsgrunder på ansökningar. Det finns inte heller någon sammanställning av kommunernas beslut om föreläggande eller föreläggande vid vite, eller skälen till dessa. Utredningen saknar därför i nuläget uppgifter om hur ofta en ansökan avslås, hur ofta kommuner förelägger fristående förskolor och i vilken omfattning det sker på grund av brister i de ekonomiska förutsättningarna.

6.2 Förutsättningar för ekonomisk stabilitet

I utredningens direktiv framhålls vikten av att enskilda huvudmän är ekonomiskt stabila. Det finns emellertid ingen vedertagen definition av ett ”ekonomiskt stabilt företag”. Exakt vilka ekonomiska förutsättningar som behöver finnas för att ett företag ska kunna driva en långsiktig verksamhet och inte riskera att hamna på obestånd påverkas av under vilka förutsättningar som företaget verkar.

Detta avsnitt behandlar framför allt två områden. Dels vad som är ett tillräckligt stort eget kapital för att säkerställa en verksamhet som är stabil över tid och som ger utrymme för nödvändiga investeringar (långsiktighet), dels vilka krav på löpande finansiering som är relevanta för att risken för obestånd ska vara liten (konkursrisken). I avsnittet ingår även en kortare beskrivning av vad som händer vid en konkurs samt olika sätt för att garantera ett företags fortlevnad.

6.2.1 Kapitalkrav i olika företagsformer

Eget kapital är en post i företagets balansräkning. Det motsvarar skillnaden mellan tillgångar och skulder, det vill säga företagets egna medel. I dag ställs inga specifika krav på storleken av eget kapital i skollagen. Hur stort det egna kapitalet behöver vara vid förskole- eller skolföretagets bildande avgörs av de associationsrättsliga reglerna. Här följer en genomgång av de kapitalkrav som finns för de olika företagsformerna.

Aktiebolag

Reglerna kring aktiebolag finns framför allt i aktiebolagslagen (2005:551) (ABL).

För att starta ett aktiebolag krävs ett aktiekapital på minst 25 000 kronor. Är bolaget publikt gäller att aktiekapitalet ska vara minst 500 000 kronor.

Aktiekapitalet har flera syften. Framför allt kan det utgöra ett skydd för bolagets fordringsägare. Enligt ABL ska styrelsen upprätta en kontrollbalansräkning så fort det finns skäl att anta att det egna kapitalet understiger hälften av aktiekapitalet (25 kap. 13 § ABL). Gränsen kallas för kritisk kapitalbrist. För att läka uppkommen kapitalbrist behöver hela det registrerade aktiekapitalet återställas, det vill säga uppgå till 25 000 kronor för ett aktiebolag med det lägsta tillåtna aktiekapitalet.

Ekonomiska föreningar

Reglerna kring ekonomiska föreningar finns framför allt i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (EFL).

Det krävs inte något lägsta belopp för att starta en ekonomisk förening. Däremot förutsätter en ekonomisk förening att det finns medlemmar och att dessa betalar en medlemsinsats. De inbetalda insatserna är del av det bundna egna kapitalet. Men det finns inget lägsta belopp för medlemsinsatserna. Föreningens stadgar avgör hur stor insatsen är, och i normalfallet får medlemmen tillbaka insatsen vid utträde.

Det finns inte några regler om kapitalbrist för en ekonomisk förening på samma sätt som för aktiebolag. Däremot kan en företrädare för en förening bli personligt betalningsansvarig om den har handlat uppsåtligt eller grovt oaktsamt.

Stiftelser

För att bilda en stiftelse krävs att det finns en egendom. Egendomen kan vara till exempel pengar, fastigheter eller aktier. Värdet på egendomen redovisas normalt i eget kapital. Hur stor egendomen ska vara vid en stiftelses bildande är inte reglerat.

När det finns skäl att anta att värdet av stiftelsen tillgångar understiger skulderna ska styrelsen eller förvaltaren för en stiftelse ofördröjligen upprätta särskild balansräkning (7 kap. 1 § stiftelselagen). Om den särskilda balansräkningen visar att värdet av tillgångarna är högre än skulderna behöver inga ytterligare åtgärder vidtas. Men om skulderna är större än tillgångarna ska stiftelsen ansöka hos tingsrätten om likvidation. Om ingen ansökan lämnas riskerar styrelseledamöterna eller förvaltaren att bli personligt betalningsansvariga för uppkommande skulder (7 kap. 3 § stiftelselagen).

Ideella föreningar och trossamfund

Ideella föreningar har inte någon specifik reglering. Det innebär att det inte finns något krav på exempelvis startkapital eller regler för hur styrelsen eller företrädaren ska agera om det egna kapitalet är negativt. Däremot går det att få viss vägledning från närstående

associationsrättslig lagstiftning, praxis och god förenings sed. Det innebär att trots avsaknaden av specifika regler kan det göras gällande att en styrelse ska tillvarata föreningens intressen.

Handelsbolag och kommanditbolag

Handelsbolagsformen kräver att minst två personer är delägare. Det finns inte något särskilt krav på kapital för att starta ett handelsbolag, men delägarna är personligen ansvariga för bolagets skulder. Ansvaret delas lika mellan bolagsmännen. För kommanditbolag, som är en variant av handelsbolag, krävs i stället att minst en av delägarna är personligt betalningsansvarig eller obegränsat ansvarig för bolagets skulder. Den kallas för komplementär. Övriga delägare är endast ansvariga för satsat kapital.

Delägarna kan i både företagsformerna vara personer, företag eller föreningar.

Enskild firma

I en enskild firma krävs inte något kapital för att starta. Däremot gäller att den enskilda personen är personligt betalningsansvarig för företagets skulder och förpliktelser.

6.2.2 Eget kapital och ekonomisk stabilitet

Det är alltså bara aktiebolag som har en nedre gräns för hur stort kapital som behöver finnas i företaget när det bildas. För övriga företagsformer saknas krav som motsvarar aktiebolagens bundna egna kapital.

Men oavsett om det i det associationsrättsliga regelverket krävs bundet kapital för en viss företagsform eller inte, är det totala egna kapitalet i ett företag avgörande för dess fortlevnad. Ett företag vars skulder är större än tillgångarna, det vill säga att det egna kapitalet är negativt, är insufficient. Eftersom tillgångarna kan användas till att reglera skulderna innebär ett sådant förhållande att det saknas medel i företaget för att reglera samtliga skulder. Ett företag vars egna kapital är negativt eller mycket lågt har därmed sannolikt svårt

att göra investeringar i exempelvis en fastighet eller dyr utrustning, eller för den delen stå emot oväntade större utgifter. Det egna kapitalet är en förutsättning för ett företags fortlevnad på längre sikt.

I det associationsrättsliga regelverket finns ytterligare bestämmelser som kan kopplas till storleken på eget kapital. Aktiebolag som kan göra vinstutdelningar eller andra värdeöverföringar behöver ta hänsyn till försiktighetsregeln (17 kap. 3 § ABL). Regeln innebär att företaget inte får göra utdelningar om det inte är ekonomiskt försvarligt. Regeln tar sikte på långsiktighet och därmed får värdeöverföringar göras endast om de är försvarliga utifrån följande kriterier:

1. de krav som verksamhetens art, omfattning och risker ställer på storleken av det egna kapitalet, och
2. bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt.

Motsvarande bestämmelse finns i 12 kap. 4 § lag om ekonomiska föreningar.

En utgångspunkt i förarbetena till försiktighetsregeln i ABL är att ett företag som har ett litet bundet eget kapital i relation till verksamhetens storlek har ett större behov av att ha kvar fritt eget kapital i bolaget.²⁴ Därför bör en bedömning av storleken på eget kapital ta hänsyn till det totala egna kapitalet.

En annan utgångspunkt för samma bestämmelse om företagets konsolideringsbehov är att det i första hand är relationen mellan eget kapital och skulder (främmande kapital) som är av intresse. Vad som är en optimal relation mellan aktiebolagets tillgångar och skulder varierar mellan olika branscher, men också mellan företag av olika storlek och ålder. Det innebär att det varken är möjligt eller lämpligt att fastställa en lämplig soliditet för varje bolag och vid varje tidpunkt.²⁵ Därför finns ingen reglerad gräns för hur stort eget kapital som bör finnas i ett företag efter en värdeöverföring, utan det är en bedömning som får göras utifrån verksamhetens behov.

²⁴ Se prop. 2004/05:85 s. 751.

²⁵ Ibid., s. 751 ff.

Nyckeltal som mäter eget kapital

Soliditet är ett vanligt nyckeltal som visar företagets stabilitet.²⁶ Det beräknas genom att sätta det egna kapitalet i relation till företagets balansomslutning. Normalt används det justerade egna kapitalet, vilket är eget kapital tillsammans med obeskattade reserver exklusive skatt. Soliditet är alltså ett mått på hur stor andel av ett företags tillgångar som är finansierade med eget kapital. En låg soliditet innebär ett lågt eget kapital i förhållande till de totala tillgångarna. En hög soliditet innebär att företaget har ett förhållandevis högt eget kapital och därmed en låg skuldsättning.

En nackdel med soliditetsmättet är att det inte ger information om vad tillgångarna består av. Det kan till exempel handla om immateriella tillgångar som kan vara svåra att realisera, eller tillgångar vars bokförda värde understiger marknadsvärdet. Hög soliditet kan också betyda att företaget inte gjort tillräckliga investeringar i verksamheten.

En låg soliditet beror i regel på att företaget går med förlust. Soliditeten kan också påverkas av hur snabbt verksamheten växer. Om företaget gör stora investeringar eller ökar omsättningen kraftigt kan det resultera i lägre soliditet.

För företag som har en liten balansomslutning men hög omsättning kan soliditetsmättet delvis bli missvisande. Soliditeten kan förefalla tillfredsställande, men samtidigt innebära att eget kapital i absoluta tal inte kan stå emot en förlust. Därför kan även omsättningsstorlek behöva vägas in. Det kan vara särskilt relevant för tjänsteföretag, som i regel inte är kapitalintensiva, det vill säga har liten balansomslutning.

Ett sätt att mäta det egna kapitalets storlek är alltså att relatera det till omsättningen. Det kan vara särskilt relevant för förskole- och skolföretag, eftersom en enskild huvudmans intäkter har ett så nära samband med utvecklingen av barn- eller elevantalet. En ökning eller minskning kommer direkt att påverka intäkterna. Måttet ger inget svar på om det kommer att innebära vinst eller förlust, men ger en fingervisning hur stort elevtapp som ryms i eget kapital, allt annat lika.

²⁶ Se vidare kapitel 3 för en genomgång av vissa ekonomiska nyckeltal för enskilda huvudmän.

6.2.3 Likviditeten är en förutsättning för att inte hamna på obestånd

Om ett företag inte kan betala sina skulder i takt med att de förfaller till betalning och det inte är en tillfällig situation så är företaget insolvent. En annan benämning är att företaget hamnat på obestånd. Insolvens kan innebära att ett företag sätts i konkurs.

I det fall ett företag inte kan betala sina skulder allteftersom de förfaller till betalning är det illikvitt. Det handlar alltså om den kortsiktiga betalningsförmågan. Ett företag kan vara illikvitt utan att vara insolvent om den bristande likviditeten endast är kortvarig. Men ett företag som är insolvent är alltid illikvitt. Likviditet är därmed en viktig parameter i bedömningen av ett företags risk att hamna på obestånd.

Nyckeltal som mäter likviditet

Det finns olika sätt att beräkna och bedöma företags kortsiktiga betalningsförmåga. Ett vanligt nyckeltal är kassalikviditet. Det avser förhållandet mellan företagets omsättningstillgångar, exklusive varulager, och kortfristiga skulder. Den faktiska betalningsförmågan kan också påverkas av företagets checkkredit. Eventuell outnyttjad del av en sådan räknas ofta till de kortfristiga tillgångarna.²⁷

I normalfallet bör kassalikviditeten överstiga 1, eller 100 procent om det anges i procent. Ett värde som understiger 1 innebär att företagets kortfristiga skulder är större än de kortfristiga tillgångarna. Det är problematiskt eftersom det indikerar att det inte finns tillräckliga medel att betala skulderna som förfaller.

Ett nyckeltal är en beräkning av ett förhållande vid en viss tidpunkt. Det innebär att beroende på *när* nyckeltalet beräknas kan värdet variera, ibland kraftigt. Det kan därför vara relevant att värdera måttet över tid och ibland djupare analysera vad de olika balansposterna består av. Ett exempel på det är om skulderna förfaller inom en kortare tid än vad kundfordringar infaller för betalning. Då kan värdet se ut att vara tillfredsställande, trots att företaget kan komma att få betalningssvårigheter. På samma sätt kan det motsatta gälla, att inbetalningarna sker i snabbare takt än vad utbetalningarna behöver göras. Måttet ger alltså en fingervisning om den kortsiktiga betalningsförmågan, men kan i vissa sammanhang behöva analyseras ytterligare.

²⁷ Se vidare kapitel 3 för en genomgång av vissa ekonomiska nyckeltal för enskilda huvudmän.

Utöver måttet kassalikviditet kan betalningsanmärkningar samt restförda skatter och avgifter indikera att ett företag har betalnings-svårigheter. Genom olika kreditbevakningstjänster går det att följa om ett företag får en betalningsanmärkning eller ansökningar om betalningsföreläggande. Även sent betalda skatter och avgifter är signaler på att företaget har problem att betala sina skulder.

En likviditetsbudget kan visa ett företags faktiska betalnings-förmåga. En sådan bör styrkas med relevanta underlag som visar skuldernas faktiska förfallotid, kommande inbetalningar och eventuella kontrakt som ska förhandlas om, för att nämna några exempel.

6.2.4 Vad händer vid en konkurs?

När ett företag hamnat på obestånd kan en konkurs bli aktuell. Konkursförfarandet regleras i konkurslagen (1987:672). Ett företag kan antingen ansöka om egen konkurs eller så kan ansökan göras av en annan aktör, en så kallad borgenär.

Den som försatts i konkurs kallas gäldenär. I och med konkursbeslutet förlorar gäldenären rådighet över den egendom som tillhör konkursboet (3 kap. 1 § konkurslagen). Den får inte heller åta sig nya förbindelser som kan göras gällande i konkursen i syfte att inte förvärra den ekonomiska situationen. Konkursbeslutet fattas av tingsrätten.

Efter konkursbeslutet bestämmer konkursförvaltaren över konkursboets egendom (3 kap. 3 § konkurslagen). Det innebär att den förfogar över i princip samtliga tillgångar i företaget. Syftet är att så långt som möjligt kunna reglera gäldenärens skulder. För att åstadkomma det utreder konkursförvaltaren bland annat om någon del av verksamheten kan drivas vidare med ny ägare eller bör avvecklas. Det är endast om det bedöms ändamålsenligt som rörelsen får drivas vidare (8 kap. 2 § konkurslagen). Det kan vara så att fortsatt drift ger ett mer gynnsamt ekonomiskt utfall, till exempel om det ger förutsättningar att undersöka om det finns köpare till verksamheten eller om ett avbrott skulle innebära ekonomisk skada till borgenärerna. Vid en konkurs som gäller en skola eller förskola är en förutsättning för att en ny enskild huvudman ska kunna ta över verksamheten att konkursförvaltaren fortfarande har kvar sitt uppdrag och bedriver skolverksamheten, det vill säga att elever finns kvar. Verksamheten

får inte drivas vidare av en ny huvudman utan att tillsynsmyndigheten har beslutat om ett nytt godkännande av huvudman.

Konkursförvaltaren har möjlighet att besluta om att anställda i företaget ska få statlig lönegaranti enligt bestämmelserna i lönegarantilagen (1992:497). Lönegarantin kan ge ersättning för som högst åtta månaders anställningstid.

Om det finns tillgångar kvar ska konkursförvaltaren upprätta ett utdelningsförslag som anger hur medlen ska fördelas mellan borgenärerna. Alternativt kan tingsrätten besluta om ett bevakningsförfarande som innebär att borgenärer under en viss tid kan anmäla sin fordran och dess omfattning. När tingsrätten har fastställt utdelning är konkursen avslutad (11 kap. 18 § konkurslagen). När konkursen avslutas upphör företaget som huvudregel att existera.

Inom skolväsendet innebär en konkurs som sker mitt i en termin att förskole- eller skolenheten kan stängas från en dag till en annan. Orsaken till det är att syftet med konkursförfarandet är att reglera gäldenärens skulder, vilket inte nödvändigtvis måste innebära fortsatt drift av verksamheten. Fortsatt drift innebär visserligen att medel flyter in till konkursboet i form av kommunala och eventuellt statliga bidrag. Det är dock inte givet att resursinflödet uppväger den ökning av skulder som den fortsatta driften kan innebära. Det är alltså inte alltid till fördel för borgenärerna att verksamheten drivs vidare. Men för barnens och elevernas skull är givetvis fortsatt drift, eller åtminstone ordnad avveckling, det bästa.

6.2.5 Olika sätt att garantera en verksamhets fortsatta drift

Avsnittet beskriver översiktligt olika lösningar i syfte att garantera fortsatt drift av en verksamhet, men gör inte anspråk på att vara heltäckande.

Ekonomiska garantier som tillhandahålls av intressenter

Företag kan stärka ekonomin genom att fysiska eller juridiska personer skjuter till medel eller lämnar utfästelser om att skjuta till medel, så kallade kapitaltillskott.

Kapitaltäckningsgaranti

En kapitaltäckningsgaranti innebär att en garantigivare garanterar att det egna kapitalet i ett aktiebolag ska uppgå till ett visst belopp. Kapitaltäckningsgarantin är inte något faktiskt kapitaltillskott, utan en utfästelse om att tillskott kan komma att ske i framtiden. Garantin är i regel begränsad till ett visst belopp, en viss tidsperiod eller båda. Garantigivaren kan vara en fysisk eller en juridisk person. Kapitaltäckningsgaranti kan lämnas oavsett företagsform.

I normalfallet är en kapitaltäckningsgaranti inriktad på att garantera aktiekapitalet i bolaget. Det har sin grund i aktiebolagslagens regler om kontrollbalansräkning som blir aktuella när det egna kapitalet understiger hälften av aktiekapitalet (25 kap. 13 § ABL). Garantin är då utformad som att garantigivaren garanterar att det egna kapitalet aldrig ska understiga det registrerade aktiekapitalet. Därmed kommer garantin utlösas vid varje tillfälle som det sker.

En garanti som är inriktad på skolverksamhetens fortsatta drift skulle kunna utformas på motsvarande sätt, men då vara riktad mot verksamheten och inte mot aktiekapitalet. En förutsättning är att tillsynsmyndigheten kan verifiera att det finns täckning för garantin hos givaren.

Moderbolags- eller koncerngaranti

En garanti utfäst av ett moderbolag eller koncernbolag innebär normalt att företaget går i borgen för dotterbolagets eller systerbolagets skulder. Det kan avse en eller flera skulder eller företagets samtliga skulder. Garantin följer i regel skuldens storlek. Det innebär att den minskar i takt med att skulden minskar och upphör när skulden är reglerad. En förutsättning för att en sådan garanti ska godtas är att det utställande företaget har förutsättningar att infria åtagandet.

Aktieägar- eller kapitaltillskott

Ett aktieägartillskott är ett tillskott som ökar det egna kapitalet i företaget. Om andra än företagets ägare skjuter till medel kallas det i stället för kapitaltillskott. Mottagaren av tillskottet behöver i sin tur inte utföra någon motprestation. Syftet är att stärka det mot-

tagande företagets ekonomiska ställning. Det innebär att ett tillskott inte ska innebära en skyldighet till återbetalning. I så fall kan det mer liknas ett lån och därmed uppstår ett skuldförhållande. Tillskottet kan dock ha villkor om återbetalning. Återbetalning får då endast ske i enlighet med reglerna om vinstutdelning i ABL (17 kap. 3 §). Ett aktieägartillskott som inte är villkorat krav på återbetalning kallas för ett ovillkorat aktieägartillskott.

Tillskottet kan bestå av pengar eller andra tillgångar. Till skillnad från nyss beskrivna garantier innebär detta att medel faktiskt tillskjuts. Tillsynsmyndigheten kan ändå behöva verifiera att så är fallet.

Ekonomiska garantier som tillhandahålls av externa parter

Det finns många olika lösningar där en tredje part tillhandahåller ett skydd för att garantera någon form av förpliktelse gentemot en avtalspart. Vanligtvis är det banker eller försäkringsbolag som gör det. Hur skyddet är utformat påverkas av vilken typ av avtalsförhållande det rör sig om, och det finns även exempel på författningsreglerade lösningar. Det har inte inom ramen för utredningen varit möjligt att göra en uttömmande lista på denna typ av garantier, men i det följande redogörs översiktligt för de vanligaste lösningarna.

Bankgarantier och försäkringar

Bankgarantier handlar generellt om att en avtalspart får ett ekonomiskt skydd upp till ett visst garantibelopp. Ofta är det en förutsättning för att ingå olika typer av avtal, som exempelvis vid hyra av en lokal. Det kan även vara aktuellt när betalning sker i efterskott för att säkerställa att utföraren får betalt, eller vid förskottsbetalning för att säkerställa att köparen får tillbaka pengarna om utföraren inte kan fullfölja kontraktet. Inom bygg- och fastighetsbranschen finns framtagna standardavtal som ställer krav på vissa typer av garantier.²⁸ Utöver banker kan även försäkringsbolag tillhandahålla motsvarande lösningar.

²⁸ Bygghandels Kontraktskommitté (BKK) är en ideell förening som bland annat tagit fram allmänna bestämmelser, eller standardavtal, för olika typer av entreprenadarbeten. Inom ramen för dessa finns krav på att utövaren ska teckna garantier. Det finns flera olika aktörer, exempelvis banker och försäkringsbolag, som tillhandahåller garantier som är kopplade till de olika standardavtalen.

Vid tecknandet av ett hyreskontrakt ställer hyresvärden ibland krav på att hyresgästen ska teckna en hyresgaranti. En hyresgaranti är en form av bankgaranti. Hyresgarantin motsvarar ofta upp till tre månaders hyra, men det finns exempel på längre tid än så. Kostnaden för en hyresgaranti varierar beroende på olika faktorer som garantibeloppets storlek och vilken riskbedömning som banken eller försäkringsbolaget gör av företagets betalningsförmåga. Ett alternativ till hyresgaranti är att hyresvärden i stället begär att hyresgästen betalar ett antal månadshyror i förskott. Det förutsätter att företaget dels har tillräckligt med likvida medel (pengar), dels möjlighet att binda upp dem under hyresperioden.

En kontokredit är knuten till ett bankkonto. En kredit innebär att även om det inte finns pengar på företagets bankkonto så kan företaget betala sina utgifter när de uppstår med hjälp av krediten. En kontokredit kan därmed liknas vid ett banklån. När företaget utnyttjar krediten betalar det ränta på det beloppet. Utöver det behöver företaget normalt betala en årsavgift som varierar med storleken på kreditutrymmet.

Kontokredit är ett sätt att se till att det finns likvida medel för att betala löpande räkningar, med andra ord säkerställa en enskild huvudmans kortsiktiga betalningsförmåga. En kontokredit är alltså inte något långsiktigt skydd mot en konkurs men ett sätt att säkerställa finansiering under kortare perioder. Sannolikt beviljar banker inte företag en kontokredit om den bedömer att risken är stor att företaget inte kommer att kunna betala tillbaka den. Det innebär att inte alla företag kommer att beviljas en kontokredit.

Fondering av medel

Medel kan fonderas både inom ett företag och åtskilt från företaget. Inom företaget kan de numera upphäva reglerna om reservfond fungera som exempel.²⁹ En sådan fondering innebär att en viss summa sätts av varje år till dess att en viss kapitalnivå uppnås. Den tidigare obligatoriska reservfonden skulle utgöra 20 procent av aktiekapitalet.

Ett alternativ till en företagsintern fond är att i stället sätta av medel till en externt förvaltd fond. Ett exempel på en sådan fond är Kärnavfallsfonden. Den regleras framför allt i lagen (2006:647)

²⁹ 12 kap. 4 § ABL (1975:1385), upphävd 2006-01-01.

om finansiering av kärntekniska restprodukter. Syftet är att bland annat att genom avgifter från kärnkraftsbolagen och andra innehavare av kärntekniska anläggningar finansiera framtida utgifter för att ta hand om använt kärnbränsle och andra restprodukter.³⁰ Utgångspunkten är att kärnkraftsindustrin ska stå för kostnaderna. Av lagen framgår att varje aktör är skyldiga att betala en årlig avgift samt ställa säkerheter till staten (6 och 9 §§).

6.3 Regelverket för barn och elevers rätt till en sammanhållen utbildning

Avsnittet behandlar direktivets uppdrag i den del det gäller barn och elevers rätt att slutföra delar av sin utbildning hos en enskild huvudman, samt rätten för barn att få fortsätta sin utbildning vid en fristående förskola med ekonomiska problem.

6.3.1 Barn och elevers rätt i regeringsformen och FN:s barnkonvention

Vissa delar av elevens rätt till utbildning regleras i grundlagen. I 2 kap. 18 § regeringsformen anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Eftersom skolan är en kommunal angelägenhet innebär det att kommunen har en grundläggande skyldighet att erbjuda kostnadsfri grundskola till alla barn som omfattas av skolplikten.

FN:s konvention om barnets rättigheter innehåller bestämmelser som påverkar bedömningen av barns och elevers rätt att slutföra utbildning hos samma huvudman. Barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag³¹. I konventionens artikel 3.1 anges att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Artikel 3.1 i Barnkonventionen är en sådan bestämmelse som i praxis har ansetts direkt tillämplig. Artikel 3.1 kan således tillämpas

³⁰ Se bland annat 1 § lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

³¹ Se 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

direkt i beslut inom offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, samt i domar inom rättsväsendet.

Principen om barnets bästa är grundläggande i barnkonventionen och övriga artiklar i konventionen ska läsas i ljuset av den principen. Artikel 12 i barnkonventionen anger att barn som kan bilda egna åsikter har rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Båda dessa artiklar finns inkorporerade i 1 kap. 10 § skollagen, där det sägs att i all utbildning och annan verksamhet enligt denna lag som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Det sägs vidare att barnets inställning ska klarläggas så långt det är möjligt. Barnet ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Både artiklarna i barnkonventionen och de refererade bestämmelserna i skollagen gäller för alla huvudmän, såväl kommunala som enskilda.

Prövning i domstol av om en omorganisation stred mot barnkonventionen

Under våren 2022 meddelade Kamrarrätten i Stockholm två domar³² som bland annat behandlade frågan om huruvida beslut om omorganisation av kommuns skolverksamhet stred mot barnkonventionen. Kamrarrätten konstaterade i domarna att barnkonventionens artikel 3.1 ställer krav på att barnets bästa ska beaktas. I det ligger att effekterna av ett beslut måste utredas och bedömas samt att beslutsprocessen måste innehålla en utvärdering av de positiva och negativa konsekvenser som beslutet kan få för det eller de barn som berörs av beslutet. Kamrarrätten konstaterade också att barnkonventionen inte ställer krav på en formell process för att fastställa barnets bästa.

I båda domarna fann kamrarrätten att ledamöterna i respektive nämnd haft tillgång till sådant underlag att de kunnat beakta barnets bästa och att barn som direkt berörs fått komma till tals. Beslutsprocesserna i respektive kommun hade alltså båda tillfredsställt kraven i artikel 3.1 barnkonventionen.

Avgörande för utslagen i målen var att en tillräcklig barnkonsekvensanalys gjorts inför beslutet om organisationsförändring, samt

³² Kamrarrätten i Stockholms domar i mål 5211–21 och 5626–21.

att barnen inom ramen för denna konsekvensanalys informerats och haft möjlighet att lämna synpunkter.

6.3.2 Skollagens regler om skolplikt och rätt till utbildning

Även i 7 kapitlet 15 § skollagen finns bestämmelser om elevens rätt till utbildning, bland annat genom att rätten till utbildning i vissa fall utvidgas till att gälla även efter att skolplikten upphört.

Barnets rätt till förskola

Hemkommunen ansvarar enligt 8 kap. 12 § skollagen för att det finns utbildning i förskola för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola. Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola. Om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna ska ta emot barn i sin förskola. Kommunen är också skyldig att erbjuda barnet förskola inom fyra månader från att vårdnadshavaren anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman (8 kap. 14 § skollagen).

Fristående förskolor ska vara öppna för alla barn³³ som ska erbjudas förskola (8 kap. 18 § skollagen). Om det inte finns plats för alla sökande ska i stället urval tillämpas. Det får ske på de grunder som kommunen godkänt (8 kap. 19 § skollagen). Enligt 8 kap. 18 § skollagen behöver dock en enskild huvudman inte ta emot eller fortsatt ge utbildning i det fall hemkommunen beslutat att inte lämna något tilläggsbelopp för barnet av organisatoriska eller ekonomiska skäl. Om en enskild huvudman beslutar att lägga ner en förskola kvarstår hemkommunens skyldighet att erbjuda utbildning. Det innebär att vårdnadshavarens krav på utbildning kan riktas mot den kommunala huvudmannen i hemkommunen. Barnet har dock ingen förtur till en plats på en kommunal förskola, och kan därför behöva vänta i fyra månader på en ny plats.

³³ Undantag kan medges av den kommun där förskoleenheten är belägen med hänsyn till verksamhetens karaktär.

Elevers rätt vid en grundskola med kommunal huvudman

Hemkommunen ansvarar för att det finns utbildning i grundskolan för alla som har rätt till det enligt skollagen och som inte fullgör sin utbildning på annat sätt (10 kap. 24 § skollagen). Denna skyldighet ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. Om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin grundskola ska ta emot elever vars grundskoleutbildning hemkommunen ansvarar för.

Elever hos en kommunal huvudman har rätt att slutföra sin utbildning vid den skolenhet där eleven placerats (10 kap. 31 §). Det innebär att den som har blivit placerad på en viss skolenhet som huvudregel har rätt att gå kvar där de årskurser som finns vid skolenheten. Detta gäller även den som tagits emot i förskoleklass på den aktuella skolenheten.

En elev kan välja att fullgöra skolplikten i en fristående grundskola hos en enskild huvudman. Då upphör skyldigheten för hemkommunen att erbjuda en utbildningsplats. Den återaktiveras dock om en elev av någon anledning slutar i den fristående skolan och inte längre fullgör sin skolplikt där.

Bestämmelserna innebär alltså att hemkommunen är skyldig att ta emot alla i kommunen som har rätt att gå i grundskolan, och bereda plats i en av hemkommunens grundskolor. Hemkommunen kan inte hänvisa till en fristående skola eller annan utbildning som motsvarar grundskolan i eller utanför kommunen.³⁴

Elevers rätt vid en grundskola med enskild huvudman

Till skillnad från de regler som gäller för kommunala huvudmän innehåller motsvarande regelverk för enskilda huvudmän ingen rätt för eleverna att slutföra utbildningen på den skolenhet där man påbörjat den. Om en enskild huvudman lägger ner en grundskola är hemkommunen skyldig att erbjuda utbildning till elever som omfattas av skolplikten. Det innebär att elevers krav på utbildning kan riktas mot den kommunala huvudmannen i hemkommunen.

³⁴ Prop. 2009/10:165 s. 736.

Elevens rätt att fullfölja program eller inriktning i gymnasieskolan

Bestämmelserna som reglerar elevens rätt att slutföra utbildning i gymnasieskolan är till vissa delar gemensamma för både kommunala och enskilda huvudmän. I dag har elever som går i gymnasieskolan och elever som går anpassade program i anpassad gymnasieskola rätt att fullfölja sin utbildning på programmet eller inriktningen hos huvudmannen (16 kap. 37 § skollagen). Rätten är inte knuten till en viss skolenhet utan till huvudmannen. Det innebär att om huvudmannen har andra skolor med motsvarande program kan den vid en stängning av en skolenhet, fullgöra sin skyldighet genom att låta eleven slutföra programmet på en annan skolenhet.

Regleringen ger alltså elever rätt att fullfölja sin utbildning hos huvudmannen, men det finns flera exempel på när denna rätt i praktiken inte är möjlig att utnyttja för elever i en fristående skola. Ett sådant är när en enskild huvudman går i konkurs eller får godkännandet återkallat. Ett annat är när en enskild huvudman lägger ned en utbildning och inte tillhandahåller motsvarande utbildning på en annan skola. Det kan också vara så att en enskild huvudman tillhandahåller motsvarande utbildning, men på en skola som inte är på ett rimligt avstånd från den skola som lagts ned.

I det fall huvudmannens godkännande återkallas eller den fristående skolan av annan anledning stängs och huvudmannen inte kan erbjuda motsvarande program behöver eleven söka till en annan skola, fristående eller kommunal. Eleven är dock inte garanterad att bli antagen. Kommunen ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet (15 kap. 30 § skollagen). Men de är inte skyldiga att ta emot elever genast eller erbjuda en exakt likvärdig utbildning. En konsekvens kan bli att eleven måste byta gymnasieinriktning och ibland vara tvungen att vänta till nästa läsår för att få börja sin utbildning igen.

Utredning om utbildningsgaranti

Under 2013–2015 gjorde Utbildningsdepartementet en intern utredning om en utbildningsgaranti som skulle stärka elevernas rätt i gymnasie- och gymnasiesärskolor med enskild huvudman.³⁵ I promemorian föreslogs att gymnasieelevens hemkommun ska ansvara för dennes möjlighet att fullfölja sin utbildning, på samma sätt som kommunen har ansvar för grundskoleelever.

Vidare föreslogs att rätten för elever vid fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor att fullfölja en påbörjad utbildning hos huvudmannen skulle avgränsas geografiskt. Om en enskild huvudman inte längre anordnar utbildningen vid den skolenhet där eleven börjat skulle huvudmannen kunna erbjuda eleven att göra detta vid en annan av huvudmannens skolenheter och på så sätt fullgöra sin skyldighet. Men förutsättningen för detta skulle vara att skolenheten ligger i lägeskommunen eller hemkommunen³⁶, eller inom ett samverkansområde som lägeskommunen eller hemkommunen ingår i för den aktuella utbildningen. Det skulle gälla såväl nationella program och inriktningar som särskilda varianter.

Enskilda huvudmän föreslogs även kunna uppfylla sitt ansvar genom att se till att eleven får fullfölja utbildningen vid en skolenhet som annars ligger på rimligt avstånd från läges- eller hemkommunen. Om en elevs rätt till utbildning hos en enskild huvudman inte kan tillgodoses på detta sätt skulle elevens hemkommun ha samma ansvar för elevens fortsatta utbildning som när en kommunal huvudman upphör med sin verksamhet.

I promemorian föreslogs även att kommunerna skulle kompenseras genom ett avdrag från grundbeloppet. Det vill säga att kommunernas utökade ansvar skulle finansieras genom en något lägre skolpeng till enskilda huvudmän.

Promemorian bereds internt på Regeringskansliet.

³⁵ Utbildningsdepartementet (2015), *Promemoria om förslag om utbildningsgaranti i gymnasieskolan* (U2015/03607/GV).

³⁶ Med lägeskommunen menas den kommun där enheten är belägen, med hemkommunen menas kommun där barnet eller eleven är folkbokförd.

6.4 Information om och erfarenheter vid skolnedläggningar

Det saknas nationell statistik om hur vanligt det är att enskilda huvudmän går i konkurs. Det saknas även nationell statistik om hur ofta kommunala eller fristående förskolor och skolor läggs ned på grund av andra anledningar, till exempel affärsmässiga överväganden eller vikande elevunderlag.

Utredningen har samtalat med företrädare för kommunala skolförvaltningar och enskilda huvudmän. Utredningen har också hämtat in skriftliga sammanställningar om kommunernas erfarenheter av nedläggningar av fristående skolor via Sveriges Kommuner och Regioners skolchefsnätverk. Utöver det har utredningen också tagit del av Friskolornas riksförbunds rapport *Skolnedläggningar 2014–2023 – ett kunskapsunderlag*.³⁷ Enligt rapporten har totalt 370 skolor lagts ned under perioden, varav 89 fristående och 281 kommunala.

Utredningen erfar att många kommuner och enskilda huvudmän har etablerade former för dialog om kommande neddragningar eller stängningar av skolor. Skolstängningar har endast i undantagsfall lett till att elever inte kunnat beredas plats på en utbildning hos antingen en kommunal eller en enskild huvudman i hemkommunen eller en grannkommun. Flertalet ordnade avvecklingar sker också sommartid, det vill säga i slutet av läsåret efter att eleverna fått sina slutbetyg.

Flera kommuner lyfter dock att det kan uppstå betydande merkostnader när kommuner med kort varsel tvingas bereda plats för elever från fristående skolor. Merkostnaderna kan till exempel orsakas av behovet att snabbt utöka lokaler, upphandla utrustning eller anställa mer personal. Att fristående skolor läggs ned med kortare varsel än kommunala framgår av Friskolornas riksförbunds rapport. Medianvärdet i nedläggningstid för skolenheter som drivs av enskild huvudman är enligt rapporten lite mer än två månader, medan motsvarande värde för nedläggningar av kommunala skolor är drygt 30 månader.³⁸

Utredningens samlade erfarenhet pekar mot att det i dag är ovanligt att elever står utan utbildning efter en skolstängning. Utredningen

³⁷ G. Blomberg (2024), *Skolnedläggningar 2014–2023 – ett kunskapsunderlag*, Friskolornas riksförbund Rapportens beräkning av antalet nedläggningar bygger på Skolverkets skolenhetsregister.

³⁸ Ibid., s. 33. Värdet om 2,1 månader är rensat för nedläggningar som orsakats av att Skolinspektionen återkallat den enskilde huvudmannens godkännande.

ser också att det hos flera kommuner finns ett samarbete mellan kommunen och de enskilda huvudmännen. En del i detta samarbete är rutiner för information och samarbete i samband med stängningar av skolenheter. Det är vanligt att berörda parter ges tid att planera för de konsekvenser som stängningen får.

6.4.1 Skolinspektionens erfarenheter av att återkalla godkännanden

Enskilda huvudmän ansvarar för att begära att Skolinspektionen återkallar ett godkännande när en skolenhet stängs. Skolinspektionen ska dock oavsett detta återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet om utbildningen inte har bedrivits under en sammanhängande tid av två år (26 kap. 14 b § första stycket 2 skollagen). Om det finns särskilda skäl får Skolinspektionen avstå från att återkalla godkännandet.

Skolinspektionen har sammanställt ärenden som gäller återkallelse på egen begäran från januari 2019 till och med september 2023. Tabellen visar de orsaker som angetts.

Tabell 6.1 Återkallelse på egen begäran 2019–2023

Orsak till återkallelse	Antal
Ekonomiska skäl	1
För lågt elevantal	2
Försäkringssvårigheter av lokaler och svårigheter med banker	1
Huvudmannabyte	50
Konkurs	1
Skola flyttar till annan kommun	1
Föreningen har beslutat att avsluta skolverksamheten	1
Summa	57

Källa: Skolinspektionen.

Sammanställningen visar att den absoluta merparten av återkallelserna gällde huvudmannabyte. Det innebär att skolan inte stängdes utan att en annan huvudman genom ansökan prövades och fick ett godkännande att driva verksamheten vidare. I övrigt kan skälen som anges i några fall kopplas till verksamheternas ekonomi.

6.4.2 Fåtal skolor läggs ned varje år

Friskolornas riksförbund publicerade i juni 2024 en rapport med erfarenheter av skolnedläggningar.³⁹ I rapporten konstateras inledningsvis att antalet skolnedläggningar per år är litet, mindre än en procent, sett till det totala antalet skolenheter.

Rapporten tar upp med vilken framförhållning elever, föräldrar och hemkommunen har informerats om en förestående skolnedläggning. Framförhållningen definieras i rapporten som ”nedläggnings-tid”. Här framgår att nedläggningstiden för en kommunal skola är klart längre än nedläggningstiden för en fristående skola. För kommunala skolor varierar nedläggningstiden från cirka en månad till flera år, med medianvärdet 30 månader. För friskolor varierar nedläggningstiden från cirka en till nio månader, med medianvärdet 1,5 månader eller 2,1 rensat för skolinspektionsnedläggningar.

En kommunal skolnedläggning sker i 61 procent av fallen som ett led i kommunens lokalförsörjning, där befintliga lokaler antas vara eftersatta eller icke-ändamålsenliga. I övriga fall är vanliga orsaker demografiska förändringar och vikande elevunderlag. En friskola lägger i fyra fall av tio ned på grund av beslut av Skolinspektionen om återkallat godkännande. Vid övriga skolnedläggningar så är vikande elevunderlag och ekonomi i obalans vanligast.

Avslutningsvis framgår av Friskolornas riksförbunds rapport att det under mätperioden 2014–2023 blivit relativt sett vanligare att kapaciteten som försvinner i samband med en skolnedläggning samvarierar med minskat elevunderlag i skolkommunen, ökad utpendling eller båda.⁴⁰

6.5 Långsiktigt ägande i tidigare statliga utredningar

Betydelsen av ett långsiktigt ägande för att åstadkomma långsiktig skolverksamhet har behandlats av flera tidigare statliga utredningar. En av dessa är Välfärdsutredningen, vars resonemang i betänkandet *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78) kom att ligga till grund för nuvarande bestämmelse 2 kap. 5 § skollagen. Enligt denna ska ett godkännande lämnas om den enskilde har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Bestäm-

³⁹ G. Blomberg (2024), *Skolnedläggningar 2014–2023 – ett kunskapsunderlag*.

⁴⁰ Ibid., s. 29.

melsen syftar till att förhindra plötsliga nedläggningar eller konkurser. Men den innehåller inget krav på långsiktighet, något som flera tidigare utredningar förslagit.⁴¹

Följande avsnitt behandlar de utredningar som har behandlat frågan om långsiktigt ägande.

6.5.1 Friskolekommittén förordade långsiktiga ägare

Friskolekommittén anförde i sitt betänkande (SOU 2013:56) att en ägar- och ledningsprövning bör införas på skolområdet. Prövningen skulle säkerställa att ägare av skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för utbildning. Kommittén menade att för att motverka snabba ägarbyten och säkerställa kvalitet bör den fristående skolans huvudman på ett trovärdigt sätt styrka att ägarnas avsikt är att ägandet ska vara långsiktigt. Det skulle till exempel kunna framgå av bolagsordning, affärsplaner, prospekt eller motsvarande dokument.

Ett krav på långsiktighet behövde enligt kommittén också förhålla sig till mindre aktörer på friskoleområdet, som föräldrakooperativ och ideella föreningar. Hur långsiktighet skulle definieras var dock menade man dock var en fråga för Ägarprövningsutredningen.

6.5.2 Ägarprövningsutredningen förespråkade ekonomisk långsiktighet

Ägarprövningsutredningen (SOU 2015:7) hade i uppdrag att bedöma om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande inom friskolesektorn.

Enligt utredningen bör regelverken säkerställa att enbart aktörer med förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet med den kvalitet som fastslagits i lagstiftning får bedriva verksamhet inom välfärdssektorn. Utredningen anförde dock att en effektiv konkurrens förutsätter att privata aktörer kan lämna marknaden. Det är därför varken möjligt eller önskvärt att förhindra privata aktörer inom välfärdssektorn från att göra det. I stället föreslog utredningen att det skulle ställas krav på aktörernas ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten långsiktigt.

⁴¹ Prop. 2017/18:158 s. 51.

Ägarprövningsutredningen konstaterade att det då gällande regelverket innebar att Skolinspektionen ställde krav på ekonomiska förutsättningar att bära kostnaderna för att starta en skola vid ansökan. Men det saknades samtidigt ett klart och tydligt lagstöd för att kräva att sökanden även skulle visa att denne hade ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt.

Utredningen ansåg att lagstöd för ett sådant krav borde införas för att i högre utsträckning förebygga hastiga nedläggningar. Utredningen anförde vidare att det är avgörande för en långsiktig och kvalitativ verksamhet att sökanden kan finansiera den och hantera tillfälliga nedgångar. Bristande ekonomiska förutsättningar riskerar inte endast att leda till nedläggningar av verksamheter och enheter. Kostnadsneddragningar för att motverka en nedläggning kan även påverka kvaliteten i verksamheten.

Utredningen föreslog därför att den som ansöker om ett godkännande ska visa att den har ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet. Sökanden ska kunna visa att den har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten och varje enskild enhet som ansökan omfattar.

Utredningen föreslog också att Skolinspektionen skulle ges bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om vad som skulle ses som lång sikt. Man hänvisade här till förarbetena till skollagen.⁴² Enligt dessa kan fem år vara riktmärke för att bedöma kravet på att en utbildning inte får innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för elever och skolväsendet i den kommun där skolan är belägen. Utredningen menade att detta även kan tjäna som ett riktmärke för vad som ska anses vara lång sikt för de ekonomiska förutsättningarna.

6.5.3 Valfärdsutredningen förslag innebar ekonomisk stabilitet i ett kortare perspektiv

Valfärdsutredningen fick i uppdrag att vidareutveckla Ägarprövningsutredningens förslag om krav på bland annat ekonomisk långsiktighet. I sitt betänkande *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78) skrev utredningen att det skulle vara svårt att praktiskt upprätthålla ett krav på ekonomiska förutsättningar att bedriva en verksamhet långsiktigt i många år. Men samtidigt är det ett problem om konti-

⁴² Prop. 2009/10:165 s. 21.

nuiteten i en verksamhet bryts genom hastiga nedläggningar, exempelvis mitt i en termin. En möjlighet att förhindra detta är att ställa krav på att den sökande ska ha någon form av bankgaranti som visar att denna under en övergångsperiod kan bedriva verksamheten, även om den får ekonomiska problem. Utredningen menade dock att det var tveksamt om en sådan garanti ska kunna omfatta fem års drift med underskott.

Utredningen anförde vidare att frågan om ekonomiska förutsättningar för långsiktighet måste vägas mot utredningens förslag om en reglering av vinstuttag. Man menade att de vinstbegränsningar som utredningen förordade skulle göra det omöjligt för oseriösa aktörer att ta ut stora belopp från verksamheten. Det skulle minska risken för att det uppstår situationer där det saknas medel när verksamheten får ekonomiska problem. Sammantaget menade utredningen att nackdelarna med ett krav på långsiktighet överväger fördelarna.

Eftersom det enligt utredningen inte är möjligt att ställa krav på att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt så bör de ekonomiska förhållandena kunna vara föremål för tillsyn i ett kortare perspektiv. Utredningen föreslog därför att ett krav skulle införas på att huvudmannen ska ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla föreskrifterna i verksamheten. Det skulle inte bli aktuellt med ingripanden från tillsynsmyndigheten om en huvudman kan visa att denne har ekonomiska medel att hantera en kortvarig efterfrågeminskning genom exempelvis en bankgaranti, eller genom en prognos över verksamheten kan visa att verksamheten på nytt kan gå med överskott inom en skäligen tid.

Lagrådet anförde att innebörden av kravet på ekonomiska förutsättningar borde utvecklas och förklaras. Regeringen tydliggjorde i prop. 2017/18:158 s. 50 f. att

[...] det avgörande bör vara hur ekonomin påverkar möjligheten att driva verksamheten i enlighet med de krav som ställs för den specifika verksamheten. Det är inte ovanligt att en verksamhet tillfälligt går med underskott, och ett underskott i sig innebär inte att kravet på ekonomiska förutsättningar inte är uppfyllt. De ekonomiska förutsättningarna att följa föreskrifterna för verksamheten kan också påverkas på andra sätt än genom underskott, t.ex. om ägarna gör så stora uttag att det inte kan anses finnas tillräckligt med kapital för att fortsätta bedriva verksamheten. Det kan således bli aktuellt att ingripa mot en aktör om ekonomin kraftigt försämras, t.ex. genom vikande elevunderlag eller att aktörens tillgångar minskar, på ett sådant sätt att det påverkar förutsättningarna att bedriva en verksamhet av godtagbar kvalitet enligt lagar och andra före-

skrifter. Om en aktör, t.ex. genom en bankgaranti, kan visa att den har ekonomiska medel att hantera en kortvarig minskning av efterfrågan, eller genom en prognos kan visa att verksamheten på nytt kan drivas med överskott innan den ekonomiska situationen inverkar menligt på verksamheten, bör det inte bli aktuellt med ingripande på den aktuella grunden. Om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även beaktas om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar.

Regeringen anförde vidare att det inte borde införas något särskilt krav på långsiktighet i verksamheten. Regeringen menade att det krav på ekonomiska förutsättningar som den föreslog syftade till att minska risken för plötsliga nedläggningar. Verksamheten skulle dock enligt regeringen drivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar.⁴³

6.6 Utredningens bedömningar och förslag

6.6.1 Krav på ekonomiska förutsättningar för enskilda huvudmän

Utredningens förslag: Det ska framgå av skollagen

- att kravet på ekonomiska förutsättningar avser den enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning
- att om den enskilde ingår i en koncern eller liknande ekonomisk intressegemenskap får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar.

I skollagen ska det också ställas krav på att övervägande skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar på längre sikt, eller under en kortare tid om avveckling av verksamheten planeras.

⁴³ Prop. 2017/18:158 s. 51 och 115.

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag om tydligare bestämmelser i skollagen som innebär att en enskild som ansöker om att bli godkänd kommer ha en så stabil ekonomi, inklusive eget kapital, att risken är liten att den enskilde hamnar på obestånd. Syftet är att barn och elevers rätt till en sammanhållen utbildning ska tillgodoses genom att de inte drabbas av att en enskild huvudman har en svag ekonomi och därmed går i konkurs, eller drar ned på verksamheten så att det försämrar utbildningens kvalitet.⁴⁴

Som framgått tidigare i detta avsnitt innebär nuvarande bestämmelse i 2 kap. 5 § skollagen att fokus framför allt är den enskildes kortsiktiga ekonomiska fortlevnad och att den ska uppvisa en budget i balans.⁴⁵ Det gör att de ekonomiska trösklarna för att starta en skola är låga. Bestämmelsen tar inte höjd för exempelvis oförutsedda utgifter, vilket riskerar att drabba de barn och elever som börjar på enheten. Det gör också att befintliga enskilda huvudmän normalt får ett föreläggande om bristande ekonomiska förutsättningar först när ekonomin redan är mycket svag. Därmed finns en risk att den bristande ekonomin redan hunnit påverka verksamhetens kvalitet negativt. Sammantaget anser utredningen därför att det finns goda skäl att förtydliga, och i visst avseende, skärpa kraven på ekonomiska förutsättningar.

Hur ska de ekonomiska kraven tydliggöras i lagstiftningen?

Utredningen har övervägt olika alternativ för att tydliggöra de ekonomiska krav på enskilda huvudmän som ställs i skollagen. Grundläggande frågor är hur detaljreglerad bestämmelsen ska vara och vilket bedömningsutrymme som myndigheterna ska ha.

Det är möjligt att i lagen ange vissa ekonomiska nyckeltal med exakta gränsvärden i absoluta eller relativa tal som generella krav på ekonomiska förutsättningar för alla enskilda. Det har den fördelen att det blir förutsebart för den enskilda och förhållandevist enkelt för myndigheterna att bedöma om kravet är uppfyllt.

Samtidigt kan en bedömning av ekonomiska förutsättningar utifrån en sådan reglering riskera att bli något missvisande, eftersom den inte alltid lär ge hela bilden av ett företags ekonomiska

⁴⁴ Dir. 2023:109.

⁴⁵ Prop. 2017/18:158 s. 51.

förutsättningar. Det beror bland annat på att det finns en stor variation mellan företagen i sektorn och hur de är organiserade. Det finns allt ifrån stora börsnoterade koncerner med flertalet enheter i olika stadier till små föräldrakooperativ med enbart en enhet och ett mindre antal barn. Det varierar också vilka nyckeltal som är relevanta beroende på vilken typ av företag som ska bedömas. Nyckeltal och andra omständigheter måste därför enligt utredningens uppfattning bedömas utifrån det specifika företagets förutsättningar och risk.

En lagreglering med ett antal nyckeltal eller gränsvärden som ska gälla generellt för alla enskilda huvudmän tar alltså inte hänsyn till de stora skillnaderna inom sektorn. Den riskerar att bli alltför generell och oprecis, och inte i tillräcklig utsträckning fånga upp risk-signaler från alla företag. Men den kan också bli för stelbent och göra det svårt att i alla delar leva upp till kraven även för företag som vid en sammanvägd bedömning visar sig ha en stabil ekonomi. Utredningen delar här Skolinspektionens uppfattning att en sammanvägd bedömning av flera faktorer måste göras i varje enskilt fall.⁴⁶

Att i detalj i lag ange exakta nyckeltal och gränsvärden för olika enskilda huvudmän beroende på deras förutsättningar är enligt utredningens mening inte lämpligt. I den mån som ett sådant komplext och detaljerat regelverk behövs bör det ges i förordning eller myndighetsföreskrift.

Utredningen anser alltså att prövningen av en enskilds ekonomiska förutsättningar på samma sätt som i dag bör göras utifrån en lagreglering som i relativt hög grad möjliggör en individuell bedömning av en aktörs ekonomiska förutsättningar. Det ska vara möjligt att väga in till exempel lokala förutsättningar för utvecklingen av barn- och elevantal där verksamheten bedrivs, kända förhållanden kring kommande års finansiering och uppgifter om ägarstruktur.

Ytterligare ledning vid bedömningen av ekonomiska förutsättningar kan komma att ges genom utveckling av domstolspraxis på området. Utredningen anser också att föreskriftsrätt för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, även i fortsättningen bör finnas när det gäller kraven på ekonomiska förutsättningar.⁴⁷ Det skulle göra det möjligt att precisera regelverket enklare och snabbare om behov uppstår än om det måste ske genom lagstiftning.

⁴⁶ Skolinspektionen (2017), *Ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*, dnr 01-2017:5084.

⁴⁷ Regeringen har i dag inte gett någon myndighet föreskriftsrätt gällande ekonomiska förutsättningar.

Innebörden av ekonomiska förutsättningar

Utredningen anser att det finns goda skäl för att i skollagen konkretisera vilka omständigheter som myndigheterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av sökandes eller befintliga enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar. Det skulle underlätta för enskilda som ansöker om godkännande, liksom för Skolinspektionen och kommunerna vid bedömningen av enskildas ekonomiska förutsättningar. Det skulle också ge bättre förutsättningar för en enhetlig praxis på området.

Utredningen föreslår därför ett förtydligande av kravet på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda som ansöker om eller har godkännande. Det ska framgå av skollagen att det är företagets resultat, likviditet och eget kapital som vägs in i bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna. Även andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning ska få beaktas.

Utredningen föreslår även att det ska framgå av skollagen att om den enskilde ingår i en koncern, får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen. Det saknas till stor del praxis från överrätt på området, men utredningen bedömer att förslaget i denna del i princip ligger i linje med nuvarande tillämpning.

Verksamhetens resultat

En skola eller förskola som inte bär sig ekonomiskt, det vill säga gör negativa resultat, riskerar att på sikt behöva minska kostnaderna så att det påverkar utbildningens kvalitet negativt. Verksamheten behöver därför bära sig över tid. Att skapa förutsättningar för en långsiktig verksamhet innebär dock inte att den varje år behöver göra positiva resultat. Det kan finnas omständigheter som gör att en verksamhet tillfälligt går med förlust. Företaget behöver därför ha förutsättningar att hantera enstaka förlustår.

I situationer när ett företag inte lever upp till kraven på verksamhetens resultat, det vill säga att verksamheten går med förlust, behöver alltså företaget visa att medel finns eller kommer att finnas när det behövs. Det handlar både om förutsättningar att hantera förlusten i eget kapital och att likviditeten är tillräcklig.

Vid en förlust behöver det finnas utrymme i företagets egna kapital, en buffert, för att kunna hantera negativa resultat utan att det egna kapitalet förbrukas. Under en kortare tid kan behovet tillgodoses

av ekonomiska tillskott som ökar det egna kapitalet. Det handlar om att stärka ekonomin genom att fysiska eller juridiska personer skjuter till medel eller lämnar utfästelser om att göra det, så kallade kapitaltillskott. I de fall det är fråga om ett otillräckligt eget kapital i förhållande till resultatet bör det dock inte vara tillräckligt med en kapitaltäckningsgaranti, eftersom syftet är att den enskilda huvudmannen ska uppfylla kraven. Det innebär att det då bör krävas att kapitaltillskottet är fullgjort. Exakt vilken typ av ekonomisk garanti som godtas bör variera beroende på den enskilda huvudmannens förutsättningar och verksamhetens behov.

Likviditet

På samma sätt som i dag ska ett företag enligt utredningens förslag visa att det har tillräcklig likviditet för att betala sina skulder allteftersom de förfaller. Det handlar alltså om företagets kortsiktiga betalningsförmåga. I första hand bör kassalikviditeten, det vill säga förhållandet mellan omsättningstillgångar (inklusive lager) och kortfristiga skulder, bedömas. Likviditeten är avgörande för att den enskilda huvudmannen inte ska hamna på obestånd. Ett företag som inte har tillräckligt med pengar för att betala sina räkningar allteftersom de förfaller riskerar att gå i konkurs. Det är därför viktigt att enskilda huvudmän har förutsättningar att betala sina löpande räkningar men också ett visst kassamässigt utrymme för oväntade händelser som leder till utbetalningar.

Eget kapital

Ett tillräckligt stort eget kapital är en viktig förutsättning för att ett företag ska ha en långsiktig ekonomisk uthållighet. Ett alltför lågt eget kapital innebär en risk. Exakt hur stort det egna kapitalet bör vara beror på verksamhetens art, omfattning och risker.

Förskole- och skolverksamhet innebär framför allt att verksamheten behöver kunna anpassas efter ökningar och minskningar i antalet barn och elever. Det kan också uppstå oväntade kostnader, till exempel på grund av att en skolbyggnad behöver renoveras. En grundförutsättning för långsiktig ekonomisk uthållighet är därför att det finns beredskap för minskade intäkter eller ökade kostnader

som leder till ett negativt resultat. Beredskapen måste kunna rymmas inom företagets egna kapital.

Antalet barn och elever varierar dock, både över tid och geografiskt. Likaså kan sökmönster förändras. Utredningen anser att enskilda huvudmän ska ha ekonomiskt utrymme för de minskningar i barn- och elevantal som kan förväntas på den lokala marknad som de etablerar sig på. En befintlig enskild huvudman ska kunna visa att den har förmåga att anpassa sin verksamhet till rådande förhållanden och att det finns utrymme i det egna kapitalet för förändringar över tid. Det ska finnas en buffert som innebär att det egna kapitalet är tillräckligt stort för att oförutsedda händelser kan hanteras utan att det egna kapitalet förbrukas.

Andra omständigheter av betydelse

Utredningen bedömer att tillsynsmyndigheten i hög utsträckning kommer att kunna bedöma den enskilda huvudmannens ekonomiska förutsättningar genom att väga in den enskilda huvudmannens resultat, likviditet och eget kapital. Men den stora variationen hos de enskilda huvudmännen gör att det finns skäl för att vidga bedömningen till att även kunna omfatta andra faktorer. Det kan exempelvis röra sig om låne- eller avtalsvillkor som innebär en ekonomisk risk, återkommande efterutdelningar, eller ny lagstiftning som innebär väsentligt ökade kostnader.

Koncernens påverkan i bedömningen

En enskild huvudman kan ingå i en koncern. Av bestämmelsen i 2 kap. 5 § skollagen om ekonomiska förutsättningar framgår inte direkt om en koncerns ekonomi får påverka bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar. I lagens förarbeten anges dock att om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även beaktas om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar (prop. 2017/18:158 s. 51). Hur koncernens ekonomi bör påverka bedömningen beskrivs dock inte.

Många enskilda huvudmän ingår i dag i koncerner. Utredningen anser att det är viktigt att ta hänsyn till koncernens ekonomi i bedömningen av en enskilds ekonomiska förutsättningar och att detta

bör framgå av lagen. Utredningen föreslår därför att det i skollagen anges att om den enskilde ingår i en koncern eller liknande ekonomisk intressegemenskap får den samlade ekonomin beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar. Att ingå i en koncern kan innebära en ekonomisk trygghet. Men det kan också innebära en ökad risk i det fall koncernens ekonomi är ansträngd. Därmed är det viktigt att tillsynsmyndigheten även kan väga in koncernen i bedömningen av en enskild huvudmans ekonomiska förutsättningar.

Ekonomisk långsiktighet

Det är enligt utredningens mening rimligt att förvänta sig att en aktör som verkar i skolektorn har ekonomisk beredskap att driva verksamheten långsiktigt. I skollagen ska därför ställas krav på den enskildes ekonomiska förutsättningar på längre sikt. Ett krav på långsiktighet skulle innebära en betoning av att lagstiftaren anser att skolverksamhet inte ska drivas från år till år. Huvudmannen ska ha beredskap för framtida kostnadsökningar, intäktsminskningar och andra förändringar av verksamhetens förutsättningar. Utredningen föreslår därför att det införs krav i skollagen på att övervägande skäl ska tala för att den enskilde även har ekonomiska förutsättningar på längre sikt, eller under en kortare tid om avveckling planeras. Utgångspunkten för bedömningen av vad som ses som långsiktigt bör vara att verksamheten ska kunna drivas vidare under en tidshorisont som i vart fall är längre än två år.

Utredningens förslag här skiljer sig från utredningens övriga förslag, där fem år är utgångspunkten för vad som ska ses som långsiktigt.⁴⁸ Orsaken till det är svårigheten att bedöma och styrka ett företags ekonomiska fortlevnad under en längre period. Ett tidsmässigt alltför långtgående krav skulle också riskera att slå ut mindre aktörer, eftersom de sannolikt skulle ha svårare att uppfylla ett sådant krav. Även en prognos för tre år framåt är förenad med viss osäkerhet. Många faktorer som påverkar fortlevnaden är osäkra, bland annat utvecklingen av intäkter och kostnader. Men utredningen anser att det ändå är möjligt att visa att det finns ekonomiska förutsättningar

⁴⁸ Se utredningens förslag om att enbart långsiktiga sökande ska godkännas som enskilda huvudmän samt förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller förvärv.

för verksamheten under den tidsperioden genom exempelvis prognoser och budgetar. Sammantaget anser utredningen därför att kravet på långsiktighet ska omfatta en tidsperiod som omfattar mer än två år.

Eftersom det är svårt att med någon högre säkerhet bedöma ett företags framtida ekonomiska förutsättningar kan inte ett alltför högt beviskrav ställas. Utredningen föreslår därför att *överbägende skäl ska tala* för att verksamheten kommer att kunna drivas långsiktigt.

Planerad avveckling

Trots att syftet med en förskole- eller skolverksamhet ska vara att bedriva den långsiktigt kan en förskola eller skola av olika skäl behöva stängas. En planerad avveckling är att föredra om alternativet är besparingsåtgärder som skulle gå ut över utbildningens kvalitet. För att värna barn och elever anser utredningen att en enskild huvudman ska ha en ekonomi som gör det möjligt att genomföra en planerad avveckling. Utredningen föreslår därför att kravet på att överbägende skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten på längre sikt ska gälla under en kortare tid om avveckling av verksamheten planeras. Kravet på ekonomiska förutsättningar gäller dock även under tiden som en planerad avveckling sker.

Med planerad avveckling menar utredningen här att verksamheten kan fortsätta med bibehållen kvalitet från det att den enskilda huvudmannen aviserat en nedläggning fram till att den faktiskt genomförs. Enskilda huvudmän bör alltså ha en plan för en ordnad avveckling om enheten av någon anledning måste läggas ned. Denna bör tas fram i samband med att den enskilda huvudmannen aviserar en nedläggning (se utredningens förslag om anmälan vid planerad skolnedläggning, avsnitt 6.6.4).

6.6.2 Krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt

Utredningens förslag: För att godkännas som huvudman enligt skollagen måste en enskild vid ansökan ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet utreda och föreslå hur krav på långsiktigt ägande kan införas. Syftet är att garantera elevers rätt till en sammanhållen utbildning. Det är viktigt att endast långsiktiga och seriösa aktörer godkänns.

Ett långsiktigt agerande hos aktörer inom skolväsendet är en viktig förutsättning för att ge barn och elever kontinuitet i sin utbildning. Utredningen menar därmed att det finns goda skäl för att införa ett krav på att den som ansöker om godkännande för att bedriva förskole- eller skolverksamhet ska avse att bedriva verksamheten långsiktigt.

Långsiktighet ska här innebära en period om åtminstone fem till sex år, vilket är i linje med tidsperioden för bedömningen av påtagliga negativa konsekvenser.⁴⁹ Det motsvarar till hög grad också den tidsperiod för värdeöverföringsförbud vid nyetablering som utredningen föreslår (se kapitel 5).

Utredningen lämnar även andra förslag som ska främja långsiktighet. Det gäller bland annat bedömning av företagens ekonomiska förutsättningar samt värdeöverföringsförbud vid nyetablering och vid en överlåtelse som innebär att det bestämmande in inflytandet i en enskild huvudman ändras (se kapitel 5). Utredningen bedömer att förslagen sammantaget bidrar till att säkerställa att de ägare som kommer att ansöka om godkännande är seriösa och långsiktiga.

6.6.3 Inga lagkrav på fortsatt drift eller på ekonomiska garantier för enskild huvudman

Utredningens bedömning: Det bör inte införas krav i skollagen på att en enskild huvudman som hamnat i ekonomiska svårigheter ska fortsätta att driva verksamheten i en förskola eller skola under viss tid.

Det bör inte heller införas krav i skollagen på ekonomiska garantier för enskilda huvudmän.

Utredningen har tolkat uppdraget om barns och elevers rätt att slutföra sin utbildning hos en enskild huvudman som att det innebär att så långt som möjligt säkerställa ekonomisk stabilitet och långsiktighet hos huvudmannen.

⁴⁹ Se bland annat prop. 2009/10:157 s. 21.

Utredningen har övervägt ett förslag som innebär ett åtagande för de enskilda huvudmännen att driva verksamheten för en längre tidsperiod och krav på ekonomiska garantier för att svara upp mot densamma. Men som framkommer i avsnitt 6.4 är en av de vanligaste orsakerna till att enskilda huvudmän stänger skolor ett för litet elevunderlag. Bristande barn- eller elevunderlag kan naturligtvis leda till ekonomiska svårigheter hos huvudmannen, men det kan även direkt eller indirekt leda till kvalitetsproblem. En förskola eller skola med ett för litet barn- eller elevunderlag kan få problem med för små grupper och svårt att behålla eller rekrytera kompetenta medarbetare. Utredningen ser därför att en reglering som ovillkorligen tillvaratar elevernas rätt att slutföra utbildningen under en längre tidsperiod kan leda till kvalitetsproblem i verksamheten.

Utredningen menar vidare att barnens eller elevernas rätt att få fortsätta eller slutföra sin utbildning måste balanseras mot att enskilda huvudmäns behov av rimliga förutsättningar att planera sin verksamhet. En reglering som enbart prioriterar elevens rätt att slutföra utbildningen hos en huvudman skulle kunna leda till ett tvång att driva en ekonomiskt svag verksamhet vidare, kanske ända fram till konkurs. Att under ordnade former avveckla en skolverksamhet måste ses som ett bättre och rimligare alternativ, även om också det leder fram till en stängning. Utredningen bedömer därför att det inte bör införas krav i skollagen på att verksamheten i en förskola eller skola med en enskild huvudman ska fortsätta drivas under viss tid om huvudmannen hamnat i ekonomiska svårigheter. Däremot föreslår utredningen en anmälningssplikt för enskilda huvudmän inför en nedläggning, se nästa avsnitt.

Det är möjligt att kräva att enskilda huvudmän visar att de har garantier från fysiska eller juridiska personer som garanterar verksamhetens ekonomiska fortlevnad under en viss tid.⁵⁰ Sådana garantier är dock endast möjliga att uppfylla för företag med ägare eller intressenter som är beredda att gå in med medel, alternativt ingår i ekonomiskt starka koncerner. En grundläggande fråga är därför hur aktörer som inte har några finansiärer bakom sig skulle kunna uppfylla krav om ekonomiska garantier.

De garantier som i dag finns på marknaden är inte utformade på så sätt att de kan garantera ett företags fortlevnad en viss tidsperiod (se avsnitt 6.2.5). Dessutom skulle det bara vara företag utan stark

⁵⁰ Exempelvis kapitaltäckningsgarantier, se vidare avsnitt 6.2.5.

ekonomi och finansiellt starka ägare som behövde en garanti. En bankgaranti eller försäkringslösning skulle därför sannolikt bli mycket kostsam för de enskilda huvudmän som behöver den. Ju svagare ekonomi företaget har, desto större risk att en garanti eller försäkring behöver infrias vilket innebär att priset ökar med risken. Utredningen menar att de nackdelar i form av ökad ekonomisk belastning på framför allt mindre företag som krav på säkerheter kan medföra innebär en form av etableringshinder och därmed risk för konkurrenssnedvridning.

En alternativ lösning är att kräva att alla enskilda huvudmän tecknar någon form av obligatorisk fortlevnadsförsäkring. Det skulle innebära att alla enskilda huvudmän delar på kostnaden, men också att de som inte behöver en försäkring ändå måste betala för en sådan. Något motsvarande försäkringssystem finns inte på marknaden i dag. Eftersom problemet med plötsliga nedläggningar inte är så omfattande anser utredningen att en sådan lösning inte är motiverad. Sammantaget bedömer utredningen att det inte bör införas krav i skollagen på ekonomiska garantier för enskilda huvudmän och lämnar därför inget sådant förslag.

De krav på ekonomiska förutsättningar som utredningen föreslår syftar till att enskilda huvudmän ska ha ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten på lång sikt. Syftet med den föreslagna regleringen om ekonomiska förutsättningar är att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om återkallelse av godkännanden för enskilda huvudmän som löper en risk att gå i konkurs. Men det ska också finnas möjlighet att besluta om föreläggande innan det har gått så långt att en konkurs är nära förestående.

Utredningen föreslår inte något författningsreglerat krav på en viss typ av ekonomisk garanti, men lämnar förslag om att enskilda huvudmän ska ha ekonomiska förutsättningar på längre sikt. Enskilda huvudmän ska ha ekonomiska förutsättningar för att kunna driva verksamheten utan avbrott under i vart fall längre än två år. Skillnaden mot ett uttalat krav på ekonomiska garantier är att sådant krav inte förutsätter en faktiskt ekonomisk garanti eller motsvarande utfästelse för den tidsperioden. Se vidare avsnitt 6.6.1 för utredningens närmare överväganden om krav på ekonomiska förutsättningar på längre sikt.

6.6.4 Anmälan inför planerad skolnedläggning

Utredningens förslag: En enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha kommit in till kommunen senast den 1 november året före det läsår nedläggningen genomförs. Anmälan får komma in vid en senare tidpunkt om det finns särskilda skäl.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om Skolinspektionen har återkallat godkännandet för skolenheten med stöd av 26 kap. 13, 14 §, 14 b § första stycket eller 15 §.

Det har under utredningsarbetet kommit fram att det finns vissa problem med framförhållning i samband med det som brukar benämnas ”plötsliga skolstängningar”. I en rapport från Friskolornas riksförbund som refereras till i 6.4.2 anges att mediantiden från den första informationen från en enskild huvudman om att en skola ska stänga till att den faktiskt stänger är 2,1 månader..

Utredningen anser att information om planerade skolnedläggningar ska lämnas i så god tid att det ger såväl kommuner som elever och vårdnadshavare möjligheter att planera och vidta åtgärder inför den kommande stängningen. Utredningen föreslår därför att enskilda huvudmän enligt skollagen ska vara skyldiga att anmäla till lägeskommunen att skolan ska läggas ned senast den 1 november året före det läsår som nedläggningen ska göras. En sådan anmälan är offentlig. Även berörda elever och vårdnadshavare bör få informationen inom samma tid. Det är också viktigt att de enskilda huvudmännen informerar elevernas hemkommuner samt Skolinspektionen i samband med anmälan till lägeskommunen. Utredningen förutsätter att de enskilda huvudmännen självmant informerar de andra intressenterna i samband med att de anmäler nedläggningen till kommunen där skolan finns. Någon skyldighet att göra det behöver därför inte framgå av lagen.

Skyldigheten för den enskilde huvudmannen att anmäla en nedläggning gäller oavsett orsak, med undantag för stängning på grund av att Skolinspektionen återkallat godkännandet utan att huvudmannen har begärt det.

En plötslig skolnedläggning kan skapa avsevärda problem för elever genom uteblivna betyg, bristande överlämning mellan skolor

och lärare samt avbruten undervisning. Elever och vårdnadshavare behöver därför få informationen i så god tid att det går att göra ett nytt val av skola. Berörda kommuner behöver få informationen för att kunna planera och förbereda för placering av de elever som inte kommer att vara kvar på den nerlagda skolan. Planeringen kan behöva ske i samråd med andra enskilda huvudmän, som också behöver planeringstid.

Behovet för elever, vårdnadshavare och kommuner att informeras i god tid måste dock balanseras mot den enskilde huvudmannens behov av att under ordnade former kunna avveckla en verksamhet som av ekonomiska skäl inte bär sig eller som huvudmannen av andra skäl vill lägga ned. Utdragna avvecklingsprocesser ökar till exempel risken för kompetensflykt och för vikande elevunderlag.

De underlag som kommit utredningen till del indikerar att flertalet ordnade nedläggningar av fristående skolor sker i slutet av läsåret, det vill säga under juni–augusti. Det framgår också att enskilda huvudmän ibland meddelar alltför sent att en skola ska läggas ned. Utredningen bedömer att ett lämpligt datum för att senast lämna information om en kommande skolnedläggning är den 1 november året före det läsår skolnedläggningen ska genomföras. Skyldighet att informera om nedläggning senast den 1 november ger både potentiella och existerande elever och vårdnadshavare information samt tid att planera och genomföra skolval. Det ger också kommunen en planeringshorisont för att lösa det platsbehov som uppstår.

Utredningen anser dock att det ska finnas möjlighet för den enskilde huvudmannen att anmäla en planerad nedläggning vid en senare tidpunkt i vissa fall. Utredningen föreslår därför att en enskild huvudman kan komma in med en anmälan vid en senare tidpunkt om det finns särskilda skäl. En sådan anmälan ska dock alltid göras så snart som det är möjligt. Särskilda skäl är omständigheter som gör att en fristående skola behöver läggas ned som inte kunnat ha förutsetts inom den tid som anges i bestämmelsen, och vars effekter ligger utanför huvudmannens kontroll. Det kan till exempel handla om att skolbyggnaden inte kan användas på grund av en brand och att det inte går att hitta ersättningslokaler. Ett annat exempel är om ägaren till skolan blivit allvarligt sjuk och därför inte längre kan driva skolan, samtidigt som det inte finns någon annan som kan ta över verksamheten.

För att minska risken för dålig efterlevnad av anmälningsskyldigheten föreslår utredningen att tillsynsmyndigheten tar ut en sanktionsavgift om anmälan inte kommer in i rätt tid (se kapitel 9). Tillsynsmyndigheten för skolor är Skolinspektionen. En kommun bör därför meddela Skolinspektionen om en anmälan inte gjorts eller kommit in för sent. Utredningen anser dock att krav på att information till Skolinspektionen om sen eller utebliven anmälan inte behövas regleras i lag utan förutsätter att kommunerna tillser att informationen lämnas.

Utredningen noterar avslutningsvis i detta sammanhang att enskilda huvudmän för skolor redan i dag måste följa barnkonventionens krav på att ta tillvara barnets rätt vid omorganisationer av skolverksamhet.

Vad gäller fristående förskolor lämnar utredningen inte något förslag om anmälningsplikt. Utredningens förslag utgår från elevens rätt att slutföra sin utbildning. Även en förskolenedläggning påverkar barn och vårdnadshavare som behöver byta förskola, samt kommunen som måste ordna barnomsorg för barnen. Utredningen anser dock att situationen kan beskrivas som mer allvarlig när elevers skolgång påverkas, till exempel i de fall då skolor lagts ned innan elever fått terminsbetyg.

En anmälningsplikt för förskolor bör också föregås av en fördjupad insamling av uppgifter om hur vanligt det är att förskolor läggs ned, orsakerna till detta samt om det finns skillnader i hur barn respektive elever och deras vårdnadshavare påverkas av nedläggningar. På vilket sätt skolans läsår skiljer sig från förskoleåret bör också beaktas, till exempel vad gäller lämpligt anmälningsdatum för en anmälningsplikt.

Utredningen lämnar därför inget förslag om att anmälningsplikt bör införas även för fristående förskolor. Samtidigt vill utredningen betona att frågan lämpligtvis bör utredas vidare. Enskilda huvudmän som bedriver förskola måste därutöver redan idag följa barnkonventionens krav på att ta tillvara barnets rätt vid omorganisationer.

7 Förutsättningar att reglera utländskt ägande

7.1 Uppdraget

Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen överväga om det är möjligt och lämpligt att endast juridiska personer med säte i Sverige, i ett annat EU-land eller i ett EES-land¹ genom ett direkt eller indirekt ägande ska kunna ha ett väsentligt inflytande över verksamheten i en förskola eller skola. Vid behov ska utredningen föreslå en sådan reglering.

I tilläggsdirektivet anges följande om utredningens uppdrag i denna del.

Vissa skolor har utländska ägare. Skolinspektionen har flera gånger påpekat att det då är svårt att fastställa ägarkretsen, det vill säga 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 en diaspora. Samtidigt är det 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.

¹ I Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ingår EU-länderna, samt Island, Liechtenstein och Norge.

I direktiven anges också att utredningen behöver bedöma 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.

7.2 Utländskt ägande av skolverksamhet i dag²

Enligt Skolinspektionen är det relativt ovanligt med utländskt ägande av enskilda huvudmän sett till antalet huvudmän. Omkring en tredjedel av alla elever som går i en fristående skola går emellertid i en skola som ingår i två av de största skolkoncernerna i Sverige. I båda dessa koncerner har det utländska ägandet sammantaget uppgått till mer än 50 procent under 2023.

De två största skolkoncernerna i Sverige är Academedia och Internationella Engelska Skolan (IES).³ Av Academedia AB:s årsredovisning för 2022/2023 framgår att det utländska ägandet sammantaget uppgår till mer än 50 procent av kapitalet. Internationella Engelska Skolan uppger på sin webbplats (engelska.se) att majoriteten av bolaget ägs av Paradigm Capital, som har sitt säte utanför Sverige.

Utöver dessa två koncerner förekommer utländskt ägande även hos andra aktörer. Exempelvis har den relativt stora skolkoncernen Dibber norskt ägande, och det finns flera exempel på enskilda huvudmän som ingår i koncerner med börsnoterade moderbolag som delvis har utländskt ägande.

Både Academedia och Dibber äger fristående förskolor. Utredningen saknar i övrigt information om utländskt ägande av förskolor.

7.3 Rättsliga begränsningar av utländskt ägande

Det finns i dag inga bestämmelser i skollagen (2010:800) som begränsar möjligheten till direkt eller indirekt utländskt ägande av friskolor eller fristående förskolor. Kontrollmekanismer som begränsar rätten för utländska rättssubjekt att överlåta eller förvärva

² Detta avsnitt bygger till stor del på Skolinspektionens årsrapport 2023. Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023 – Iakttagelser och erfarenheter från året som gått*, dnr 2024:1192.

³ Utifrån antal elever hösten 2002.

viss egendom är överhuvudtaget ganska ovanliga i Sverige.⁴ En ny relativt omfattande lagstiftning – lagen om utländska direktinvesteringar – har dock nyligen tillkommit på området (se avsnitt 7.3.3).

Det har även tidigare funnits regleringar av utlänningars möjlighet att investera i svenskt näringsliv. I lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. fanns en möjlighet att begränsa utländska aktörers möjligheter att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Kontrollen skedde genom ett system med så kallade utlänningsförbehåll och genom en tillståndsprövning av vissa aktieförvärv (förvärvstillstånd). Lagen upphävdes 1992. I förarbetena anfördes att skälen till att avskaffa lagen var att anpassa svensk lagstiftning inför svenskt EU-medlemskap och att stimulera utländska investeringar i Sverige.⁵

Det fanns även vissa begränsningar i den numera upphävda lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Av lagen framgick att den som var kontrollsobjekt enligt lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m., som huvudregel inte utan särskilt förvärvstillstånd fick förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsarrende i landet.⁶

En viss indirekt möjlighet att förbjuda utländska direktinvesteringar finns i dag också i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Det krävs enligt lagen tillstånd för att bland annat tillverka krigsmateriel. Ett sådant tillstånd kan förenas med ett villkor om att endast en viss andel av aktierna får ägas, direkt eller indirekt, av utländska rättssubjekt. Ett tillstånd får också förenas med ett villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Det är i dag cirka 250 företag som har tillstånd enligt krigsmateriellagstiftningen, och av dessa har en handfull sådana villkor.⁷

⁴ Jämför SOU 2019:34 s. 145.

⁵ Inför avskaffandet av förvärvslagstiftningen för företag och aktier samt fastigheter avsedda för näringsverksamhet konstaterade regeringen att lagstiftningen berörde två av de fyra friheterna inom EG-rätten: den fria rörligheten för personer, inbegripande etableringsrätten, och för kapital. Regeringen bedömde att förvärvslagstiftningen inskränkte bägge. När det gällde den fria etableringsrätten noterades att det visserligen fanns möjligheter till undantag i artiklarna 55–56 Romfördraget och att den senare artikeln medgav undantag i nationella bestämmelser som var föranledda av allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Regeringens slutsats blev dock att en generell förvärvslagstiftning inte kunde upprätthållas under hänvisning till kraven på allmän ordning, säkerhet och hälsa. Se prop. 1991/92:71 s. 17 f.

⁶ SOU 2020:11 s. 82.

⁷ SOU 2020:11 s. 81 f.

7.3.1 EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

EU:s förordning om utländska direktinvesteringar⁸ syftar till att skapa ett rättsligt ramverk för medlemsstaterna och i vissa fall för EU-kommissionen för granskning av utländska direktinvesteringar i EU. Förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att införa granskningssystem för utländska direktinvesteringar.⁹

Av artikel 3 i förordningen framgår att medlemsstaterna i enlighet med förordningen får behålla, ändra eller anta system för granskning av utländska direktinvesteringar på sitt territorium med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning. Vidare ska regler och förfaranden för granskningssystem, inbegripet tillämpliga tidsfrister, vara transparenta och får inte diskriminera mellan olika tredjeländer. Investeringar av personer i EES-länderna faller inom förordningens tillämpningsområde.¹⁰

Definitionerna innebär enligt sin ordalydelse att en investering som görs av ett företag som organiserats enligt lagstiftningen i en medlemsstat, men som ägs av en person från ett tredjeland, inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. Det är i linje med den etableringsfrihet som gäller inom EU. Etableringsfriheten innebär bland annat att bolag som bildats enligt en medlemsstats lagstiftning och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom unionen har rätt att till exempel bilda och driva företag inom varje land i EU på samma villkor som gäller för bolag i den aktuella medlemsstaten.

Det framgår också av EU-domstolens praxis att ett bolag med säte i unionen kan göra etableringsfriheten gällande även om bolaget kontrolleras av personer med hemvist i tredjeland. Ställningen för ett bolag i unionen grundas alltså på platsen för bolagets säte och den rättsordning till vilken bolaget är knutet, inte på aktieägarnas nationalitet.¹¹

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

⁹ SOU 2021:87 s. 104.

¹⁰ Ibid., s. 106.

¹¹ SOU 2021:87 s. 107.

7.3.2 Säkerhetsskyddslagen

Inom vissa sektorer regleras ägande och investeringar i skyddsvärd verksamhet genom säkerhetsskyddslagen (2018:585). Lagen gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

I lagen finns sedan den 1 januari 2021 särskilda krav i samband med överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Kraven innebär i huvudsak att en verksamhetsutövare som avser att genomföra en sådan överlåtelse är skyldig att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning samt samråda med en samrådsmyndighet. Samrådsmyndigheten har möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt lagen och ytterst kan myndigheten besluta att en överlåtelse inte får genomföras (förbud) (4 kap. 13–20 §§).

Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal kompletteras för statliga myndigheter med ett krav på att en särskild säkerhetsskyddsbedömning ska genomföras i samråd med tillsynsmyndigheten inför vissa särskilt känsliga upphandlingar. Om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att myndigheten inte får genomföra upphandlingen.

7.3.3 Nytt regelverk om utländska direktinvesteringar

Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (UDI-lagen) trädde i kraft den 1 december 2023. Sverige blev därmed det 21:a EU-landet som införde ett nationellt granskningssystem. Den nya lagen gör det möjligt att granska utländska direktinvesteringar som kan leda till säkerhetsrisker och, om det är nödvändigt, begränsa eller förbjuda sådana investeringar.

Regeringen har utsett Inspektionen för strategiska produkter (ISP) till granskningsmyndighet, vilket ger den befogenhet att granska utländska direktinvesteringar i svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. ISP ska samverka med Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen. Varken Skol-

verket eller Skolinspektionen tillhör de av regeringen utsedda samverkansmyndigheterna.

Kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer är skyldiga att lämna en uppgift till ISP om myndigheten begär det i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor och det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen. Skolverket och Skolinspektionen ingår inte i de av regeringen beslutade statliga myndigheterna.¹²

Investering i samhällsviktig verksamhet

UDI-lagen kan bland annat bli tillämplig vid investeringar i företag som bedriver samhällsviktig verksamhet. Samhällsviktig verksamhet definieras som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet (5 § 1).

MSB har fått bemyndigande att utfärda föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen. MSB:s föreskrifter (MSBFS 2023:4) om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, trädde i kraft den 1 december 2023.

Av 15 kap. 1 § i föreskrifterna framgår att förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem enligt 2 kap. 5 § skollagen som bedrivs av enskild godkänd huvudman är sådana samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Föreskrifterna gäller dock bara för verksamheter med antingen minst fem anställda eller med en årlig omsättning om minst fem miljoner kronor (1 kap. 4 §). Föreskrifterna är alltså inte tillämpliga på en del mindre skolhuvudmän. Vid nyetableringar omfattas

¹² De statliga myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter till ISP enligt 29 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar är Affärsverket svenska kraftnät, Bolagsverket, Ekobrottsmyndigheten, E-hälsomyndigheten, Finansinspektionen, Försvarets materielverk, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Patent- och registreringsverket, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning, Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket, Transportstyrelsen och Verket för innovationssystem.

dock all verksamhet, utan krav på antal anställda eller minsta omsättning (1 kap. 5 §).

Anmälan och granskning

Granskningssystemet i lagen gäller oavsett i vilket land investeraren har sitt säte eller medborgarskap. Också svenska investerare och investerare från andra EU-länder behöver anmäla förvärv till granskningsmyndigheten (se 7–10 §§). Däremot kan endast direktinvesteringar från länder utanför EU förbjudas eller förenas med villkor för godkännande. Begreppet utländska direktinvesteringar i UDI-lagen kan sammanfattningsvis sägas betyda direktinvesteringar som härrör från stater utanför EU.¹³

Avsikt att göra investeringar i en skyddsvärd verksamhet som omfattas av granskningssystemet ska anmälas till ISP. Anmälnings-skyldigheten gäller både direkta och indirekta investeringar. Anmälan ska göras i följande fall:

- Investeringen innebär förfogande över röster som överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i ett aktiebolag eller europabolag eller en ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet (7 § 1).
- Investeringen innebär att investeraren förvärvar ett aktie- eller europabolag som bedriver (eller bildar ett sådant bolag eller en ekonomisk förening som ska bedriva) skyddsvärd verksamhet och att investeraren kommer att förfoga över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen (7 § 2). Bestämmelsen tar sikte på nyetableringar bland annat genom bildande av nya juridiska personer.
- Investeringen innebär att investeraren blir, eller redan är, bolagsman i handelsbolag eller enkelt bolag där det bedrivs eller ska bedrivas skyddsvärd verksamhet (7 § 3).
- Investeringen innebär att investeraren bildar en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet (7 § 4).

¹³ Jämför 4 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

- Investeringen innebär att investeraren på annat sätt än i 7 § 1–4 får ett direkt eller indirekt inflytande i ledningen i ett aktiebolag, europabolag, handelsbolag, enkelt bolag, en ekonomisk förening eller stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet (7 § 5).
- Investeraren eller någon annan genom investeringen kommer att få inflytande över skyddsvärd verksamhet som bedrivs som enskild näringsverksamhet (9 §).
- Investering i skyddsvärd verksamhet på annat sätt än som anges i 7 § 1–5 eller 9 §§ om investeraren genom investeringen skulle komma att överta hela eller någon del av den skyddsvärda verksamheten (10 §).

Handläggningen hos ISP

ISP kan lämna en anmälan utan åtgärd eller välja att inleda en granskning. En granskning kan leda till ett godkännande med eller utan villkor, eller ett förbud för direktinvesteringen. Ett villkor vid godkännande kan till exempel gälla ledning och kontroll. En investering som omfattas av anmälningsskyldighet får genomföras bara om anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd, eller om investeringen har godkänts vid en granskning (16 §).

En utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet ska förbjudas, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige (20 §). I förarbetena sägs bland annat följande om bedömningen.

Att en investering kan inverka skadligt på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige är mycket allvarligt, men mindre kritiskt än om den kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet. Vid bedömningen av vilken risk en investering innebär bör hänsyn bland annat tas till vilket slags verksamhet som bedrivs, var den bedrivs och på vilken nivå den bedrivs. En investering i en viss typ av verksamhet kan anses utgöra risk för Sveriges säkerhet om investeringen riskerar att få effekter på i huvudsak nationell nivå. En investering i samma slags verksamhet kan dock anses utgöra risk för allmän ordning eller för allmän säkerhet i Sverige om den skulle få effekter endast

på regional eller lokal nivå. Avgörande för bedömningen av vilka risker en investering är förenad med blir därmed vilken effekt investeringen kan ha på det svenska samhället.¹⁴

En anmälan ska lämnas utan åtgärd om ISP bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige (19 §). Av förarbetena framgår bland annat att det till exempel finns förutsättningar att tillämpa bestämmelsen om att lämna anmälan utan åtgärd om investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap, eller en juridisk person som ägs eller kontrolleras av endast fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap, och granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att investeraren agerar för någon annans räkning. Detsamma gäller andra motsvarande unionsinterna investeringar. Även en anmälan om en utländsk direktinvestering som inte bedöms vara förenad med risker kan lämnas utan åtgärd med stöd av bestämmelsen. Om det finns oklarheter om till exempel investerarens ägarförhållanden som granskningsmyndigheten bedömer bör utredas vidare ska en anmälan inte lämnas utan åtgärd.¹⁵

Vid sin prövning ska ISP beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren (17 §). ISP ska beakta följande omständigheter kring investeraren:

- Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.
- Om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige, eller i en annan medlemsstat.
- Om det finns andra omständigheter kring investeraren som innebär att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. (18 §)

¹⁴ Prop. 2022/23:116 s. 23.

¹⁵ Ibid., s. 198.

Innebörden av ett förbud

Ett förbud mot en investering innebär som huvudregel att rättshandlingar kopplade till investeringen blir ogiltiga (23 § första stycket). Det innebär till exempel att ett köp kan bli ogiltigt. Om det gäller ett förvärv på en reglerad marknad eller plattform¹⁶, på exekutiv auktion eller av fast egendom blir dock inte rättshandlingar kopplade till investeringen ogiltiga vid ett förbud. I sådana fall får ISP i stället förelägga investeraren att avyttra det som har förvärvats. Ett föreläggande får förenas med vite. (se 23 § andra stycket)

ISP får vidare besluta om sanktionsavgifter om upp till 100 miljoner kronor vid överträdelser av lagen (se 31 och 32 §§).

Sekretess i ärendena hos ISP

Vissa uppgifter som ISP får av andra myndigheter har ett starkt sekretesskydd som gäller oavsett vilken myndighet som uppgifterna finns hos.¹⁷ Det handlar om sekretess i underrättelseverksamhet, försvarssekretess, förundersökningssekretess samt sekretess i internationellt samarbete. Om sådana uppgifter lämnas till ISP, kommer de därför att ha samma sekretesskydd som hos de myndigheter som lämnat uppgifterna.¹⁸

När det gäller sekretess till skydd för enskilda intressen kan uppgifter om affärs- och driftförhållanden som omfattas av sekretess komma att lämnas till ISP. Enligt 30 kap. 23 § 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt bestämmelsens andra punkt gäller sekretess också för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än de som avses i första punkten för

¹⁶ Här menas en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför EES eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden.

¹⁷ Se 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ samt 18 kap. 2 § OSL.

¹⁸ SOU 2021:87 s. 535.

den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska användas restriktivt. Om bestämmelsen är tillämpligt avgörs alltså av det intresse som den utlämnande myndigheten (i detta fall ISP) har av att lämna uppgiften – inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få uppgiften.

Statistik över antalet ärenden

ISP publicerar statistik över investeringsärenden enligt UDI-lagen. Sedan lagen trädde i kraft den 1 december 2023 till och med den 31 december 2024 har sammanlagt 1 377 anmälningar kommit in till ISP. Av dessa har 1 125 investeringar lämnats utan åtgärd av ISP. Myndigheten har inlett granskning i 26 ärenden. Efter granskning har tolv investeringar godkänts, fem har godkänts med villkor och en investering har förbjudits.¹⁹ Cirka 25 anmälningar avser samhällsviktiga verksamheter inom utbildning.²⁰ Utredningen har dock inga uppgifter om handläggningen av dessa anmälningar och om någon åtgärd har vidtagits av myndigheten.

7.3.4 Förslag från Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har föreslagit att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det gäller hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret.²¹ Förslaget bereds för närvarande av Regeringskansliet.

¹⁹ ISP, "Statistik över UDI-ärenden", hämtad 2025-03-18, <https://isp.se/utlandskadirektinvesteringar/statistiska-uppgifter-kring-udi/>.

²⁰ Under perioden den 1 december 2023 – 29 november 2024.

²¹ SOU 2019:34.

7.4 Handläggning av ansökan och tillsyn vid utländskt ägande

7.4.1 Skolinspektionen lyfter svårigheter med att få en fullständig bild av utländskt ägande

Enligt Skolinspektionen är ägandet av de enskilda huvudmännen inom friskoleområdet rörligt och kan förändras snabbt, inte minst bland de börsnoterade bolagen. Huvudmännen ska enligt skollagen anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen. Under 2023 tog myndigheten emot 250 sådana anmälningar. Skolinspektionens erfarenhet är dock att många huvudmän trots skyldigheten inte anmäler förändringar i ägande. Att låta bli att anmäla ägarbyte är inte heller belagt med någon sanktion enligt skollagen.²²

Skolinspektionen menar att kombinationen av att ägandet kan förändras hastigt och att många huvudmän inte uppfyller sin anmälningsskyldighet bidrar till att det är svårt att ha en fullständig bild av det utländska ägandet inom friskolesektorn vid en viss tidpunkt. Vidare genomför Skolinspektionen ägar- och ledningsprövning endast av ägare som anses ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.²³

Skolinspektionens kartläggning av utländskt ägande kan utgöra en stor del av en utredning, även om slutsatsen blir att den utländska ägaren inte har ett väsentligt inflytande. Det finns vissa utmaningar för Skolinspektionen när uppgifter behöver hämtas in från myndigheter i andra länder för att fastställa ägar- och ledningskretsen och bedöma lämpligheten bland personerna i kretsen. Det kan vara tidskrävande och uppgifterna kan ibland vara svåra att tolka. Enligt Skolinspektionen är det många gånger svårt eller ibland omöjligt att säkerställa tillförlitligheten i dokumentationen.²⁴

²² Skolinspektionen (2024), Skolinspektionens årsrapport 2023 – Iakttagelser och erfarenheter från året som gått, (dnr 2024:1192), s. 10 och 39.

²³ Ibid., s. 40.

²⁴ Ibid., s. 40.

7.4.2 Andra myndigheter med uppdrag inom utbildningsområdet

Skolinspektionen är inte ensam tillsynsmyndighet på utbildningsområdet. Kommunerna har tillsynsansvar för fristående förskolor. Utredningen saknar dock till stor del uppgifter om hur vanligt det är med utländskt ägande av förskolor och hur kommunernas verksamhet påverkats av utländskt ägande.²⁵

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga och beivra brottslig verksamhet. Det har hänt att Säkerhetspolisen uppmärksammat Skolinspektionen på att oönskade aktörer fått inflytande över skolor och agerat på ett sätt som utgjort ett direkt hot mot skolans demokratiuppdrag eller samhällets säkerhet i stort.²⁶ Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har dock i princip enbart i uppdrag att beivra aktiviteter som innefattar brott eller brott mot rikets säkerhet enligt polislagen (1984:387). Informationspåverkan som sker inom ramen för en skolas verksamhet och som inte är brottslig, faller i regel inte inom ramen för Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens uppgifter. Därför kan aktörer som håller sig i en gråzon undgå att fångas upp av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten, även när det finns brottsliga eller internationella, antagonistiska aktörer i bakgrunden.²⁷

7.4.3 Rapport från FOI om risker med utländskt ägande i svenska skolor

I april 2023 överlämnade FOI rapporten Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola till regeringen (U2023/01480). I rapporten fokuserar FOI på sårbarheter och risker kopplade till demokratiuppdraget inom grundskolan och gymnasieskolan.

FOI menar att utbildningsväsendet på många sätt är avgörande för utvecklingen av Sverige. Det spelar en viktig roll för att fostra medborgare som är stadigt förankrade i demokratiska värderingar, icke-diskriminering, mänskliga fri och rättigheter och rättsstatens

²⁵ Även Diskrimineringsombudsmannen, länsstyrelserna, Integritetsskyddsmyndigheten och Arbetsmiljöverket har uppdrag som avser utbildningsområdet.

²⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) (2023), *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker*, s. 30.

²⁷ Ibid.

principer. FOI konstaterar dock att det finns ett antal internationella exempel där olika icke-demokratiska krafter har utnyttjat utbildningsväsendet för sina egna syften. Även i Sverige har det funnits privata aktörer inom utbildningsväsendet med kopplingar till utländska auktoritära stater.

FOI anser att det inte är osannolikt att en utländsk antagonistisk aktör investerar i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället. Säkerhetspolisen har också framhåvt att många antagonistiska utländska aktörer har förmåga att dölja sitt eventuella ägande i företag och undgå upptäckt.

FOI konstaterar samtidigt att utländska antagonistiska aktörers investeringar i det svenska utbildningsväsendet vid en påverkansoperation medför avsevärda kostnader och har ett osäkert resultat. Aktören skulle dessutom sannolikt behöva ha ett långsiktigt perspektiv för att nå önskad effekt. Detta är dock inte omöjligt för en stat eller ideologisk aktör med planer som sträcker sig långt in i framtiden. Det finns flera aktörer med maktanspråk som har mycket långsiktiga planer för hur de ska utöka sitt globala inflytande, bland annat med hjälp av utbildningsväsendet.

FOI menar att verksamheten inte nödvändigtvis behöver vara uppenbart olaglig för att leda till oönskade följd effekter för det svenska samhället. Målsättningen för en antagonistisk aktör kan exempelvis vara att i det fördolda eller på ett diskret sätt minska det svenska samhällets förmåga att upprätthålla funktionalitet och minska demokratin. Detta behöver inte nödvändigtvis vara olagligt, men är givetvis oönskat.²⁸

För en statlig antagonist kan skolan också tjäna som en bas för kontroll och påverkan på en diaspora, särskilt om det finns en sammanflätning med en religiös institution. FOI pekar på att Säkerhetspolisen i sin årliga lägesbild uppmärksammar sådana fenomen, till exempel flyktingspionage och informationsskyldighet till en antagonistisk aktör för vissa grupper.²⁹

FOI menar att Skolinspektionens förmåga att avslöja och förhindra internationella antagonister med målsättningen att påverka svenskars uppfattning om den egna demokratin och mänskliga rättigheter torde vara osäker och dessutom starkt beroende av en

²⁸ Ibid., s. 42.

²⁹ Ibid.

väl fungerande samverkan med andra myndigheter.³⁰ En anledning till att Skolinspektionen har svårt att upptäcka och motverka antagonistiska aktörer på den svenska skolmarknaden är att den kompetens som behövs för att identifiera antagonistiska aktörer i första hand finns hos andra svenska myndigheter, bland annat hos Säkerhetspolisen, Polisen och Finansinspektionen. Dessa tillsynsmyndigheter har dock sina egna tillsynsområden och prioriteringar och det finns inga garantier för en problemfri samverkan.³¹

Enligt FOI förefaller det dock osannolikt att en större koncern med verksamhet i hela landet förvärfvas i syfte att användas för påverkansoperationer. Att konstruera ett lockande erbjudande till en större och mer diversifierad målgrupp elever blir svårare för aktören. FOI konstaterar att det då handlar om flera kommuner och andra ekonomiska aktörer med sammantaget större resurser, och det kan därmed bli svårare att åstadkomma tillräcklig förhandlingsstyrka gentemot dem. En verksamhet i större skala riskerar också att dra till sig uppmärksamhet både från myndigheter och medier, vilket kan äventyra påverkansoperationen.³²

7.4.4 Regelverket om den inre marknaden och ett förbud av utländska ägare från vissa länder³³

Utredningen bedömer att det vid framtagandet och utformningen av förslag är nödvändigt att ta hänsyn till regelverket för den inre marknaden (se kapitel 3³⁴).

Vilken frihet är tillämplig?

Ägarprövningar inom andra områden har av EU-domstolen ansetts falla under etableringsfriheten och inte den fria rörligheten för kapital. Det kan också ifrågasättas om den fria rörligheten för kapital kan

³⁰ FOI, *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker*, s. 32.

³¹ Ibid., s. 43.

³² Ibid., s. 40.

³³ Detta avsnitt bygger huvudsakligen på ett rättsutlåtande med en rättslig analys av EU-rättens inflytande på utredningens uppdrag av Isak Lefvert. Rättsutlåtandet har skrivits på uppdrag av utredningen.

³⁴ I kapitlet redogör utredningen bland annat för sin bedömning av rättsläget gällande utbildningssektorn och regelverket om den inre marknaden.

användas för att ge tredjelandsföretag tillträde till en medlemsstats tjänstemarknad. Att hävda att ett tredjelandsförbud faller under, eller står i strid med, den fria rörligheten för kapital vore nämligen att använda denna frihet för att ge tredjelandsföretag tillträde till den svenska utbildningsmarknaden. Det skulle ge den fria rörligheten för kapital icke avsedda effekter. Ett förslag om ett förbud mot ägare från tredjeländer bör därför anses falla under etableringsfriheten redan av ändamålsskäl. Utredningens bedömning är att förslaget riktar sig mot etableringsfriheten och att effekten på den fria rörligheten för kapital är helt underordnad. Det kan emellertid inte uteslutas av EU-domstolen skulle göra en annan bedömning och anse att den fria rörligheten för kapital är tillämplig på förslaget.

Skulle ett förbud strida mot etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital?

Utredningen anser att det finns mycket som tyder på att ett förbud innebär en begränsning av EU- och EES-företags etableringsfrihet. En tredjelandsaktör kan visserligen inte åberopa etableringsfriheten om aktören är missnöjd med förbudet, eftersom varken företag eller andra personer från tredjeländer har någon etableringsfrihet. Detta gäller oavsett om ett tredjelandsföretag har en direkt ägarandel i ett svenskt skolföretag eller om ägandet går genom ett EU/EES-företag. Det är dock möjligt att företag från EU/EES blir missnöjda över att de inte beviljas tillstånd på grund av ett väsentligt ägande från tredjeländer, eller att en sådan ägare inte godtas vid en ägarprövning. Utredningen gör bedömningen att eftersom förbudet på så sätt skulle träffa styrningen och organisationen av företaget och göra det svårare för vissa företag – de med väsentligt inflytande från tredjeländer – att etablera sig på den svenska skolmarknaden utgör det en begränsning av etableringsfriheten.

Om den fria rörligheten för kapital skulle anses vara tillämplig utgör ett förbud en begränsning av den rörligheten. Förslaget begränsar nämligen möjligheten till investeringar av de aktörer som träffas av förbudet. På så sätt begränsas den fria rörligheten för företag från tredjeländer. Eftersom förbudet även träffar företag från EU/EES som hämtat in kapital från tredjeländer begränsas även deras fria rörlighet för kapital. Förbudet gör det nämligen svårare för företag från EU/EES med ägarintressen från tredje-

länder att etablera sig på den svenska skol- och förskolemarknaden. Som ovan framgår kan det dock ifrågasättas om ett förbud skulle falla under den fria rörligheten för kapital.

En proportionalitetsbedömning

Om ett förbud skulle bedömas inskränka etableringsfriheten eller rörligheten för kapital måste en proportionalitetsbedömning göras. Det kan argumenteras för att syftet med förslaget faller under allmän ordning och säkerhet. Det framstår också som ändamålsenligt att förbjuda visst ägande från tredje länder, om Sverige kan visa att hoten mot allmän ordning och säkerhet kommer från tredje länder.

Även om förbudet bara riktar sig mot vissa ägare skulle förslaget innebära en kraftfull begränsning av tredjelandsaktörernas rättigheter under den fria rörligheten för kapital, eftersom förslaget helt förbjuder dessa ägare. Ingreppet mot företagen från EU/EES blir nog mindre, eftersom begränsningen bara träffar de företag som har betydande ägarintressen och kopplingar från tredjeländer. Detta innebär att det är mer sannolikt att förbudet skulle ses som en nödvändig begränsning av etableringsfriheten än som en nödvändig begränsning av den fria rörligheten för kapital.

I begreppet nödvändighet ligger att mindre ingripande alternativ ska vara otillräckliga. För att förslaget om ett förbud mot ägare från tredjeland ska kunna anses nödvändigt behöver alltså Sverige nog visa att inget av följande alternativ, var för sig eller tillsammans, vore lika effektiva.

1. Den nyligen införda lagen om granskning av utländska direktinvesteringar omfattar bland annat investeringar i förskola och skola. Med stöd av det regelverket kan direktinvesteringar som härrör från stater utanför EU förbjudas om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.
2. Andra åtgärder som syftar till att underlätta för myndigheterna att upptäcka och förbjuda riskabla aktörer från tredje länder inom ramen för ägar- och ledningsprövningen.

Utredningen anser att det kan ifrågasättas varför dessa alternativ tillsammans inte skulle vara tillräckliga för att på ett mindre ingripande sätt komma till rätta med de risker för skadlig påverkan på förskolan, skolan och samhället som verkar ligga till grund för utredningspunkten om förbud mot ägare från tredjeländer.

Vid en proportionalitetsbedömning kan också premissen att ägande från tredjeländ i sig är mer riskabelt än annat ägande komma att behandlas. Även aktörer som bara har koppling till Sverige och EU kan dock utgöra hot, och dessa skulle inte stoppas av förslaget om förbud mot ägare från tredjeländ. Detta gör förslaget mindre lämpligt för att uppnå sitt syfte. Förbudet verkar träffa vidare än vad dess syfte kräver. Man kan anta att den stora majoriteten av tredjeländsinvesterare i den svenska skolan kommer från länder som varken kan klassas som auktoritära eller antagonister. Ägare som annars anses som önskvärda riskerar alltså att stängas ute från den svenska skolmarknaden.

Det saknas praxis från EU-domstolen om hur konsekvenserna av åtgärder riktade mot tredjeländer ska bedömas i en så pass unik kontext som den svenska utbildningssektorn. Utredningen menar att det måste ses som väldigt osäkert om ett förbud kan ses som en proportionerlig begränsning av etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital för aktörer från EU/EES.

7.5 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Det kan ifrågasättas om det är lämpligt, och förenligt med regelverket om den inre marknaden, att införa ett generellt förbud mot att juridiska personer med säte i ett land utanför EU och EES genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamhet i en förskola eller skola.

Syftet med ett sådant förbud kan delvis komma att uppnås genom den nyligen införda lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Regeringen bör utvärdera dess effekt på skollagens område och analysera eventuella behov av åtgärder för att stärka dess verkan på området.

Utredningen avser att i slutbetänkandet lämna förslag på en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att

hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva inflytande över en enskild huvudman. Förslaget ska gälla såväl inhemska som utländska aktörer.

Regeringen lyfter i utredningens direktiv mer allmänt bristen på information om ägarkretsen i förhållande till Skolinspektionens bedömning av huvudmannens lämplighet enligt skollagen. Information om utländska ägare är i vissa fall svårtillgänglig på grund av till exempel långa svarstider från utländska myndigheter eller skillnader mellan länder i sekretessbestämmelser och offentlig information. Detta försvårar redan i dag tillsynsmyndighetens ägar- och ledningsprövning. Utredningen tolkar dock tilläggsdirektivet som att det övervägande skälet till uppdraget i denna del är de säkerhetsfrågor som lyfts i FOI:s rapport, även om frågan om tillgång till underlag för tillsynsmyndigheterna är viktig.

Utredningen konstaterar att det kan ifrågasättas om ett generellt förbud som hindrar alla direktinvesteringar som skulle ge en juridisk person med säte utanför EU och EES ett väsentligt inflytande över en förskola eller en skola i Sverige, är förenligt med regelverket om den inre marknaden. Utredningen ställer sig tveksam till om ett generellt förbud som motiveras med att det löser de problem som nämns i tilläggsdirektivet, skulle kunna ses som en proportionerlig åtgärd vid en proportionalitetsbedömning. Ett sådant förbud skulle träffa även företag från demokratiska länder som inte är antagonistiska eller bör uteslutas av andra säkerhetspolitiska skäl.

Frågan är också om syftet med ett generellt förbud ändå kan sägas uppnås i viss mån genom den nyligen införda UDI-lagen. Utredningen har haft kontakt med både ISP och MSB och drar slutsatsen att lagstiftningen om direktinvesteringar i hög grad kan antas hantera den typen av säkerhetspolitiska frågor som tilläggsdirektivet tar upp. Den nya lagstiftningen om granskning av utländska direktinvesteringar innebär en anmälningsskyldighet och möjlighet till förbud eller ett godkännande som förenas med villkor. Lagstiftningen kan alltså hindra en investering som innebär att en aktör (utanför EU) får ett väsentligt inflytande över en skolverksamhet om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet, på allmän ordning eller på allmän säkerhet i Sverige. Det är dock inte fråga om ett generellt förbud som hindrar alla direkt-

investeringar som ger en juridisk person med säte utanför EU³⁵ ett väsentligt inflytande över en förskola eller en skola i Sverige.

Lagstiftningen om utländska direktinvesteringar är ny och det saknas därför i hög grad kunskap om hur många direktinvesteringar som granskningssystemet kommer att behöva hantera. Det har under 2024 kommit in anmälningar till ISP inom utbildningsområdet men utredningen saknar information om huruvida dessa lett till någon åtgärd hos myndigheten.

Enligt utredningens sammantagna bedömning kan det ifrågasättas om det är lämpligt, och förenligt med regelverket om den inre marknaden, att införa ett generellt förbud mot att juridiska personer som har säte i ett land utanför EU och EES genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamhet i en förskola eller skola. Syftet med ett sådant förbud kan delvis komma att uppnås genom den nyligen införda lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Eftersom det är en ny lagstiftning med ett brett tillämpningsområde bör dock regeringen utvärdera lagens effekt på skolområdet. Då kan man också analysera eventuella behov av åtgärder för att stärka dess verkan på området.

Vidare avser utredningen att i slutbetänkandet lämna förslag på en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva inflytande över en enskild huvudman. Förslaget ska gälla såväl inhemska som utländska aktörer.

³⁵ Det kan noteras att utredningens uppdrag avser juridiska personer med säte utanför EU och EES, och lagstiftningen om utländska direktinvesteringar avser att hantera alla länder utanför EU, även de som ingår i EES.

8 Återkrav av kommunala bidrag

8.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt direktivet bland annat 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. Den ska också utreda och föreslå i vilka andra fall utbetalda kommunala bidrag ska kunna återkrävas.

I tilläggsdirektivet (2023:109) anför regeringen bland annat följande om utredningens uppdrag i denna del. Regeringen anser att oseriösa och olämpliga aktörer inte ska få förekomma inom skolväsendet. I enlighet med riksdagens tillkännagivande (bet. 2021/22:UbU32 punkt 9, rskr. 2021/22:362) 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.

8.2 Kommunala bidrag

Hur enskilda huvudmän ska ersättas av barnens och elevernas hemkommuner regleras i skollagen (2010:800) samt i skolförordningen (2011:185) respektive gymnasieförordningen (2010:2039). Genom-

gången av de kommunala bidragen nedan gör dock inte anspråk på att vara heltäckande.¹

8.2.1 Kommunala bidrag i förskolan

Kommunerna ska ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna förskolorna genom ett så kallat grundbelopp för varje barn (8 kap. 21 och 22 §§ skollagen). Som huvudregel gäller att grundbeloppet ska avse ersättning för:

- omsorg och pedagogisk verksamhet,
- pedagogiskt material och utrustning,
- måltider,
- administration,
- mervärdesskatt, och
- lokalkostnader.

Kommunen ska kunna redovisa för den enskilda huvudmannen hur beloppet har räknats fram (14 kap. 10 § skolförordningen). Av redovisningen ska beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt framgå och, om det inte finns särskilda skäl, även beloppen för övriga kostnadsslag var för sig.

Utöver grundbeloppet ska kommunerna under vissa omständigheter lämna ett så kallat tilläggsbelopp till enskilda huvudmän (8 kap. 23 § skollagen). Tilläggsbeloppet ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd och vara individuellt bestämt utifrån barnets behov. Det är de enskilda huvudmännen som ansöker om tilläggsbelopp.

¹ Se till exempel 17 kap. 35 § skollagen. Denna och nästföljande paragraf behandlar det bidrag som en hemkommun ska betala till en fristående skola för utbildning på programinriktat individuellt val av ungdomar från kommunen. För kommunala bidrag till enskilda huvudmän vars verksamhet inte ingår i skolväsendet se till exempel 24 kap. 5 § skollagen om bidrag för en elev i en internationell skola på grundskolenivå och 25 kap. 11 § skollagen om bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem.

8.2.2 Kommunala bidrag i förskoleklass, grundskolan och anpassad grundskola

Enligt skollagen ska kommunerna ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna skolorna genom ett så kallat grundbelopp för varje elev (9 kap. 19 och 20 §§, 10 kap. 37 och 38 §§ och 11 kap. 36 och 37 §§ skollagen). Som huvudregel gäller att grundbeloppet ska avse ersättning för:

- undervisning,
- lärmaterial,
- elevhälsa,
- måltider,
- administration,
- mervärdesskatt, och
- lokalkostnader.

Kommunen ska kunna redovisa för den enskilda huvudmannen hur beloppet har räknats fram (14 kap. 10 § skolförordningen). Av redovisningen ska beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt framgå och, om det inte finns särskilda skäl, även beloppen för övriga kostnadsslag var för sig.

Utöver grundbeloppet ska kommunerna under vissa omständigheter lämna ett så kallat tilläggsbelopp till enskilda huvudmän (9 kap. 21 §, 10 kap. 39 § och 11 kap. 38 § skollagen). Tilläggsbeloppet ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbelopp ska även lämnas för elever i grundskola och anpassad grundskola som ska erbjudas modersmålsundervisning eller, såvitt gäller grundskolan, deltar i lovskola. Tilläggsbeloppet för en elev som behöver särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Det är de enskilda huvudmännen som ansöker om tilläggsbelopp.

8.2.3 Kommunala bidrag i fritidshemmet

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten (14 kap. 15 § skollagen). Bidraget består av ett grundbelopp² som ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna fritidshem och avse ersättning för:

- omsorg och pedagogisk verksamhet,
- pedagogiskt material och utrustning,
- måltider,
- administration,
- mervärdesskatt, och
- lokalkostnader.

Utöver grundbeloppet lämnas i vissa fall ett tilläggsbelopp (14 kap. 17 § skollagen). Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Det är de enskilda huvudmännen som ansöker om tilläggsbelopp.

8.2.4 Kommunala bidrag i gymnasieskolan och anpassad gymnasieskola

När det gäller bidrag till fristående gymnasieskolor ska grundbeloppet för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen (16 kap. 52 och 53, 55 §§ och 19 kap. 45 och 46, 48 §§ skollagen). Det är alltså hemkommunens egen program- och inriktningskostnad per elev som ska ligga till grund för ersättningen till enskilda huvudmän.

Likt grundskolan är det följande kostnadsslag som ska ligga till grund för kommunens beräkning:

² 14 kap. 16 § skollagen.

- undervisning,
- lärverktyg,
- elevhälsa,
- måltider,
- administration,
- mervärdesskatt, och
- lokalkostnader.

Det är endast när hemkommunen erbjuder kostnadsfria måltider som bidraget behöver innefatta sådan ersättning (13 kap. 4 § gymnasieförordningen).

Det är vanligt att kommuner erbjuder olika gymnasieutbildningar tillsammans med andra kommuner inom ramen för så kallade samverkansavtal. För en kommun som erbjuder en viss utbildning via ett sådant avtal, och inte själv har motsvarande utbildning inom kommunen, gäller det överenskomna priset som grund för ersättningen till enskilda huvudmän för de elever som är folkbokförda i kommunen.³

För vissa gymnasieutbildningar som avviker från nationella program, till exempel riksrekryterande utbildningar och särskilda varianter, ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket (16 kap. 55 § skollagen).

Skolverket får meddela föreskrifter om grundbeloppets storlek om en elev har antagits till ett nationellt program som kommunen inte erbjuder, varken själv eller inom ramen för ett samverkansavtal med andra kommuner. Då tillämpas den så kallade riksprislistan (13 kap. 9 § gymnasieförordningen). Riksprislistan bygger på genomsnittskostnaden för respektive program i Sverige och baseras på kommunernas, regionernas och gymnasieförbundens budgeterade kostnader per elev.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov (16 kap. 54 § och 19 kap. 47 §

³ SOU 2020:33.

skollagen.) Det är de enskilda huvudmännen som ansöker om tilläggsbelopp.

8.2.5 Kommunala bidrag vid distansundervisning

Hemkommunen ska lämna bidrag till en enskild huvudman som har antagit en elev till ett program i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan där distansundervisning används (22 kap. 20 § skollagen). Om det är fråga om ett nationellt program i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan, eller ett programinriktat val som har utformats för en grupp elever i gymnasieskolan, består bidraget av ett grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket samt i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet⁴ ska avse ersättning för:

- undervisning,
- lärverktyg,
- elevhälsa,
- måltider,
- administration,
- mervärdesskatt, och
- lokalkostnader.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Se 22 kap. 20 § skollagen.

8.2.6 Tilläggsbelopp avseende särskilt stöd

Av 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen och 13 kap. 7 § första punkten gymnasieförordningen följer att med tilläggsbelopp enligt 8 kap. 23 §, 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 § och 14 kap. 17 §

⁴ 22 kap. 19 § skollagen.

respektive 16 kap. 54 §, 19 kap. 47 § och 22 kap. 20 § skollagen, avses ersättning för extraordinära stödåtgärder.

Med extraordinära stödåtgärder avses stödåtgärder som väsentligt avviker från det särskilda stöd som ska tillhandahållas inom ramen för grundbeloppet och som innebär att betydande resurser måste avsättas för ett barn eller en elevs räkning (14 kap. 8 a § skolförordningen och 13 kap. 7 a § gymnasieförordningen).

Näst intill alla elevers behov ska dock kunna tillgodoses inom ramen för grundbeloppet (HFD 2012 ref. 46). Varje skola måste också i de flesta fall göra omprioriteringar inom ramen för de normala resurserna och anpassa organisation och undervisning så att hänsyn tas till varje elevs behov och förutsättningar.

Vid bedömningen av om stödåtgärder utgör extraordinära stödåtgärder ska åtgärdernas omfattning och varaktighet särskilt beaktas. Extraordinära stödåtgärder kan avse exempelvis assistenthjälp, anpassning av lokaler eller en helt anpassad lärmiljö. Extraordinära stödåtgärder kan riktas till bland andra barn och elever med funktionsnedsättning, stora inlärningssvårigheter eller långvarig skolfrånvaro. Med en helt anpassad lärmiljö avses en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens.

En enskild huvudman som ansöker om bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder ska lämna de uppgifter som behövs för bestämmandet av tilläggsbelopp (14 kap. 8 b § skolförordningen och 13 kap. 7 b § gymnasieförordningen).

Av Skolverkets hemsida framgår att en ansökan om tilläggsbelopp bör innehålla en specificerad beräkning av kostnaderna för att tillgodose barnets eller elevens behov. Vidare framgår att kostnaderna ska vara direkt kopplade till de extraordinära stödåtgärder som barnet eller eleven behöver och ges av förskolan eller skolan och vara direkt kopplade till det enskilda barnets eller elevens behov och förutsättningar.⁵

Utredningen har tagit del av ansökningar om tilläggsbelopp. Av dessa framgår att den enskilda huvudmannen ska ange vilka

⁵ Se <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/ge-extra-stod-till-elever/ansoka-om-tillaggsbelopp#h-Attansokaomtillaggsbelopp> (Besökt den 19 november 2024.). Statens skolverk har bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna enligt 8 b § skolförordningen, respektive 13 kap. 7 b § gymnasieförordningen, och bestämmandet av tilläggsbelopp (14 kap. 8 c § skolförordningen och 13 kap. 7 c § gymnasieförordningen).

extraordinära stödåtgärder som barnet eller eleven behöver och exempelvis ange antal timmar som barnet behöver stöd per vecka. Utifrån de beslut om tilläggsbelopp som utredningen tagit del av går det att utläsa att tilläggsbeloppet ofta gäller ersättning för en assistent under ett visst antal timmar per vecka och vilket belopp som beviljas per månad.

Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev som behöver särskilt stöd om det leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.⁶

8.2.7 Extra tillskott under budgetåret och rätt att överklaga bidragsbeslut

Om hemkommunen ger ytterligare resurser till sin verksamhet under budgetåret, ska den ge motsvarande tillskott till de enskilda huvudmännen.⁷ Ytterligare resurser som kommuner tillför under året kan till exempel vara extra tillskott för särskilda pedagogiska satsningar och om en kommuns skolenheter uppvisar negativa resultat.

Den enskilda huvudmannen har möjlighet att överklaga ett bidragsbeslut genom förvaltningsbesvär och därmed få hela beslutet prövat i sak, inklusive beloppets storlek.⁸

8.2.8 Strukturbidrag – socioekonomisk resursfördelning

Många kommuner lämnar även vad som ofta kallas strukturbidrag eller strukturersättning, som är en form av socioekonomisk resursfördelning. Detta grundas på att kommunerna ska fördela resurser till skolväsendet utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen). Alla kommuner ska alltså tillämpa någon form av kompensatorisk resursfördelning inom kommunen. Det gör att bidragen kan variera mellan barn och elever med olika förutsättningar inom samma kommun, och skillnaden är då det så kallade strukturbidraget. Ett eventuellt strukturbidrag ska ges till

⁶ Se 8 kap. 23 § andra stycket, 9 kap. 21 § andra stycket, 10 kap. 39 § andra stycket, 11 kap. 38 § andra stycket, 14 kap. 17 § andra stycket, 16 kap. 54 § andra stycket, 19 kap. 47 § andra stycket och 22 kap. 20 § andra stycket skollagen.

⁷ 14 kap. 2 § skolförordningen och 13 kap. 2 § gymnasieförordningen.

⁸ 28 kap. 5 § 2 p. skollagen.

barn och elever i fristående verksamhet enligt samma principer som för barn och elever i kommunal verksamhet.

Strukturbidraget är inte reglerat i skollagen eller skolförordningarna.

8.2.9 Hur får de kommunala bidragen användas?

Nuvarande regler för finansiering av enskilda huvudmän behandlar hur beloppen ska beräknas och utgår från att beloppen ska vara desamma, oberoende av om ett barn eller en elev går i en fristående eller en kommunal förskola eller skola.

Det finns inga krav eller villkor för hur bidraget ska användas av de enskilda huvudmännen. De är fria att använda grundbeloppet på det sätt som de bedömer lämpligt. Det har sin grund i utgångspunkter som framgår av förarbetena till nuvarande reglering. Regeringen anförde där bland annat att det i en målstyrd verksamhet måste finnas ett stort utrymme för lokalt ansvarstagande och lokala beslut om hur verksamheten ska utformas och bedrivas. Man ansåg bland annat att en hög grad av detaljreglering skulle minska möjligheterna att anpassa verksamheten till lokala behov, förutsättningar och önskemål. För att inte i onödan minska det lokala handlingsutrymmet menade regeringen därför att resursfördelningen inte bör regleras i detalj. Det viktiga när det gäller hemkommunens bidrag för ett barn eller en elev i enskild verksamhet är i stället att resursfördelningen så långt möjligt sker på lika villkor, vilket innebär att en kommuns modell för ersättning till enskilt bedriven verksamhet i princip måste inkludera samtliga kostnader som kommunen har för ett barn eller en elev i den kommunala verksamheten av motsvarande slag.⁹

Regeringen anförde också att den bidragsgivande kommunens bidragssystem inte ska vara detaljstyrande för hur den fristående skolan disponerar sina resurser. Det skulle strida mot grunderna för mål- och resultatstyrningen av skolan och innebära en återgång till en förlegad regelstyrning. Det måste finnas frihet för den enskilda skolan/verksamheten att utifrån lokala behov och omständigheter göra sina egna prioriteringar av hur stora resurser man vill avsätta för ett visst ändamål. Som exempel anförde regeringen att

⁹ Prop. 2008/09:171 s. 26.

om en enskild huvudman vill lägga större resurser på undervisning och pedagogisk verksamhet men mindre på utrustning och läromedel än vad fördelningen vid beräkningen av bidraget visade, ska huvudmannen vara fri att göra detta.¹⁰ Vidare anförde regeringen att eftersom de föreslagna reglerna klart anger vad bidragen till fristående skolor ska avse ersättning för, förenklas och förtydligas reglerna vilket ökar förutsägbarheten och rättssäkerheten i ersättningssystemet. Rättssäkerheten för enskilda ökar även genom införandet av möjligheten att överklaga beslut om bidrag till allmän förvaltningsdomstol enligt reglerna i förvaltningslagen.¹¹

Sammantaget innebär nu gällande reglering en skyldighet för kommunen att ge enskilda huvudmän samma ersättning som den lämnar till den egna verksamheten. För de enskilda huvudmännen finns däremot ingen skyldighet att använda de kommunala bidragen på något särskilt sätt. Det är upp till dem att själva besluta hur bidragen ska användas. Förarbetena ger exempel som innebär en omDispositionering mellan kostnadsslag – mer till undervisning och pedagogisk verksamhet än till utrustning och läromedel än vad kommunens beräkning visade. Men den enskilda huvudmannen är alltså inte bunden till de kostnadsslag som bidraget är beräknat på. Det innebär att även om kommunen är skyldig att ersätta huvudmannen för vissa specificerade kostnadsslag så måste inte ersättningen användas till dessa kostnadsslag. Huvudmannen kan använda pengarna i vilken annan verksamhet som helst. Det finns inget som hindrar att huvudmannen exempelvis flyttar medlen från en fristående förskola till en fristående gymnasieskola. Huvudmannen är inte heller bunden till den kommun som en fristående skola ligger i. En enskild huvudman som har flera fristående skolor i olika delar av landet är fri att flytta medlen mellan de olika skolorna.

8.2.10 Används de kommunala bidragen till annat än de kostnadsslag som ingår i beräkningen?

Det nuvarande regelverket tillåter enskilda huvudmän att använda de kommunala bidragen för att finansiera andra verksamheter än de som bidragen avsåg, och även att göra olika typer av värdeöverföringar. Exempel på sådant som förekommer är koncernbidrag,

¹⁰ Prop. 2008/09:171 s. 33.

¹¹ Prop. 2008/09:171 s. 61.

utdelning till aktieägare, förvärv av fastigheter utan koppling till skolverksamheten, stöd till ideella föreningar samt förvärv av annan skol- och förskoleverksamhet.

Det finns även exempel på att företrädare för enskilda huvudmän har dömts för att ha tagit ut medel från skolverksamheterna genom brottsligt förfarande. I ett mål dömdes fyra personer i styrelsen för en stiftelse som bedrev skol- och förskoleverksamhet för ekonomisk brottslighet som orsakat stiftelsen skada.¹² Stiftaren dömdes bland annat för grov trolöshet mot huvudman till fängelse i fyra år och sex månader. Stiftaren ålades att betala cirka 4,5 miljoner kronor i skadestånd till stiftelsen. Skolinspektionen återkallade därefter godkännandet och stängde skolan på grund av att ledningskretsen inte bedömdes lämplig.¹³ Den nya styrelsen hade bland annat underlåtit att kräva tillbaka de medel som stiftelsen fått i skadestånd och ansågs inte ha agerat med stiftelsens intresse som sitt främsta. Stockholms stad hade dessförinnan återkallat stiftelsens godkännanden för förskoleverksamhet och stängt två förskoleenheter.¹⁴

I ett annat uppmärksammat mål dömdes en rektor för grov förskingring och grovt bokföringsbrott vid tio tillfällen till fyra år och sex månaders fängelse.¹⁵ Rektorn konstaterades vara faktisk företrädare för huvudmannen, som var en ekonomisk förening. Den grova förskingringen bestod i att rektorn, som haft redovisnings-skyldighet för föreningens bankmedel, hade överfört cirka 12,1 miljoner kronor till två andra juridiska personer som rektorn företrädde. Tingsrätten kom fram till att överföringarna skett genom betalning av osanna så kallade luftfakturor, vilket inneburit en skada för föreningen eftersom pengarna överförts utan att föreningen fått något i gengäld. Åklagaren begärde även att huvudmannen skulle åläggas en företagsbot. Grunden för begäran om företagsbot var de grova bokföringsbrotten. Tingsrätten höll med om att det fanns skäl att ålägga föreningen att betala företagsbot men eftergav ändå företagsboten. Tingsrätten ansåg att det skulle ha lett till ett otillfredsställande och stötande resultat eftersom

¹² Svea hovrätts dom den 17 oktober 2019 i mål nr 7875-19 och Högsta domstolens beslut den 24 februari 2020 i mål nr B 5995-19.

¹³ Skolinspektionens beslut den 17 mars 2022, dnr SI 2019:7839.

¹⁴ Stockholms stads beslut den 17 december 2020 dnr 3.3.1-10244/2018 och dnr 3.3.1-10325/2018.

¹⁵ Göteborgs tingsrätts dom den 29 april 2022 i mål nr B 11357-21. Domen fastställdes av Hovrätten för Västra Sverige den 13 december 2022 i mål nr B 3661-22.

föreningen och i förlängningen de barn som gick i skolorna redan drabbats hårt av den samlade brottslighet som tingsrätten dömde rektorn för.

8.3 När kan de kommunala bidragen återkrävas?

Ett beslut om ersättning enligt skollagen är ett gynnande förvaltningsbeslut. Det innebär att beslutet inte får ändras till det sämre för den enskilda under beslutets giltighetstid.¹⁶ Principen motiveras av att den enskilda ska kunna lita på de beslut som en myndighet har meddelat och vara trygg i att beslut som fått laga kraft inte oväntat ändras. Ett beslut om återbetalning av ett redan utbetalt bidrag fordrar därför som regel ett uttryckligt författningsstöd. Sådant stöd saknas i skollagen.

8.3.1 Minskade bidrag i vissa fall

Sedan 2010 kan en kommun som minskar ersättningen till sin verksamhet också minska bidragen lika mycket till motsvarande verksamhet hos enskilda huvudmän. Det görs i så fall genom att sätta ner återstående utbetalningar under budgetåret. Bakgrunden till regeln är finanskrisen 2007–2010.

Under 2009 blev effekterna av den finansiella krisen märkbar för kommunernas ekonomi. Många kommuner behövde se över sin ekonomi och kostnaderna för sin verksamhet. Underskott i kommunala verksamheter tvingade kommunerna till besparingar i de egna skolorna under löpande budgetår. Regeringen bedömde att det var skäl till att ytterligare värna och stärka principen om lika villkor mellan huvudmännen genom att införa en bestämmelse i förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet.¹⁷ Bestämmelserna anger att en kommun som under löpande budgetår minskar ersättningen till verksamheter i sin egen regi kan minska bidragen till enskild verksamhet i motsvarande mån (14 kap. 2 § andra stycket skolförordningen och

¹⁶ Prop. 2008/09:171 s. 31.

¹⁷ Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens förslag i propositionen (bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280), och de nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2009 för att tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2010.

13 kap. 2 § andra stycket gymnasieförordningen). Ett sådant nytt budgetbeslut innebär dock inte att en enskild huvudman blir återbetalningsskyldig för bidrag som betalats ut tidigare under året, utan enbart att återstående utbetalningar under pågående budgetår minskas.

8.3.2 Annan grund för återkrav (förvaltningslagen)

I förarbeten till skollagstiftningen framgår att det inte är möjligt att, utan särskilt lagstöd, återkräva redan beviljade bidrag, eftersom det står i strid med den grundläggande förvaltningsrättsliga principen att inte ändra ett gynnande förvaltningsbeslut.¹⁸

I 37 § andra stycket förvaltningslagen (FL) anges när ett gynnande förvaltningsbeslut får ändras till den enskildas nackdel. Så är bland annat fallet när det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Det kallas återkallelseförbehåll, och är vanligen angivet i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på. Men ett återkallelseförbehåll kan i vissa fall också följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätter dock att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.¹⁹

Ett gynnande förvaltningsbeslut får även ändras till den enskildas nackdel om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Återkallelsen är då inte att se som någon form av bestraffning för ett oärligt beteende. Det är inte det felaktiga uppgiftslämnandet i sig som utgör grund för ändring, och det är inte heller relevant om vilseledandet har skett med uppsåt eller inte. En ändring kräver inte heller att uppgifterna ska ha lämnats på heder och samvete. Den grundläggande förutsättningen för ändring är i stället att beslutet har blivit felaktigt till följd av partens agerande.²⁰

Bestämmelserna i 37 § andra stycket FL gäller under förutsättning att det inte finns någon avvikande bestämmelse i en annan lag eller en förordning (4 § FL).

¹⁸ Prop. 2008/09:171 s. 31.

¹⁹ Prop. 2016/17: 180 s. 329.

²⁰ Se Ahlström, Förvaltningslagen (2017:900), Karnov 2024-09-20 (JUNO).

Återkrav vid felaktig rapportering av inskrivna elever

Det saknas tillräcklig praxis på området men det skulle således eventuellt vara möjligt för kommuner att, efter ändring av bidragsbeslutet med stöd av 37 § andra stycket FL, kräva tillbaka bidrag vid felaktig utbetalning, på grund av att en enskild huvudman har rapporterat ett felaktigt antal elever.²¹ I utredningens kontakter med kommuner²² har det också framkommit att ett antal kommuner reglerar felaktigt utbetalt bidrag, till följd av just felaktig rapportering av antalet elever. Det görs genom att bidraget minskas efterföljande månad, och enligt uppgift sker detta rutinmässigt. Andra kommuner har framhållit att det är ett resurskrävande arbete att upptäcka felaktigt utbetalda bidrag. Det beror bland annat på att kommunerna inte har ett gemensamt system för bevakning av skolplacering.²³ För att upptäcka att bidrag betalats ut felaktigt behöver då kommunen få information mer eller mindre av en slump, till exempel via vårdnadshavare eller genom att en elev registreras i något annat sammanhang.

I dag saknas författningsstöd för kommunerna att villkora grundbeloppet. Det innebär att grundbeloppet bara kan återkrävas när den enskilda huvudmannen lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Återkrav av tilläggsbelopp

Beslut om tilläggsbelopp utgör också gynnande förvaltningsbeslut. Beloppet som gäller särskilt stöd ska vara direkt kopplat till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förut-

²¹ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 april 2016 i mål nr 2472-15. (Den princip det hänvisas till i domen har nu lagstadgats i 37 § förvaltningslagen.). Jämför dock även Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 28 januari 2022 i mål nr 15609-20, Förvaltningsrätten i Malmös dom den 28 april 2015 i mål nr 6524-14 och Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 17 juni 2013 i mål nr 5556-11.

²² Utredningen har med stöd av SKR inhämtat erfarenheter från ett representativt urval kommuner. Kommuner har dels intervjuats i grupp, som till exempel vid möte den 23 september 2024 med de sju kommuner som ingår i SKR:s grupp för stöd till statliga utredningar. Ett kompletterande skriftligt yttrande i frågor som rör återkrav inkom också den 18 november 2024 från 31 av de 38 kommuner som ingår i SKR:s skolchefsnätverk. Utredningen har i enstaka fall även genomfört enskilda kommunintervjuer, som till exempel den 27 juni 2024 med Salems kommun.

²³ Kommunen som huvudman för skolan har det yttersta ansvaret att se till att alla elever i kommunen får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Detta innebär att varje elev ska ha en skolplacering, en skola att gå till. Det innebär också att kommunen ska se till att alla skolplacerade elever faktiskt går i den aktuella skolan och deltar i utbildningen. Systemen för uppföljning av detta skiljer sig dock åt mellan kommuner.

sättningar för att kunna fullgöra sin skolgång.²⁴ Det saknas domstolspraxis i frågan om tilläggsbeloppet kan återkrävas med stöd av 37 § andra stycket FL i en situation när det inte använts för att tillgodose den enskilda elevens behov.²⁵

Kommunerna uppfattar rättsläget som oklart. Vissa kommuner avstår därför från att återkräva tilläggsbelopp.²⁶ Utredningen har dock fått information om att ett par kommuner har krävt och fått tillbaka utbetalt tilläggsbelopp på frivillig basis.²⁷ Utredningen erfar också att kommunerna utformar sina beslut olika och att det förekommer så kallade återkallelseförbehåll.²⁸

Frågan om återkrav av tilläggsbeloppet hanteras olika av landets kommuner. Den sammantagna bilden är att det är ett mycket resurskrävande arbete för kommunerna att utreda hur tilläggsbeloppen används. Det sker manuellt av enskilda handläggare och det är endast i få fall som tilläggsbelopp har återbetalats.

8.4 Pågående statlig utredning med mera

8.4.1 Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

Regeringen har gett Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (U2023:05), Skolpengsutredningen, i uppdrag att se över ersättningssystemet med målet att öka likvärdigheten. Utredningen ska senast den 1 april 2025 redovisa sitt uppdrag och föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer. Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer, ska redovisas senast den 1 november 2026.

²⁴ Prop. 2008/09:171 s. 42.

²⁵ Jämför Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 28 januari 2022 i mål nr 15609-20.

²⁶ Se exempelvis information från Lunds kommun i SKR:s sammanställning ifrån den 15 november 2024 samt uppgifter som framkom på möte den 23 september 2024 med SKR:s grupp, se not 14.

²⁷ Samtal med tjänstepersoner från Salems kommun den 27 juni 2024. De uppgav att det var ett mycket resurskrävande arbete som avslutades med att huvudmannen betalade tillbaka bidragen frivilligt. Information från Västerås kommun i kompletterande skriftligt yttrande i frågor som rör återkrav som inkom den 18 november 2024, se not 14.

²⁸ Samtal med tjänstepersoner från Salems kommun den 27 juni 2024 som uppgav att de i beslut om tilläggsbelopp anger att beslutet kan komma att återkallas.

Skolpengsutredningens uppdrag omfattar inte frågan om hur de kommunala bidragen får användas av de enskilda huvudmännen eller frågan om återkrav.²⁹

8.4.2 Riksrevisionens granskning av regelverket för skolpeng

Riksrevisionen har granskat om regelverket för skolpeng till fristående skolor bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna.³⁰ I granskningsrapporten Skolpengen – effektivitet och konsekvenser från juni 2022 gör Riksrevisionen en sammanfattande bedömning.

Regelverket motverkar i vissa avseenden en likvärdig skola och behöver därför förändras. Riksrevisionens bedömer att det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjlighet att planera sin verksamhet som en effektiv resursfördelning. Det beror bland annat på att enskilda huvudmän ska ersättas enligt lika villkor, men har andra förutsättningar för sin verksamhet än kommunala huvudmän. Samtidigt har de enskilda huvudmännen svårt att bedöma om de får rätt ersättning. Därutöver avspeglar inte skolpengens storlek kostnaden för att ta emot eller förlora en ytterligare elev.

8.5 Utredningens bedömningar och förslag

Det saknas i dag krav på hur enskilda huvudmän ska använda de kommunala bidragen. Rätten till finansiering följer av ett godkännande som enskild huvudman och det antal barn eller elever som finns inskrivna i verksamheten. Huvudmannen är alltså inte skyldig att använda grundbeloppet för en viss elev i den skola som eleven går på, eller ens använda medlen i skolverksamheten³¹. Om den enskilda huvudmannen gör ett överskott på de medel som den fått kan huvudmannen förfoga över överskottet på det sätt som den finner lämpligt. Huvudmannen kan återinvestera överskottet i verksamheten, men även välja att lämna koncernbidrag till ett företag som bedriver annan verksamhet än skolverksamhet, att lämna vinstutdel-

²⁹ Dir. 2023:153.

³⁰ Skolpengen – effektivitet och konsekvenser (RiR 2022:17).

³¹ Med skolverksamhet avses här och fortsatt i detta kapitel sådan verksamhet som godkännande enligt skollagen avser, alltså även förskola- och fritidsverksamhet.

ning till ägarna eller att använda överskottet till att finansiera annan verksamhet som huvudmannen bedriver i samma företag.

Utredningen ska lämna förslag om när kommunala bidrag ska kunna återkrävas. Det förutsätter att användningen av bidraget villkoras. Utredningen bedömer att tre alternativ för detta kan prövas. Det första är en reglering med innebörden att kommunala bidrag endast får användas till skolverksamhet. Det andra är en reglering som innebär att bidragen endast får användas till skolverksamhet och till vinstutdelning. Det tredje är en reglering som pekar ut omständigheter under vilka bidrag kan återkrävas.

Utredningen bedömer att eftersom bidraget är tänkt att finansiera skolverksamhet skulle ett lämpligt villkor vara att bidraget endast får användas till just skolverksamhet. Ett sådant villkor skulle betyda att kommunen kunde återkräva bidrag som finansierat något som inte är skolverksamhet. Men det skulle också innebära ett generellt vinstutdelningsförbud, eftersom utdelning av vinst inte är skolverksamhet. Utredningen har inte till uppgift att ta fram ett generellt förbud för enskilda huvudmän att dela ut vinst. Utredningen bedömer därför att det ligger utanför uppdraget att föreslå ett sådant villkor.

Ett andra alternativ är att bidrag endast får användas till skolverksamhet och vinstutdelning. Utredningen ser dock nackdelar med det alternativet. Eftersom vinstutdelning fortfarande vore möjlig skulle det i praktiken inte förändra hur de kommunala bidragen kan användas, även om det skulle få vissa beskattningsmässiga konsekvenser. Det förutsätter även att kommunerna kan följa upp hur de kommunala bidragen används, vilket skulle leda till ökad administration. Regleringen skulle alltså riskera att öka administrationen utan att få den önskade effekten att bidraget endast används till skolverksamhet. Utredningen bedömer också att detta alternativ skulle utgöra ett gynnande av aktiebolag som associationsform för skolverksamhet vilket inte heller är förenligt med EU-rätten.³² (Se mer om vägvalet i konsekvensbeskrivningen, kapitel 17.)

Det tredje alternativet är att reglera de specifika situationer när en kommun ska kunna återkräva de kommunala bidragen. Utredningen föreslår en sådan reglering. Det skapar tydliga förutsättningar för när

³² Se tilläggsutlåtande av Isak Lefvert daterat den 11 november 2024. Utredningen delar den rättsliga bedömning som görs i utlåtandet.

en kommun kan återkräva utbetalda bidrag. De blir också förutsebart för de enskilda huvudmännen. Nedan redogörs för de situationer när återbetalningsskyldighet för enskilda huvudmän ska gälla.

8.5.1 Återbetalningsskyldighet av kommunala bidrag i vissa fall och rätt för kommuner att återkräva bidrag

Utredningens förslag: Det ska i skollagen införas en skyldighet för enskilda huvudmän inom skolväsendet att återbetala kommunala bidrag i vissa fall, samt rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag.

I tilläggsdirektivet (2023:109) anges att utredningen ska 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 samt utreda och föreslå i vilka andra fall utbetalda kommunala bidrag ska kunna återkrävas.³³

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser i skollagen om att enskilda huvudmän inom skolväsendet i vissa fall ska vara skyldiga att återbetala kommunala bidrag, och att kommunerna ska ha rätt att återkräva dessa bidrag. Förslaget gäller till exempel enskilda huvudmän för förskola, grundskola, gymnasieskola och fritidshem. Utredningens förslag omfattar inte enskilda huvudmän för särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Det kan dock finnas anledning för regeringen att överväga om det finns behov av att även reglera återkrav av bidrag från enskilda huvudmän för dessa verksamheter.

Det bör uppmärksammas att de kommunala bidragen även utreds av Skolpengsutredningen.³⁴ Förutsättningarna för utredningens förslag kan därför komma att ändras.

³³ Dir. 2023:109.

³⁴ Utredningen om en nationell skolpengsnorm (U 2023:05).

8.5.2 Återbetalningsskyldighet på grund av brott

Utredningens förslag: En enskild huvudman som fått bidrag enligt skollagen ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget använts i brott. För brottet ska vara föreskrivet strängare straff än böter.

En enskild huvudman ska inte vara återbetalningsskyldig om huvudmannen inom skälig tid återkrävt eller återfått medlen.

I tilläggsdirektivet (2023:109) anges att utredningen ska 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.

Om huvudmannen medvetet förorsakat en felaktig utbetalning av kommunala bidrag finns det anledning att tro att brott begåtts. I en sådan situation kommer bidraget att kunna återkrävas redan med stöd av den bestämmelse som föreslås gälla för felaktiga utbetalningar, se avsnitt 8.5.3. Det kan till exempel handla om att en företrädare för huvudmannen medvetet angett och fått ersättning för fler barn eller elever än vad som finns i verksamheten.

Om en person i ägar- och ledningskretsen begår ett brott kan tillsynsmyndigheterna också agera med stöd av bestämmelserna om ägar- och ledningsprövningen (nuvarande 2 kap. 5 § tredje stycket och 2 kap. 5 a § skollagen). Det gäller oavsett om brottet har koppling till verksamheten som det kommunala bidraget avser eller inte. Ägar- och ledningsprövningen kom till i syfte att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet.³⁵ Om en person dömts för ett allvarligt brott, till exempel ett grovt våldsbrott, kan den personen bedömas vara olämplig att ingå i ägar- och ledningskretsen. En sådan bedömning kan också leda till att den enskilda huvudmannens godkännande återkallas. Våldsbrottsligheten innebär dock inte att det kommunala bidraget inte kommit skolverksamheten till del eller att verksamheten över huvud taget påverkats av brottet som sådant. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att göra det möjligt att återkräva kommunala bidrag i en sådan situation. Skulle det handla om ett

³⁵ Prop. 2017/18:158 s. 45.

brott som kan föranleda företagsbot skulle dessutom ett återkrav kunna stå i strid med förbudet mot dubbelbestraffning.

Utredningen anser däremot att det är lämpligt att i vissa fall göra det möjligt med återkrav på grund av brott utöver bestämmelsen om felaktig utbetalning. Även om det såvitt utredningen känner till inte är vanligt att kommunala bidrag används i brottslig verksamhet så är det mycket allvarligt i de fall det sker. Kommunerna bör därför kunna återkräva bidraget. Ett exempel på när det kan vara lämpligt med återkrav är om en företrädare för skolverksamheten dömts för trolöshet mot huvudman, men huvudmannen på grund av personkopplingar avstår från att återkräva de medel som den har rätt till. Det är viktigt att kommunen kan agera i en sådan situation, eftersom det är tydligt att medlen inte kommit skolverksamheten till del. Den enskilda huvudmannen ska därför bli återbetalningsskyldig och bidraget ska kunna återkrävas av kommunen.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är alltså att kommunala bidrag som använts i brott ska kunna återkrävas. Enligt utredningen ska det dock krävas att någon faktiskt dömts för ett brott för att kommunen ska kunna återkräva bidraget. Det är viktigt ur ett rätts-säkerhetsperspektiv. Att kunna basera ett återkrav på en dom kan även underlätta för kommunen.

Utredningen anser att ringa brott inte bör omfattas av regleringen med hänsyn till de kostnader för det allmänna som ett återkravsförfarande kan innebära. Utredningen föreslår därför att det ska vara föreskrivet strängare straff än böter för brottet för att återbetalningsskyldighet ska gälla.

Återbetalningsskyldigheten ska inte begränsas till en viss personkrets

I direktivpunkten i tilläggsdirektivet anges att utbetalda kommunala bidrag ska kunna återkrävas om en ställföreträdare för en enskild huvudman blivit dömd för brott. Det framgår dock att regeringen även avsett att bidrag ska kunna återkrävas när någon i *ägar- och ledningskretsen* dömts för brott, vilket kan vara fler personer än ställföreträdarna. Ägar- och ledningskretsen definieras i 2 kap. 5 a § skollagen.

I den kretsen ingår bland annat indirekta ägare med ett väsentligt inflytande. I normalfallet ingår inte rektorn i kretsen.³⁶

Personer som är faktiska, men inte formella, företrädare för exempelvis ett aktiebolag kan dömas för brott kopplade till ett företag, såsom bokföringsbrott. Det finns ingen lagfäst definition av begreppet faktisk företrädare men Högsta domstolen prövade innebörden av begreppet i NJA 2017 s. 690. Begreppet förekommer även i 3 § lagen (2014:836) om näringsförbud, som föreskriver att bestämmelserna i lagen ska tillämpas även på ”dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit”. Med detta avses personer som i realiteten har utövat bestämmanderätten i företaget, oavsett deras formella roll. Det avgörande är vem som de facto har fattat beslut i sådana frågor som för aktiebolagens del ankommer på styrelsen eller den verkställande direktören. En sådan person torde också kunna bedömas ingå i ägar- och ledningskretsen enligt 2 kap. 5 a § första punkten skollagen.

Som tidigare nämnts ingår dock normalt inte rektorn i ägar- och ledningskretsen. Inte heller andra anställda ingår i den kretsen om det inte finns omständigheter som talar för det. Att begränsa kretsen till endast ställföreträdare eller ägar- och ledningskretsen kan alltså utesluta återkrav om en anställd dömts för brott.

Utredningens syfte med förslaget är inte att en enskild huvudman ska straffas för att en företrädare begått ett brott. Syftet är att det ska vara möjligt att återkräva kommunala bidrag som använts i brottslighet i stället för i skolverksamhet. Det spelar därför mindre roll vem som dömts för brottet. Utredningen anser därmed att förslaget inte bör begränsas till en viss krets av personer. Frågan om en person har haft en viss roll i företaget eller inte ska inte påverka återbetalningsskyldigheten. Det ska dock krävas att en person faktiskt har dömts för brott för att den enskilda huvudmannen ska bli återbetalningsskyldig. Det ska också krävas att bidraget har använts i brott. Det ska alltså inte handla om vilket brott som helst.

³⁶ Prop. 2017/18:158 s. 48 f.

Brottsligheten ska gälla bidraget

Utredningen anser att bidraget måste ha använts i brott för att det ska vara aktuellt med återkrav. I annat fall kan en enskild huvudman bli återbetalningsskyldig till kommunen om en företrädare dömts för vårdslöshet i trafik eller misshandel av en elev. I sådana fall kan bidragen ha använts fullt ut i skolverksamheten och ett återkrav skulle kunna leda till ett otillfredsställande resultat där eleverna i verksamheten är de som ytterst drabbas. Som nämnts ovan betyder det dock inte att tillsynsmyndigheterna inte kan agera när en företrädare för verksamheten dömts för brott som saknar koppling till bidraget. Den möjligheten finns redan i dag genom bestämmelserna om ägar- och ledningsprövningen. Det innebär inte heller att den enskilda eleven inte kan få ersättning. Det kan den få genom skadestånd i brottmålsprocessen.

Bidrag ska inte kunna återkrävas om den enskilda huvudmannen återkrävt eller återfått medlen

Utredningen anser att det inte ska vara möjligt att kräva tillbaka bidrag som den enskilde huvudmannen fått tillbaka. Syftet är att bidraget i första hand ska komma verksamheten samt barnen och eleverna till del. Att kräva tillbaka de kommunala bidragen i en situation när den enskilda huvudmannen utsatts för brott och blivit av med medel, exempelvis till följd av stöld, trolöshet mot huvudman eller förskingring, skulle kunna leda till ett stötande resultat.³⁷

Det kan dock inte uteslutas att huvudmannen i vissa fall underlåter att kräva tillbaka medel som exempelvis en anställd stulit från huvudmannen, till exempel på grund av familjeband eller personkopplingar. Utredningen har förstått att liknande situationer har förekommit.³⁸ Det är alltså viktigt att regleringen omfattar även sådana situationer. Det ska därför krävas att huvudmannen inom skäligen tid återfått eller agerat för att återfå medlen. Vad som ska anses utgöra skäligen tid måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

³⁷ Jämför exempelvis med skälen för eftergift av företagsboten i Göteborgs tingsrätts dom den 29 april 2022 i mål nr B 11357-21.

³⁸ Skolinspektionens beslut den 17 mars 2022, dnr SI 2019:7839.

8.5.3 Återbetalningsskyldighet på grund av felaktiga utbetalningar

Utredningens förslag: En enskild huvudman som fått kommunala bidrag ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Återbetalningsskyldigheten ska gälla det som har betalats ut för mycket.

Det råder i dag osäkerhet bland kommunerna om och i sådana fall när de har rätt att återkräva utbetalda bidrag.³⁹ Flera kommuner har efterfrågat författningsstöd. Utredningen anser att det finns skäl att förtydliga och reglera i skollagen när kommunerna ska ha rätt att återkräva bidrag vid felaktiga utbetalningar.

Det framstår som rimligt att kommunerna ska ha möjlighet att återkräva bidrag som betalats ut på felaktig grund, exempelvis för elever som inte varit inskrivna på skolan. Utredningen anser att återbetalningsskyldigheten inte ska vara beroende av att oriktiga uppgifter lämnats, eller att den enskilda huvudmannen borde ha insett att det var en felaktig utbetalning. Det ska i stället finnas en strikt skyldighet att betala tillbaka bidraget när det betalats ut felaktigt. Om någon fått bidrag utan att vara berättigad till det bör det betalas tillbaka oberoende av varför det har betalats ut. En sådan regel förenklar också hanteringen av detta som är förhållandevis vanligt förekommande enligt de kommuner som utredningen varit i kontakt med.

När bidrag betalats ut med för högt belopp på grund av kommunens misstag så anser utredningen att det bör kunna utgöra skäl för jämkning eller eftergift, se avsnitt 8.5.7.

³⁹ Se även Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 28 januari 2022 i mål nr 15609-20 och Förvaltningsrätten i Malmös dom den 28 april 2015 i mål nr 6524-14.

8.5.4 Återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp

Utredningens förslag: En enskild huvudman som fått tilläggsbelopp ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för. Huvudmannen ska dock inte vara återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet använts till de stödåtgärder som det beviljades för.

Återbetalningsskyldigheten ska gälla den del av tilläggsbeloppet som avser stödåtgärder som inte genomförts.

Tilläggsbeloppet för särskilt stöd är, till skillnad från grundbeloppet, individuellt beräknat utifrån ett enskilt barns eller en enskild elevs behov. Tilläggsbeloppet ska avse ersättning för extraordinära stödåtgärder som väsentligt avviker från det särskilda stöd som ska tillhandahållas inom ramen för grundbeloppet, och som innebär att betydande resurser måste avsättas för ett barns eller en elevs räkning.

Utredningen erfar att det förekommer att kommuner återkräver tilläggsbelopp som inte har använts för avsett syfte. Ett exempel är en kommun som valde att kräva tillbaka tilläggsbelopp sedan det kommit fram att en skola sökt tilläggsbelopp för flera deltidstjänster om 90 procent, men sedan endast tillsatt tjänster om 30 och 50 procent. Den aktuella huvudmannen betalade tillbaka en del av tilläggsbeloppet. Andra kommuner har i stället uppgett att de inte anser sig ha författningsstöd för att återkräva tilläggsbelopp.

Utredningen anser att det är viktigt att kommunerna kan agera när ett barn eller en elev inte har fått de extraordinära stödåtgärder som det har behov av. Utredningen föreslår därför att en enskild huvudman som fått tilläggsbelopp ska bli återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen inte har genomfört de stödåtgärder som bidraget beviljades för.

Det kan handla om återbetalningsskyldighet för hela tilläggsbeloppet om huvudmannen inte vidtagit någon stödåtgärd, eller en del av beloppet om huvudmannen bara till viss del har genomfört en stödåtgärd. Det kan till exempel vara att huvudmannen beviljats bidrag för en assistent på 75 procent, men bara anställt någon på 50 procent. Huvudmannen blir då återbetalningsskyldig för de bidrag som inte nyttjats till avsett ändamål.

Om huvudmannen har använt hela tilläggsbeloppet till de stödåtgärder som beloppet avsåg, men medlen inte har räckt till alla stödåtgärder som bidraget beviljades för, så anser utredningen att huvudmannen inte bör bli återbetalningsskyldig. Det kan till exempel handla om att en anpassning av lokalerna blev dyrare än beräknat, något som kan vara svårt att förutse. Utredningen föreslår därför att huvudmannen inte ska vara återbetalningsskyldig i sådana fall. Den huvudman som genomfört alla de stödåtgärder som bidraget beviljades för fast till en lägre kostnad än vad bidragsbeloppet uppgick till får behålla den överskjutande delen.

Utredningen konstaterar att en kommuns möjlighet att återkräva tilläggsbelopp kan komma att bero på hur tydligt det framgår av beslutet vilka extraordinära stödåtgärder tilläggsbeloppet avser.

8.5.5 Återbetalningsskyldighet vid återkallelse av godkännande

Utredningens bedömning: Regeringen bör utreda när en enskild huvudman som fått kommunala bidrag bör bli återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannens godkännande återkallats.

Utredningen har i uppdrag att undersöka i vilka andra fall än vid brott som det skulle kunna vara lämpligt med återkrav. Utredningen föreslår mot bakgrund av det att kommunala bidrag ska kunna återkrävas dels vid felaktig utbetalning, dels om huvudmannen inte har genomfört de stödinsatser som den beviljats tilläggsbelopp för.

I arbetet har utredningen även uppmärksammat att det i vissa situationer vore önskvärt med en återbetalningsskyldighet för enskilda huvudmän som fått sitt godkännande återkallat. En sådan situation skulle kunna vara när återkallelsen beror på allvarliga missförhållanden i verksamheten. I det fallet har huvudmannen inte levt upp till skollagens krav, trots att den fått kommunala bidrag. Huvudmannen har alltså inte levererat det som den fått betalt av det allmänna för. En annan situation är när tillståndet återkallas under tiden som en enhet har värdeöverföringsförbud vid nyetablering. På så sätt blir perioden för värdeöverföringsförbud vid

nyetablering att se som en provotid. Om godkännandet återkallas är det inte lämpligt att den enskilde får tillgodogöra sig de överskott som upparbetats i enheten, utan dessa bör rimligen återgå till det allmänna. En återkallelse som grundar sig i bristande ekonomiska förutsättningar, utan några konstaterade kvalitetsbrister, är dock kanske inte lämplig att ha som grund för beslut om återkrav för att nämna ett exempel. Frågan om vilka återkallelsebeslut som skulle kunna leda till återkrav måste därför utredas närmare.

När en förskola eller skola stängs så uppstår kostnader för kommunerna. Bland annat måste de se till att det finns platser för barnen och eleverna. Skolpengsutredningen ser över kommunernas kostnader för det så kallade utbudsansvaret. Men det kan även uppstå kostnader för kommunerna till följd av att huvudmannen inte gett eleverna den utbildning som de har haft rätt till. Det kan handla om att elever inte fått sin garanterade undervisningstid och därför måste ta igen undervisning.⁴⁰ Kommunen kan då behöva betala två gånger för samma elevs utbildning. Men det kan också vara så att en kommun anser att en elev behöver gå om en årskurs utan att det behöver vara en direkt följd av huvudmannens brister. Frågan om kopplingen mellan återkallelsen och det behov av extra medel som uppstår hos kommunen måste därför utredas närmare.

Det handlar alltså om att fastställa vilket belopp som ska återkrävas men även vilken kommun som ska ha rätt till det. I det fall en enskild huvudman under flera år haft konstaterade brister skulle det kunna vara lämpligt att återkräva bidrag tillbaka i tiden. Frågan är dock hur beloppet ska beräknas. Att återkräva samtliga bidrag torde inte vara rimligt, eller ens praktiskt möjligt. Att beräkna ett belopp baserat på bristernas art torde inte heller vara möjligt, då det skulle innebära att kostnaden för olika typer av brister skulle behöva fastställas. En möjlighet skulle kunna vara att återkräva de överskott som uppstått, men det skulle ge olika belopp beroende på hur mycket av de erhållna medel som den enskilda huvudmannen förbrukat. Utöver det kan elever från olika kommuner ha gått på enheten under tidsperioden. Det kan därför vara svårt avgöra vilken kommun som ska ha rätt till återkrav och till vilket belopp.

Utredningen anser att det behövs en kartläggning och närmare analys av när en enskild huvudman bör bli återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen på grund av ett återkallat godkännande,

⁴⁰ Se exempelvis Skolinspektionens beslut den 23 april 2024, dnr SI 2023:2066.

och hur det belopp som ska återbetalas bör beräknas. Givet utredningens uppdrag så har en sådan kartläggning och analys inte varit möjlig att göra inom ramen för utredningens arbete. Därmed lämnar utredningen inga förslag i denna del, men bedömer att regeringen bör utreda frågan.

8.5.6 Kommunen får besluta om återkrav

Utredningens förslag: Om en enskild huvudman är skyldig att återbetala kommunala bidrag ska den utbetalande kommunen få kräva tillbaka bidraget.

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Beslut om återkrav ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Det är kommunerna som beslutar om och betalar ut bidrag. Kommunen bör därför också vara den myndighet som kan återkräva bidragen. Vissa kommuner har gett uttryck för att de saknar resurser och möjlighet att övervaka att bidrag inte betalas ut felaktigt. Utredningens förslag innebär dock inte någon skyldighet att återkräva bidrag, utan kommunen kan själv avgöra när det är lämpligt och kostnadseffektivt att göra det. Det är också i första hand den enskilda huvudmannens ansvar att självant betala tillbaka de kommunala bidragen.

En skyldighet att betala ränta på återkrävda belopp kan minska benägenheten att tillgodogöra sig bidrag som den enskilda huvudmannen inte har rätt till och vara ett incitament för att bara använda bidragen på tillåtna sätt. Det kan även öka benägenheten att återbetala bidrag som betalats ut på felaktiga grunder. Utredningen föreslår därför att regler om ränta vid återkrav ska införas.

Kommuners beslut om bidrag enligt skollagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 § andra punkten skollagen). Detsamma bör gälla för en kommuns beslut om återkrav av bidrag. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Återkrav på grund av brott

Utredningen föreslår att kommunen ska få återkräva bidraget om det använts i brott. Men en enskild huvudman kan få kommunala bidrag från flera kommuner, både när huvudmannen bedriver verksamhet i olika delar av Sverige och när den har barn eller elever från olika kommuner i sin verksamhet. En fråga blir då vilken kommun som ska ha rätt att återkräva bidrag och till vilket belopp. Utredningen anser att utgångspunkten bör vara att de kommuner som lämnat bidrag under den tid som brottet begicks ska ha rätt att återkräva bidrag. Det belopp som den enskilda kommunen återkräver bör vara proportionerligt i förhållande till den enskilda kommunens andel av den totala kommunala finansieringen under den aktuella perioden. Utredningen anser att förslaget möjliggör för enskilda kommuner och regionala samarbeten mellan kommuner att själva avgöra de organisatoriska och tekniska förutsättningar som krävs för att i förekommande fall återkräva bidrag.

8.5.7 Jämkning och eftergift

Utredningens förslag: Den utbetalande kommunen ska helt eller delvis få sätta ned ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl.

Utredningen anser att kommunerna helt eller delvis ska få sätta ned ett krav på återbetalning när det finns särskilda skäl för det. Bestämmer om jämkning och eftergift bör enligt utredningens bedömning införas för att mildra konsekvenserna av det stränga ansvar som följer av den strikta återbetalningsskyldigheten.

Om huvudmannen fått för mycket bidrag på grund av att kommunen gjort fel bör det utgöra ett särskilt skäl för jämkning eller eftergift, se avsnitt 8.5.3. I dessa fall kan huvudmannen ha inrättat sig efter det belopp som betalats ut. Men eftergift bör inte ske om huvudmannen redan när utbetalningen togs emot insett, eller borde ha insett, att bidraget varit för högt.

8.5.8 Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag

Utredningens förslag: Vid återkrav av kommunala bidrag ska den utbetalande kommunen få avräkna det krävda beloppet mot en senare utbetalning av bidrag under förutsättning att beslutet om återkrav vunnit laga kraft.

Ett beslut om kvittning ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Det förekommer att kommuner reglerar utbetalning på felaktig grund genom att göra avdrag på nästa utbetalning.⁴¹ Detta synes vara ett effektivt sätt att reglera felaktiga utbetalningar och utredningen anser därför att möjligheten bör kvarstå, men regleras i lag. Utredningen föreslår därför att den utbetalande kommunen vid återkrav av bidrag, får avräkna det återkrävda beloppet mot en senare utbetalning av bidrag. Det krävs dock att kommunen först fattar beslut om återkrav och att det vunnit laga kraft. Därmed behöver möjligheten att göra avdrag inte heller begränsas till utbetalningar på felaktig grund.

Trots att avräkningen ska baseras på ett beslut som vunnit laga kraft anser utredningen att det finns skäl för att det även ska gå att överklaga själva avdragsbeslutet. Det kan finnas situationer när avräkning är mindre lämpligt. Till exempel om det skulle leda till att den enskilda huvudmannen hamnar i akuta betalningssvårigheter. Beslutet bör därför kunna prövas av domstol.

8.5.9 Förslagets förenlighet med internationell rätt

Utredningen bedömer att EU-regelverket om fri rörlighet på den inre marknaden är tillämpligt (se kapitel 3). De förslag som nu lämnas bedöms dock inte utgöra en begränsning av etableringsfriheten. Varken regler om återkrav i sig eller den svenska straffrättsliga lag-

⁴¹ Möte den 23 september 2024 med de sju kommuner som ingår i SKR:s grupp (se not 14). Se även <https://leverantor.stockholm/fristaende-forskola-skola/forskola-pedagogisk-omsorg/ersattning/>, besökt den 5 december 2024, angående ersättning till förskola. ”Grundbeloppet utbetalas månadsvis för varje barn som är folkbokfört i Stockholm och registrerat i stadens barn- och elevregister vid avläsningstillfället; den sista vardagen i månaden. Eventuell korrigerig av utbetalad ersättning görs i efterskott kommande månad. Utbetalningsdatumet är den 15:e varje månad.”

stiftningen utgör någon begränsning av företags etableringsfrihet. Att en enskild huvudman kan bli återbetalningsskyldig av medel som tagits ifrån huvudmannen genom brott utgör alltså inte någon begränsning av etableringsfriheten.⁴²

Beslut om återkrav strider inte mot dubbelbestraffningsförbudet

Ett beslut om återkrav kommer i vissa fall att baseras på en brottmålsdom. Det väcker frågor om hur förslaget förhåller sig till förbudet mot dubbelbestraffning. Dubbelbestraffningsförbudet finns i såväl Europakonventionen som i EU:s rättighetsstadga.

Europakonventionen har utarbetats av Europarådet och ratificerades av Sverige 1953. Konventionen utgör svensk lag sedan den 1 januari 1995. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan förförskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Staternas skyldighet att leva upp till sina åtaganden enligt konventionen prövas av Europadomstolen, vars avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten.

EU:s rättighetsstadga tillhör ett av de grundläggande dokumenten inom unionen och har arbetats fram successivt. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 har stadgan samma juridiska rättsverkan som fördraget och utgör en del av primärrätten.

I Europakonventionen finns förbudet mot dubbelbestraffning i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet och i stadgan finns förbudet i artikel 50. I konventionen anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Innebörden av stadgans artikel 50 är densamma, förutom att förbudet gäller i förhållande till hela unionen i stället för att vara begränsat till endast en stat. Som framgår av artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter i den som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av konventionen ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Det finns inte något som hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.⁴³

⁴² Se även Lefvert, Isak (2025), *Tilläggsutlåtande till Utredningen om vinst i skolan rörande återkrav av skolpeng*.

⁴³ SOU 2023:52 s. 637 f.

Dubbelbestraffningsförbudet aktualiseras inte så fort ett förfarande är betungande för den enskilda. Syftet med dubbelbestraffningsförbudet är att förhindra en ny process om en brottslig gärning som redan har prövats och avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande. Det ska handla om två straffrättsliga processer som ska gälla samma sak.

En process om återkrav till följd av brott kommer i grunden baseras på samma brottsliga gärning som den som prövats i brottmålsprocessen. Det är en fysisk person som döms för brottet och huvudmannen kan åläggas en företagsbot, som också är att se som ett straff. Det handlar alltså om dubbla processer som gäller samma sak. Utredningen bedömer dock att återkrav inte är av straffrättslig karaktär i den bemärkelse som avses och därför inte omfattas av förbudet mot dubbelbestraffning.⁴⁴ För att bedöma om en process och sanktion har straffrättslig karaktär använder man enligt såväl Europakonventionen som EU-rätten de tre så kallade Engelkriterierna.⁴⁵ Kriterierna avser den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens och sanktionens art samt strängheten i sanktionen.

Den rättsliga kvalificeringen av en överträdelse i nationell rätt är inte ensamt utslagsgivande. Även ett administrativt förfarande kan alltså träffas. Vad gäller överträdelsens och sanktionens art beaktas om processen och sanktionen har ett bestraffande syfte. En ingripande åtgärd som bara syftar till att reparera för den skada som den enskilde orsakat har alltså inget bestraffande syfte. Vad gäller sanktionens stränghet beaktas hur ingripande sanktionen blir för den enskilde. Även en sanktion som är väldigt ingripande saknar straffrättslig karaktär om den inte har ett bestraffande syfte.

Utredningens förslag om återkrav är begränsat till de medel som tagits från huvudmannen genom brott. Det talar för att en process om återkrav saknar ett bestraffande syfte. Processen syftar i stället till att reparera den skada som den felaktiga användningen av det offentliga bidraget orsakat skolväsendet när medlen inte kommit barns och elevers utbildning till godo. I och med att återkravet i sig inte förhindrar att huvudmannen får nya offentliga bidrag eller kompenserar bortfallet genom andra intäktskällor kan förslaget

⁴⁴ Se även tilläggsutlåtandet av Isak Lefvert.

⁴⁵ Efter Europadomstolens dom den 8 juni 1976 i förenade målen Engel m.fl. mot Nederländerna, nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 och 5370/72. EU-domstolen använder samma kriterier, se t.ex. målet C-117/20, Bpost [2022] EU:C:2022:202.

inte heller anses så ingripande att det av det skälet har straffrättslig karaktär.⁴⁶ Utredningen bedömer därmed att förslaget inte strider mot dubbelbestraffningsförbudet.

⁴⁶ Se tilläggsutlåtandet av Isak Lefvert.

9 Införande av sanktionsavgifter

Enligt tilläggsdirektivet¹ ska utredaren utreda och föreslå hur skärpta viten och sanktionsavgifter kan införas bland de ingripanden vid tillsyn en tillsynsmyndighet kan använda. I direktiven anför regeringen bland annat att de vitesbelopp som tillsynsmyndigheterna i dag fastställer när förelägganden förenas med viten inte förefaller ligga på en sådan nivå att de bidrar till att huvudmännen skyndsamt åtgärda 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 skulle kunna få ökade möjligheter att fastställa högre vitesbelopp än vad som beslutas i dag, samt föreslå ett regelverk för det.

Det finns enligt utredningens direktiv även skäl att utreda möjligheten för tillsynsmyndigheterna att ta ut en sanktionsavgift. När en verksamhet har brister som på ett påtagligt sätt påverkar kvaliteten kan det antas att sanktionsavgifter, 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 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).

¹ Dir. 2023:109.

9.1 Viten

9.1.1 Allmänt om viten

Ett offentligrättsligt vite är en ekonomisk påtryckning som syftar till att få en fysisk eller juridisk person att följa ett beslut av en myndighet eller en domstol. Ett vite kopplas oftast till ett föreläggande från en myndighet, där vitet kan utdömas om föreläggandet inte följs. Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). Viteslagen innehåller gemensamma bestämmelser om bland annat vitesförelägganden och utdömande, men också viktiga uppgifter om hur vitesbeloppens storlek ska fastställas. De gemensamma bestämmelserna leder till att det finns en enhetlig utformning av viten inom en rad olika rättsområden.

Fastställande av vitesbelopp

I 3 § viteslagen anges att när ett vite föreläggs ska det fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom eller henne att följa det föreläggande som är förenat med vitet. I förarbetena till viteslagen anges att ett vite bör bestämmas så högt att det inte blir ekonomiskt fördelaktigt för adressaten att underlåta att iaktta det.² Av bestämmelsen följer att vitet i första hand ska bestämmas till ett så högt belopp att det kan antas förmå adressaten att följa föreläggandet.

När man fastställer vitesbeloppets ska man alltså både bedöma adressatens ekonomi och dennes vilja att följa föreläggandet. I bedömningen av adressatens ekonomi ingår att avväga hur högt vitesbeloppet ska vara för att fungera som en påtryckning utan att för den skull hota adressatens ekonomiska stabilitet. Ett för högt vitesbelopp som i praktiken är omöjligt för adressaten att betala gör påtryckningen verkningslös. En svårighet vid bedömningen av adressatens ekonomiska förhållanden kan vara att adressaten ingår i en koncern eller liknande ekonomisk intressegemenskap med andra företag.

I bedömningen av adressatens vilja ingår bland annat om adressaten varit behjälplig i samband med uppdagandet av överträdelsen

² Prop. 1984/85:96 s. 27.

som grundat vitesföreläggandet och om denne ignorerat tidigare förelägganden. I uttrycket ”omständigheter i övrigt” som anges i bestämmelsen innefattas även en bedömning av överträdelsens allvar och effekt.

9.1.2 Viten inom skolväsendet

Tillsynsmyndigheternas möjlighet att förena ett föreläggande med vite regleras i 26 kap. 27 § skollagen. Enligt första stycket *får* en tillsynsmyndighet förena ett föreläggande enligt 26 kap. med vite. Enligt andra stycket *ska* Skolinspektionen förena ett föreläggande som avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. En enskild huvudman kan överklaga ett föreläggande som förenats med vite till allmän förvaltningsdomstol. Om huvudmannen inte följer föreläggandet kan tillsynsmyndigheten ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vitet.³

Utredningen har löpande haft kontakter med Skolinspektionen om myndighetens tillämpning av vitesbestämmelsen i skollagen. Myndigheten har inte fastställt nivåer för olika vitesbelopp. Av samtalen framkommer dock att Skolinspektionen utvecklat sina principer för att fastställa vitesbeloppens storlek, och att det kan komma att leda till högre vitesbelopp. År 2023 var 1,6 miljoner det högsta beslutade vitesbeloppet vid föreläggande vid vite. Året efter var det högsta beslutade vitesbeloppet 8 miljoner.⁴

Utredningens uppdrag gäller även de kommunala tillsynsmyndigheternas tillämpning av vitesbestämmelsen i skollagen. Utredningen har med anledning av detta inhämtat uppgifter från både enskilda kommuner samt regionala nätverk.⁵ Flertalet kommuner uppger att enskilda huvudmän för förskolor föreläggs inom ramen

³ 6 § viteslagen.

⁴ Uppgifter om vitesbelopp från Skolinspektionens sammanställning av alla beslut om föreläggande med vite under åren 2022–2024. Underlaget inkom till utredningen per e-post den 31 januari 2025.

⁵ Utredningen har med stöd av SKR inhämtat erfarenheter från ett representativt urval kommuner. Kommuner har dels intervjuats i grupp, som till exempel vid möte den 23 september 2024 med de sju kommuner som ingår i SKR:s grupp för stöd till statliga utredningar. Utredningen har även genomfört enskilda kommunintervjuer, som till exempel med Stockholm stads förskoleförvaltning den 25 september 2023, Täby kommun den 28 september 2023 samt Göteborg stads förskoleförvaltning den 4 oktober 2023.

för den kommunala tillsynen. Att enskilda huvudmän för förskolor föreläggs med vite är ovanligt, men förekommer.

Utredningen erfar att de kommunala tillsynsmyndigheternas föresattningsättningar att genomföra tillsyn varierar både sett till rutiner, frekvens och tillgängliga utredningsresurser. Vidare saknas rikstäckande statistik om de kommunala tillsynsmyndigheters förelägganden. Sammanställning av sådan statistik skulle i dagsläget kräva att utredningen manuellt inhämtar och sammanställer allmänna handlingar från de omkring 240 kommuner som har tillsynsansvar över fristående förskolor. Utredningen har inte haft möjlighet till datainsamling i denna omfattning, och saknar därför underlag för att bedöma de kommunala tillsynsmyndigheternas principer för att fastställa eventuella vitesbelopp.

Statistik över förelägganden med viten⁶

Under 2024 beslutade Skolinspektionen om 25 förelägganden med vite, att jämföra med 22 beslut under 2023. År 2022 fattade myndigheten tio beslut, vilket innebär att antalet vitesbeslut mer än fördubblades mellan 2022 och 2023. Under 2023 riktades en majoritet av vitesbesluten mot enskilda huvudmän. 2024 riktades de flesta beslut däremot mot kommunala huvudmän.

Vitesbeloppen varierade mellan 300 000 kronor och 1 500 000 kronor under 2022, mellan 200 000 kronor och 1 600 000 kronor under 2023 och mellan 300 000 och 8 miljoner kronor under 2024. Det kan noteras i jämförelsen mellan åren att andelen höga vitesbelopp riktade mot enskilda huvudmän under de tre senaste åren har ökat. Under 2022 var det högsta vitesbeloppet riktat mot enskilda huvudmän 800 000 kronor, under 2023 var det 1 500 000 kronor och 2024 var det högsta beloppet 8 miljoner kronor.

I dag finns ingen samlad statistik över kommunala beslut om förelägganden med vite riktade mot de huvudmän som kommunerna har tillsyn över, främst förskolor. Det har inte heller varit möjligt att inom ramen för utredningens arbete hämta in och sammanställa sådan statistik. Av domar och uppgifter som lämnats i utredningens

⁶ Skolinspektionen 2024, *Skolinspektionens statistik över viten 2011–2023*, dnr SI 2024:1536. För år 2024 fick utredningen den 28 januari 2025 via e-post ta del av Skolinspektionens statistik över viten det året.

kontakter med kommunerna framgår dock att kommunerna använder sig av möjligheten att förelägga med vite.

Efterlevnad av förelägganden med vite är mycket hög

Skolinspektionen uppger att efterlevnaden av förelägganden med vite som myndigheten beslutat om är mycket hög. I de allra flesta fall leder beslutet till att huvudmannen åtgärdar de brister som lett till föreläggandet. Utredningen saknar motsvarande uppgifter om kommunala tillsynsmyndigheter. Utredningen gör dock antagandet att föreläggande med vite, i den mån det förekommer, leder till hög grad av efterlevnad även bland enskilda huvudmän inom förskolan.

9.1.3 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek.

Det finns i dag ingen beloppsmässig begränsning av hur höga viten som får tas ut enligt skollagen. I 3 § viteslagen anges att vite ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förordat med vitet. Utredningen anser att det inom ramen för befintlig lagstiftning finns utrymme för tillsynsmyndigheterna att fastställa ett vitesbelopp som är tillräckligt högt för att utgöra en påtryckning.

Som tidigare nämnts finns stor variation i hur de enskilda huvudmännen organiserar sin verksamhet. Många enskilda huvudmän ingår i en koncern (se kapitel 4). Av de enskilda huvudmännen som är aktiebolag är 63 procent en del av en koncern. Det kan göra det svårt att avgöra hur stort ett vitesbelopp behöver vara för att uppfylla kravet på effektivitet. Ett vitesbelopp som fastställts utifrån enbart den enskilda huvudmannens ekonomi riskerar att bli verkningsslöst om huvudmannen ingår i en koncern som har en avsevärt starkare ekonomisk ställning. Att bara väga in den enskilda huvud-

mannens ekonomi skulle då leda till ett för lågt belopp i förhållande till koncernens samlade ekonomi.

Utredningen anser därför att det finns goda skäl för att tillsynsmyndigheten ska få ta hänsyn till huvudmannens organisatoriska samhörighet vid fastställandet av vitesbelopp. Att utgå ifrån huruvida huvudmannen är en del av en koncern eller en liten aktör utan sådan tillhörighet gör att vitesinstrumentet blir mer effektivt och anpassningsbart. Utredningen bedömer att det kan leda till högre och mer kännbara vitesbelopp för de huvudmän som ingår i en koncern.

Viteslagen innehåller inget uttryckligt stöd för att fastställa vitesbeloppets storlek med hänsyn till om huvudmannen ingår i en koncern. Däremot finns ett sådant stöd inom ramen för vissa bestämmelser om sanktionsavgifter i andra regelverk.⁷ För att tydliggöra att tillsynsmyndigheterna vid fastställandet av vitesbeloppet ska få väga in den samlade ekonomin om huvudmannen ingår i en koncern menar utredningen att skollagens bestämmelse om vite ska innehålla ett tillägg som kompletterar viteslagens bestämmelser om vitesbeloppets storlek. Tillägget ska ange att tillsynsmyndigheter får väga in koncernens ekonomi när de fastställer ett vitesbelopp riktat mot en huvudman som ingår i en koncern.

Utredningens förslag innebär att tillsynsmyndigheterna fortsättningsvis får beakta huvudmannens hela organisatoriska samhörighet vid fastställandet av ett vitesbeloppets storlek. Det kan leda till att vitesbeloppen blir högre och mer effektiva i de fall där huvudmannen ingår i en koncern.

9.2 Sanktionsavgifter

9.2.1 Allmänt om sanktionsavgifter

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som vanligen riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Införande av en sanktionsavgift kan ha som syfte att både eliminera en ekonomisk fördel som överträdelser av regelverket kan ge och att verka repressivt.

⁷ Se till exempel 3 kap. 10 § lag (2019:277) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om transparens i transaktioner för värdepappersfinansiering och om återanvändning.

Sanktionsavgifter grundas ofta på strikt ansvar, men ibland ställs krav på att den enskilde har haft uppsåt eller varit oaktsam för att avgiftsskyldighet ska inträda. När ansvaret är strikt behöver tillsynsmyndigheten endast kontrollera att en överträdelse har skett objektivt och fastställa avgiften enligt en angiven beräkningsgrund med beaktande av förutsättningar för befrielse från avgift. Myndigheten bedömer alltså i sådana fall inte om det fanns uppsåt eller var fråga om oaktsamhet hos den som gjort överträdelsen.

Både viten och sanktionsavgifter är ekonomiska reaktioner på en överträdelse av en bestämmelse. Det finns dock avgörande skillnader mellan de två ingripandena. Vite är ett verkställighetsmedel som används för att förmå någon att följa ett föreläggande. På det viset är vitet framåtriktat, eftersom det kan komma att dömas ut om ett föreläggande inte följs. En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion till följd av en konstaterad överträdelse av en bestämmelse. En sanktionsavgift är på så sätt bakåtriktad, eftersom den är en reaktion på en överträdelse som skett.

I regelverk om sanktionsavgifter inom andra områden finns olika exempel på hur man valt vem som ska besluta om sanktionsavgiften. Inom flera områden är det tillsynsmyndigheten som beslutar om sanktionsavgifter. Det gäller till exempel vid beslut om skattetillägg (Skatteverket), överlastavgift och sanktionsavgift i samband med arbetstid i inlandssjöfart (Transportstyrelsen) och byggsanktionsavgift (kommunala byggnadsnämnder). Gemensamt för dessa är att lagstiftaren gjort bedömningen att tillsynsmyndigheten har mycket god kunskap inom området och att överträdelsen ställer krav på bedömningar av den beslutande myndigheten.⁸

Det finns också regelverk där en domstol som första instans beslutar om sanktionsavgifter. De gäller till exempel vid varselavgift på talan av Arbetsförmedlingen, varselavgift på talan av Medlingsinstitutet, konkurrensskadeavgift på talan av Konkurrensverket och upphandlingsskadeavgift efter ansökan av Konkurrensverket. Gemensamt för dessa är att det är en tillsynsmyndighet som anmäler eller väcker talan om sanktionsavgiften vid domstol. Skälen för att en domstol ska besluta om sanktionsavgift är blandade. Men ofta förs ett resonemang i förarbetena om att det krävs en bedömning av uppsåt eller oaktsamhet i samband med överträdelsen, eller så är det en

⁸ SOU 2013:38 II s. 546.

mycket hög sanktionsavgift. I vissa fall spelar det in att sanktionsavgiften riktar sig mot en fysisk person.⁹

Det finns även sanktionsförelägganden, som kan sägas vara ett mellanting som kombinerar drag hos vitesföreläggande med sanktionsavgift. Ett system med sanktionsförelägganden bygger på frivillighet och involverar en domstol först om ett ärende blir tvistigt. Sanktionsföreläggandet innebär att tillsynsmyndigheten beslutar om sanktionsavgiften. Om den som föreläggandet riktar sig mot då accepterar föreläggandet vinner det omedelbart laga kraft. Om föreläggandet däremot inte accepteras får tillsynsmyndigheten vända sig till domstol. Den som föreläggandet riktar sig mot behöver inte överklaga föreläggandet, utan kan bara genom att låta bli att acceptera visa att den inte accepterar föreläggandet.¹⁰

Sanktionsavgifter anses inte ingå i det straffrättsliga systemet och det finns därför i princip inga krav på att avgiften ska utformas i enlighet med de allmänna principer som gäller för straffrätten. Ett system med sanktionsavgifter ställer dock av rättssäkerhetsskäl stora krav på tydlighet. För den enskilde måste det vara förutsebart när beslut om sanktionsavgift kan fattas. De bestämmelser som sanktionsavgifterna kopplas till behöver därför vara klara och tydliga. Bestämmelserna bör inte innehålla några subjektiva rekvisit, i övrigt kräva mer ingående bedömningar eller ge ett stort tolkningsutrymme.

Det finns inte något krav på att bestämmelser som anger vilka överträdelser som kan medföra sanktionsavgift, ska anges i lag.¹¹

För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Sanktionsavgifternas storlek varierar kraftigt, bland annat beroende på förhållandena inom respektive område. Regeringen anger i sin skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*¹², att när storleken på sanktionsavgiften ska bestämmas bör hänsyn tas till olika omständigheter, till exempel överträdelsens art. Även andra omständigheter såsom bestämmelsens betydelse för tillsynsområdet bör beaktas. Vidare anges att det, för att tillgodose de krav som följer av

⁹ Prop. 2014/15:57 s. 61.

¹⁰ Warnling Conradsson, Nilsson (2020) *Sanktionsavgifter – Särskilt i näringsverksamhet*, Norstedts, s. 109.

¹¹ Sanktionsavgifter anses inte ingå i det straffrättsliga systemet och begränsningarna avseende blankettstraffstadganden är därför inte direkt tillämpliga vid utformning av sanktionsavgifter. Ett blankettstraffstadgande innebär att förutsättningarna för straffbarhet inte anges i lag utan i föreskrifter av lägre konstitutionell rang.

¹² En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (2009/10:79).

Europakonventionen¹³, bör finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att under vissa särskilda förutsättningar underlåta att besluta om sanktionsavgift.

Regeringen framför i skrivelsen att utformningen av en sanktionsavgift vid tillsyn bör uppfylla de principer om sanktionsavgifters användningsområde och utformning som angavs i förarbetena¹⁴ till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken.¹⁵ De riktlinjer som regeringen ställt upp i detta sammanhang har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen.¹⁶ Riktlinjerna i propositionen har kommit att ligga till grund för förslagen i olika lagstiftningsärenden och tillämpas alltjämt.¹⁷

I regeringens proposition med förslag till brottsdatalog sammanfattas riktlinjerna enligt följande:¹⁸

- Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet.
- Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden.
- Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.
- Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhets synpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

¹³ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

¹⁴ Prop. 1981/82:142 s. 77.

¹⁵ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr. 2009/10:79) s. 46.

¹⁶ Bet. 1981/82: JuU53 rskr. 1981/82:328.

¹⁷ Se exempelvis prop. 2015/16:118 och prop. 2016/17:22.

¹⁸ Prop. 2017/18:23 s. 317 f.

- Bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbelopp bör så långt möjligt vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
- Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar.
- Att ta ut sanktionsavgifter kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till domstol.

Dessa riktlinjer tar, som också anförts i nämnda proposition, sikte på sanktioner med vinstbegränsande syfte men brukar även läggas till grund för utformningen av sådana sanktionssystem som har ett bestraffande eller repressivt syfte.

Regeringen framhöll i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* att bestämmelserna i det sjunde protokollet till Europakonventionen om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger kan behöva uppmärksammas.¹⁹ När det gäller sanktionsavgifter har det ifrågasatts om ett strikt ansvar, utan något utrymme att beakta förhållanden av subjektiv natur, är förenligt med Europakonventionen.²⁰ Det kan därför vara nödvändigt att ange att tillsynsmyndigheten i vissa undantagsfall inte behöver ta ut en sanktionsavgift, till exempel om det vore oskäligt. Regeringen betonade även att beslut om sanktionsavgifter vid tillsyn måste kunna överklagas, och att bestämmelser om hur sanktionsavgiften ska betalas bör ingå i sektorslagen för att göra det möjligt att tillämpa ett system med sanktionsavgifter på ett effektivt sätt. Det bör även finnas en reglering av indrivningen av en förfallen sanktionsavgift.

Även Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner bör uppmärksammas. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande. Rekommendationens principer innebär bland

¹⁹ Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 47.

²⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 49.

annat att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner ska framgå av lag, att sanktionsavgifter inte ska tillämpas retroaktivt, att det ska finnas krav på snabb handläggning samt att det inte ska vara möjligt att utfärda dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska enligt rekommendationen leda till ett slutligt avgörande. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa. Personen ska beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara anklagelserna. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten. Det ska slutligen vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

9.2.2 Vägval vid förslag om sanktionsavgifter

En övergripande vägledning till vilka aspekter som bör behandlas vid förslag om att införa sanktionsavgifter lämnas av professor emerita Wiweka Warnling Conradsson och docent Annika Nilsson. De listar bland annat följande frågor som kan ställas vid utformningen av ett regelverk med sanktionsavgifter.²¹

- Vilket organ ska få besluta om sanktionsavgifter? Vilka handläggningsregler ska gälla? Kan ett beslut verkställas omedelbart eller ska laga kraft inväntas?
- Vilket subjekt ska kunna påföras sanktionsavgiften?
- Hur ska sanktionsavgiften beräknas? Krävs det att beräkningsgrunden framgår av lagtexten och hur tydligt i så fall?
- Vad gäller i fråga om förbud mot dubbelbestraffning? Ska avgiften göras retroaktivt tillämplig eller enbart tillämpas framåt i tiden?
- Hur ska erforderliga rättssäkerhetsgarantier säkerställas i sanktionsförfarandet och sanktionsprocessen? I vilken mån ska straffprocessuella krav tillämpas?

²¹ Warnling Conradsson, Wiweka och Nilsson, Annika (2020) *Sanktionsavgifter – Särskilt i näringsverksamhet*, Norstedts, s. 403 f.

- Hur ska besluten om avgift kunna överprövas? Ska den sanktionsavgift som fastställts med stöd av lagen kunna jämkas – och i så fall efterges helt eller delvis?

9.2.3 Sanktionsavgifter ska införas i skollagen

Utredningens förslag: En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud enligt skollagen,
2. om särredovisning inte upprättats inom rätt tid,
3. om anmälan av förändringar i den krets av personer som avses i nuvarande 2 kap. 5 a § inte gjorts i rätt tid,
4. om anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet över huvudman genom ägande inte gjorts i rätt tid,
5. om anmälan om att enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid, eller
6. om kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid.

Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om sanktionsavgift om det är uppenbart oskäligt.

Ett vanligt skäl till att införa sanktionsavgifter inom ett rättsområde är effektivitetsvinster. Sanktionsavgifter har också införts inom rättsområden som rör näringsverksamhet på grund av att juridiska personer inte kan dömas för brott. Sanktionsavgifter kan alltså motiveras av effektivitetsskäl och skäl som utgår från samhällets behov av att markera vikten av ett visst agerande från företag.

Skolinspektionen lyfter i sin årsrapport för 2023 att det finns behov av kompletterande sanktioner.²² Ett skäl är att förelägganden med viten är resurskrävande för myndigheten. I utredningens samtal

²² Skolinspektionens årsrapport 2023, dnr 2024:119, s. 12, 13 och 84.

med Skolinspektionen framgår också att sanktionsavgifter antas kunna förebygga missförhållanden som drabbar barn och elever. Det förekommer till exempel att huvudmän avvaktar förelägganden och sedan åtgärdar missförhållanden temporärt, eller allokerar om resurser från en skolenhet till en annan och att det leder till att det behövs nya förelägganden vid nästa tillsyn. Här skulle möjligheten att besluta om sanktionsavgifter vara ett viktigt komplement för Skolinspektionen.

Det är inte första gången som frågan om sanktionsavgifter inom skolområdet utreds. Även den parlamentariska Friskolekommittén gjorde det. Kommitténs slutsats var dock att sanktionsavgifter inte ter sig aktuella för att komma åt de problem som finns på skolområdet. Kommittén menade att sanktionsavgifter skulle vara vanskliga ur ett rättssäkerhetsperspektiv, eftersom skollagens bestämmelser gjorts oprecisa för att undvika detaljstyrning.²³

Utredningen anser att sanktionsavgifter skulle kunna leda till ökad regelefterlevnad och effektivisera tillsynen, men ser vissa svårigheter med att införa sanktionsavgifter på bred front i skollagen på grund av dess målstyrda utformning. Sanktionsavgifter bör endast kopplas till bestämmelser där det går relativt lätt att fastställa om en överträdelse skett eller inte. För huvudmannen måste det vara förutsebart när det kan bli aktuellt med beslut om sanktionsavgifter. De regler som omfattas av sanktionsavgifter behöver vara klara och tydliga. De bör inte innehålla några subjektiva rekvisit, kräva mer ingående bedömningar eller ge ett stort tolkningsutrymme. Men regelverket för skolväsendet präglas i stor utsträckning av målstyrning snarare än regelstyrning. Bestämmelserna är ofta mer beskrivande än styrande, och lämnar i hög grad över till huvudmannen att avgöra hur den ska agera för att uppnå det som beskrivs i bestämmelsen.

Regleringen om systematiskt kvalitetsarbete i 4 kap. skollagen kan tjäna som exempel. Kvalitetsarbetet i skolan är en viktig förutsättning för undervisningens kvalitet och skolans likvärdighet. Det är alltså ett område där en sanktionsavgift skulle kunna utgöra ett ökat incitament för att huvudmannen ska bedriva ett sådant arbete i tillräcklig omfattning. Bestämmelserna i den aktuella regleringen är dock enligt utredningens uppfattning inte tydliga nog för att ensamma kunna kopplas till en sanktionsavgift. I 4 kap. 6 § skollagen anges att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Det

²³ SOU 2013:56 s. 307.

går relativt enkelt att fastställa om det finns dokumentation eller inte. Det talar för att en sanktionsavgift skulle kunna kopplas till bestämmelsen. Samtidigt är det högst osäkert om en sanktionsavgift skulle få önskad effekt. I teorin skulle det räcka med att huvudmannen visar upp en dokumentpärm med rubriken ”kvalitetsarbete” för att undvika sanktionsavgift. En sanktionsavgift skulle därmed inte på något tydligt sätt uppmuntra till den fördjupade analys och uppföljning som systematiskt kvalitetsarbete kräver.

Utredningens slutsats är att ett bredare införande av sanktionsavgifter skulle kräva fördjupade avvägningar för flertalet relevanta bestämmelser, och i vissa delar omarbetning av skollagen. Utredningen ser alltså en risk med att utifrån de nuvarande bestämmelserna i skollagen införa sanktionsavgifter för att det är möjligt, snarare än för att markera vad lagstiftaren anser är centralt för barnens och elevernas utbildning.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund bara sanktionsavgifter som kopplas till bestämmelser som utredningen föreslår om värdeöverföringsförbud och vissa administrativa krav på enskilda huvudmän (se nedan). Även bestämmelsen om skyldighet för enskilda huvudmän att inkomma med anmälan om förändring av ägar- och ledningskretsen ska kopplas till sanktionsavgift. Förslagen är tillräckligt tydliga och konkreta för att koppla till sanktionsavgifter.

Utredningen vill samtidigt poängtera att det skulle vara möjligt att använda sanktionsavgifter vid andra överträdelser än de som utredningen föreslår. Det finns bestämmelser i skollagen som uppfyller de krav på tydlighet som måste ställas för att det ska gå att koppla sanktionsavgifter till dem. För att identifiera vilka dessa bestämmelser är och bedöma när sanktionsavgifter bör kunna tas ut krävs dock en bred och systematisk genomgång. I ett sådant arbete måste hänsyn tas till såväl proportionalitet som behovet av ett logiskt och sammanhängande system för att säkerställa att de risker som utredningen har beskrivit ovan inte aktualiseras. Det finns annars en risk att urvalet av regler där en överträdelse skulle leda till sanktionsavgifter skulle uppfattas som osammanhängande och felriktat. En sådan bred och systematisk genomgång har dock inte varit möjlig att genomföra inom ramen för detta uppdrag.

Värdeöverföringsförbud och särredovisning

Utredningen föreslår att ett värdeöverföringsförbud ska införas vid nyetablering och förändringar av det bestämmande inflytandet genom ägande i en enskild huvudman (se kapitel 5). Utredningen föreslår också att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att i vissa fall förena ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen med ett värdeöverföringsförbud.

Utredningens uppfattning är att flertalet enskilda huvudmän sannolikt skulle följa ett värdeöverföringsförbud, även utan risk för att ges en sanktionsavgift. Men om överträdelsen inte skulle ge någon kännbar konsekvens finns ändå en betydande risk för att vissa huvudmän skulle välja att bryta mot förbudet. För att säkerställa att ett värdeöverföringsförbud efterlevs måste det alltså enligt utredningens mening finnas en tydlig ekonomisk konsekvens om förbudet överträds. Utredningen föreslår därför att en sanktionsavgift ska kopplas till överträdelse av ett värdeöverföringsförbud.

Att särredovisning upprättas är avgörande för att en effektiv tillsyn av värdeöverföringsförbud ska kunna göras när huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet. Utredningen föreslår därför att sanktionsavgift ska tas ut om enskild huvudman som är skyldig att upprätta en särredovisning, inte gör det i rätt tid.

Sanktionsavgift när anmälan inte gjorts i rätt tid

Enskilda huvudmän är skyldiga att inom en månad anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen (2 kap. 6 b § skollagen). Skolinspektionen har emellertid framhållit att enskilda huvudmän inte alltid anmäler ändringar i kretsen till myndigheten.²⁴ Utredningen anser därför att det finns skäl för att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att besluta om sanktionsavgift när anmälan inte görs i rätt tid. Det kan leda till att huvudmännen blir mer noggranna med att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen. Utredningen föreslår därför att tillsynsmyndigheterna ska besluta om sanktionsavgift när anmälan av ändringar i ägar- och ledningskretsen inte skett i rätt tid i enlighet med nuvarande 2 kap. 6 b § skollagen.

²⁴ Skolinspektionen, *Rapport 2024:11 Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet – redovisning av regeringsuppdrag*, 2024, s. 20.

En sanktionsavgift bör också tas ut om en enskild huvudman inte i rätt tid anmäler förändringar i det bestämmandet inflytandet genom direkt eller indirekt ägande enligt den av utredningen föreslagna bestämmelsen i skollagen (se kapitel 5). Utan en sådan anmälan är det svårt för tillsynsmyndigheterna att i tid få information om förändringen. Det finns också en risk att huvudmannen inte gör en anmälan för att försöka undvika ett värdeöverföringsförbud, och att tillsynsmyndigheten inte heller bedriver tillsyn gällande förbudet eftersom myndigheten inte känner till förändringen av det bestämmande inflytandet. För att säkerställa att enskilda huvudmän uppfyller sin anmälningsplikt bör sanktionsavgift kopplas till bestämmelsen om anmälan av förändringar i det bestämmande inflytandet. Utredningen föreslår därför att tillsynsmyndigheterna ska besluta om sanktionsavgift när anmälan av förändringar i det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman inte kommit in i rätt tid.

Sanktionsavgift vid för sent inkommen handling

Utredningen föreslår att enskilda huvudmän ska vara skyldiga att komma in med kopia av årsredovisning eller årsbokslut samt revisionsberättelse inom viss tid (se kapitel 5). Om huvudmannen är skyldig att upprätta en särredovisning med tillhörande revisorsyttrande ska även denna lämnas in till tillsynsmyndigheten. Ett revisorsyttrande ska också lämnas in vid värdeöverföringsförbud.

För att säkerställa att dessa bestämmelser efterlevs behöver de kopplas till sanktionsavgifter. Utredningen föreslår därför att en sanktionsavgift ska tas ut om handlingarna inte kommer in i rätt tid.

Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om sanktionsavgift om det är uppenbart oskäligt

Utredningen anser att bör finnas viss möjlighet att avstå från att besluta om sanktionsavgifter i vissa avgränsade situationer. Det ska handla om undantagssituationer där det framstår som stötande att besluta om sanktionsavgiften – även om den skulle kunna efterges. Utredningen föreslår därför att tillsynsmyndigheten inte ska besluta om sanktionsavgift om det är uppenbart oskäligt. Vid bedömningen om det är uppenbart oskäligt bör ansvarig tillsynsmyndighet ta hän-

syn till omständigheterna vid överträdelsen. Ett exempel på när det kan vara uppenbart oskäligt är om allvarlig sjukdom förhindrat den avgiftsskyldige från att göra rätt för sig.

9.2.4 Beslut om sanktionsavgift ska fattas av tillsynsmyndigheten

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgifter för huvudmän.

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten får möjlighet att besluta om sanktionsavgifter för huvudmän. För att systemet med sanktionsavgifter ska vara effektivt krävs att beslutet om en sanktionsavgift fattas i så nära anslutning som möjligt till att överträdelsen upptäcks. Det är därför naturligt att den första prövningen av om en sanktionsavgift ska tas ut bör göras av tillsynsmyndigheten. Möjligheten för myndigheten att själv besluta om sanktionsavgifter ger effektivitetsvinster.

I förarbetena till skollagen anges att om Skolinspektionen, som ansvarig tillsynsmyndighet, finner brister riktas kritiken alltid mot huvudmannen som ytterst ansvarig för verksamheten.²⁵ Alla sanktionsavgifter som beslutas av tillsynsmyndigheten ska alltså riktas mot huvudmannen. Det överensstämmer också med nuvarande ingripanden som tillsynsmyndigheterna kan använda sig av, såsom förelägganden som alltid riktas mot huvudmannen.

²⁵ Prop. 2009/10:165 s. 248.

9.2.5 Sanktionsavgiftens storlek

Utredningens förslag: En sanktionsavgift ska fastställas till ett belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor:

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud enligt skollagen,
2. om särredovisning inte upprättats i rätt tid,
3. om anmälan om att huvudmannen avser att stänga en skolenhet inte gjorts i rätt tid,
4. om anmälan av förändringar i krets av personer inte gjorts i rätt tid, eller
5. om anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet över huvudman inte gjorts i rätt tid.

När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska följande omständigheter beaktas.

- Överträdelsens karaktär och svårhetsgrad.
- Om huvudmannen tidigare ålagts att erlägga sanktionsavgift.
- Vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

En sanktionsavgift för att en kopia av årsredovisning eller årsboksut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsmyndigheten i rätt tid tas ut med ett fast belopp som bestäms med hänsyn till den enskilde huvudmannens årsomsättning. Sanktionsavgiften ska höjas vid upprepade överträdelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter med fast belopp.

Utredningen anser att det finns skäl att införa både sanktionsavgifter med beloppsspann och sanktionsavgifter med fast angivet belopp. Vilken variant som används ska vara beroende av vilken typ av bestämmelse som överträdelsen gäller.

Sanktionsavgifter med beloppsspann

För ett effektivt och rättssäkert sanktionsavgiftssystem krävs bland annat att avgifterna är proportionella, rättvisa och har en handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer. Det finns en stor variation i fråga om huvudmannens storlek. Det bör därför finnas ett stort spann mellan det lägsta och högsta möjliga beloppet för en sanktionsavgift.

Utredningen föreslår att ett beloppsspann ska anges i skollagen och att det ska användas när storleken på sanktionsavgifter fastställs gällande överträdelse av värdeöverföringsförbud, när särredovisning inte upprättats i rätt tid, samt när anmälan gällande förändring av ägar- och ledningskrets, förändring av bestämmande inflytande och planerad nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid. Det handlar om bestämmelser som direkt avser värdeöverföringsförbud eller tillkommit för att möjliggöra genomförandet av värdeöverföringsförbud, om en anmälningsplikt som syftar till att information om en planerad nedläggning av en skolenhet ska göras i rimlig tid, samt anmälan som möjliggör en effektiv ägar- och ledningsprövning.

Utredningen föreslår att den lägsta sanktionsavgiften ska vara 10 000 kronor och den högsta 10 000 000 kronor. När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska överträdelsens karaktär och svårighetsgrad, om huvudmannen tidigare ålagts att erlagga sanktionsavgift, samt vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden beaktas. Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

Huvudmannens ekonomiska förhållanden

Utredningen anser att huvudmannens ekonomiska förhållanden ska kunna beaktas vid bestämmande av avgiftens storlek.

Det är relativt vanligt att enskilda huvudmän ingår i koncerner. Det förekommer också att de bedriver verksamhet i kommission.

Det kan innebära att den samlade ekonomin vida överstiger huvudmannens. En sanktionsavgift som enbart tar hänsyn till huvudmannens ekonomi riskerar i sådana situationer därmed att inte blir kännbar nog för att verka avskräckande. Utredningen föreslår därför att sanktionsavgiftens storlek ska få bestämmas med hänsyn till koncernens ekonomi. Regleringen blir därmed också densamma för viten och sanktionsavgifter i denna aspekt.

Andra faktorer som påverkar sanktionsavgiftens storlek

Inom andra områden är det vanligt att ta hänsyn till särskilda faktorer vid beräkningen av sanktionsavgifter, till exempel överträdelsens allvar eller om det förekommit upprepade överträdelser.²⁶ I sådana fall kan faktorerna påverka var i spannet en sanktionsavgift beslutas.

Utredningen menar att det finns faktorer som är relevanta för bedömningen av en sanktionsavgifts storlek inom skolväsendet och föreslår att dessa ska framgå av skollagen. Utredningen anser att överträdelsens karaktär och svårhetsgrad är relevant för sanktionsavgiftens storlek. Om huvudmannen tidigare ålagts att erlägga sanktionsavgift ska det också beaktas vid bestämmandet av sanktionsavgiften storlek.

Sanktionsavgifter med fast belopp

För överträdelser av mer administrativ karaktär kan det innebära effektivitetsvinster för tillsynsmyndigheten att direkt vid konstaterad överträdelse kunna fatta beslut om en sanktionsavgift på en fastställd summa. En i förväg fastställd avgift är också mer förutsebar för huvudmannen. Därför bör ett fast angivet belopp anges för sanktionsavgifter vid dessa överträdelser.

²⁶ Jämför till exempel Läkemedelsverket, "Sanktionsavgifter för företag", hämtad 5 februari 2025, <https://www.lakemedelsverket.se/sv/behandling-och-forskrivning/forskrivning/restsituationer/sanktionsavgifter#hmainbody1>. Jämför även Arbetsmiljöverket, "Sanktionsavgifter", inklusive länk till översikt av differentierad avgiftsberäkning med rubriken "Bestämmelser förenade med sanktionsavgift", hämtad 5 februari 2025, <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/boter-straff-och-sanktionsavgifter/sanktionsavgifter/>. Jämför även Boverket byggsanktionsavgifter, "Sanktionsberäkningsguiden", hämtad 5 februari 2025, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/byggsanktionsavgifter/berakning-av-sanktionsavgifter/>.

Ett fast sanktionsbelopp ska vara så högt att det utgör ett effektivt påtryckningsmedel på huvudmannen. Det får dock inte sättas så högt att det kan upplevas som oskäligt. En viktig anledning till att utredningen föreslår ett fast belopp vid mer administrativa överträdelser är att storleken på en sanktionsavgift för sådana överträdelser kan bli oskälig eller oproportionerlig om det tas för stor hänsyn till huvudmannens organisatoriska samhörighet.

Utredningen föreslår att följande överträdelser, som är mer administrativ karaktär, bör tas ut med fast belopp: när kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsmyndigheten i rätt.

Utredningen anser dock att viss differentiering behöver göras av det fasta beloppet med hänsyn till den stora variationen som finns gällande huvudmäns storlek. En möjlighet är att ange differentierat fast belopp, något som bland annat förekommer inom Boverkets, Arbetsmiljöverkets och Bolagsverkets ansvarsområden. Fasta avgifter kan till exempel öka i storlek om överträdelsen upprepas, eller variera beroende på företagsform, exempelvis om det är ett privat eller publikt aktiebolag.²⁷

Utredningen föreslår att det fasta beloppet ska bestämmas med hänsyn till den enskilde huvudmannens årsomsättning. Det ska därför finnas minst två olika fasta belopp som kan tillämpas beroende på huvudmannens årsomsättning. Sanktionsavgiften ska också höjas vid upprepade överträdelser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter med fast belopp.

9.2.6 Jämkning och eftergift

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheten får helt eller delvis sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl.

²⁷ Se 8 kap. 5–11 §§ årsredovisningslagen (1995:1554).

Utredningen anser att det behöver finnas möjlighet att jämka eller efterge sanktionsavgifter i vissa fall och föreslår därför att tillsynsmyndigheten helt eller delvis ska få sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl.

Tillsynsmyndigheten ska alltid pröva om det finns skäl för jämkning eller eftergift. Möjligheten till eftergift ska bara tillämpas när jämkning inte är tillräckligt. Särskilda skäl för att sätta ned en sanktionsavgift kan vara att den skulle påverka huvudmannens ekonomi på ett sådant sätt att det riskerar att gå ut över verksamheten och barnen eller eleverna i den. Ett annat skäl för jämkning är om en huvudman drabbas av flera sanktionsavgifter och den samlade reaktionen skulle bli alltför betungande.

När det gäller överträdelse av ett värdeöverföringsförbud kan ett skäl för jämkning vara att värdeöverföringen återbetalas till huvudmannen. Detta bör dock inte utgöra skäl för eftergift. Det skulle kunna leda till att en huvudman väljer att göra värdeöverföringar och betalar tillbaka dem först om tillsynsmyndigheten uppmärksammar det.

9.2.7 Preskription och överklagande

Utredningens förslag: En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum.

Beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Utredningen anser att det finns skäl för att införa regler om preskription för sanktionsavgifter. Från en allmänpreventiv synvinkel är det inte lika angeläget att beivra överträdelser när en längre tid förflutit. Ett syfte med sanktionsavgifter är också att möjliggöra snabba reaktioner på överträdelser, vilket också talar för att det bör införas en bortre gräns för när sanktionsavgift får beslutas. Utredningen anser att fem år är en lämplig bortre gräns för flertalet överträdelser. En sådan gräns ger också tillräckligt med tid för tillsynsmyndigheten att upptäcka och handlägga ett ärende.

Enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) (FL) ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, om det inte är uppenbart obehövligt.²⁸ Enligt utredningens mening bör bestämmelsen om preskription kopplas till kommunikeringen inför beslut om sanktionsavgift.²⁹ Utredningen föreslår därför att den enskilda huvudmannen ska ha getts tillfälle att yttra sig i frågan inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum, annars ska inte beslut om sanktionsavgift få tas.

Av rättssäkerhetsskäl måste det finnas möjlighet att överklaga beslut om en sanktionsavgift. Utredningen föreslår därför att beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kamrarrätten.

9.2.8 Betalning

Utredningens förslag: En sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Sanktionsavgiften ska betalas till den myndighet som beslutat om den. Sanktionsavgifter bör normalt betalas inom 30 dagar från att beslutet vunnit laga kraft. Det bör dock vara möjligt för tillsynsmyndigheten att i vissa fall bestämma en längre betalningsfrist. Det kan till exempel bli aktuellt vid mycket höga belopp. Utredningen föreslår därför att sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten

²⁸ Sådan kommunikation behöver enligt 25 § FL inte heller göras om 1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande, 2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller 3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Undantaget i första punkten är inte tillämpligt vid beslut om sanktionsavgifter, och andra och tredje punkterna skulle enligt utredningens bedömning i normalfallet inte heller vara tillämpliga.

²⁹ Jämför till exempel 14 kap. 8 § läkemedelslagen (2015:315) där det anges att en sanktionsavgift får inte beslutas om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum. Liknande regleringar, fast med en tidsgräns om två år, finns i 36 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och 30 c § livsmedelslagen (2006:804).

inom 30 dagar från att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Det är brukligt att sanktionsavgifter tillfaller det allmänna och då som huvudregel i form av staten. Det finns inte skäl att göra avsteg från det. Utredningen föreslår därför att sanktionsavgifter enligt skollagen ska tillfalla staten.

9.3 Undvikande av dubbelbestraffning

Utredningens förslag: Sanktionsavgift får inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts.

I tilläggsdirektivet anges att det många gånger kan vara effektivt att kombinera till exempel en bakåtsyftande sanktionsavgift med ett framåtsyftande vitesföreläggande.³⁰ Det skulle kunna tolkas som att en bakåtsyftande sanktionsavgift ska kunna kombineras med ett framåtriktat vite. I direktivet anges också specifikt att det ska beaktas att dubbla sanktioner inte ska få påföras för en och samma överträdelse.

En avgörande fråga i sammanhanget är om det är möjligt att kombinera två eller fler administrativa sanktioner. Det finns två möjliga situationer för detta, kombinationen av sanktionsavgift och vite, samt sanktionsavgift och återkallelse av godkännande/statliga åtgärder för rättelse. Alla tre formerna av sanktioner ingår i gruppen förvaltningsrättsliga sanktioner.

När det gäller kombinationen av sanktionsavgift och återkallelse av godkännande kan båda av dessa utgöra tillbakaverkande sanktioner, och borde därför teoretiskt inte vara möjliga att kombinera. Det skulle visserligen vara möjligt att argumentera för att en återkallelse har som syfte att förhindra fortsatta felaktigheter, men det är inte entydigt en framåtriktad sanktion. Dock har Europadomstolen behandlat och accepterat kombination av straff och återkallelse av tillstånd som sammantagen påföljd som inte utgjorde dubbelbestraffning.³¹

³⁰ Dir. 2023:109.

³¹ Nilsson mot Sverige, no. 73661/01.

När det gäller kombinationen av sanktionsavgifter och vite utgör sanktionsavgiften en tillbakaverkande sanktion och vitet en framåtverkande sanktion. Den avgörande frågan blir i stället om de två sanktionerna utdöms för samma gärning.³²

Utredningen bedömer att det är möjligt för en tillsynsmyndighet att besluta om en sanktionsavgift för de överträdelser som utredningen föreslår och även besluta om vitesförelägganden för att huvudmannen exempelvis ska inkomma med handlingar, utan att det strider mot förbudet mot dubbelbestraffning. Detta eftersom vitesföreläggandet tar sikte på tiden efter den konstaterade överträdelser som ledde till sanktionsavgift. Ansöker tillsynsmyndigheten om utdömande av vitet är det dock inte möjligt att på nytt besluta om sanktionsavgift för samma gärning, det vill säga för den tidsperiod som vitet avser. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse i skollagen som tydliggör detta.

³² Se Högsta förvaltningsdomstolens dom 2024-12-09 i mål nr 2385-24 och MÖD 2014:25.

10 Villkor för riktade statsbidrag

I direktivet 2023:109 anges att utredningen ska 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. Utredningen ska vid behov lämna förslag på sådana krav.

Utredningen tolkar direktivet som att den ska överväga en reglering som hindrar att enskilda huvudmän använder skolpengen till annat än skolverksamhet samtidigt som de tar emot riktade statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder.

Vidare ska utredningen enligt direktivet 2024:85 utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barn och elevers kunskapsutveckling, och lämna nödvändiga författningsförslag.

10.1 Generellt om statsbidrag

Sedan den kommunalekonomiska reformen i början av 1990-talet är det en grundläggande princip att statsbidrag till verksamheter som kommuner eller regioner ansvarar för ska vara generella.¹ Att bidragen är generella innebär att kommunerna och regionerna själva bestämmer hur de ska använda pengarna. Staten ställer inte några villkor för hur bidragen ska användas, eller på någon viss prestation.

Generella statsbidrag syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner.² Fördelningen till kom-

¹ Prop. 1991/92:150.

² Statskontoret *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023 – antal, omfattning och innehåll*, Statskontoret 2024, dnr 2024/20-5.

munerna sker främst genom det kommunalekonomiska utjämnings-systemet.³

Även om huvudprincipen är att statsbidrag ska vara generella finns ett stort antal riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen är frivilliga att ansöka om eller ta emot för dem som bidraget är riktat till. Men bidragen är villkorade, och ska används till en viss insats eller ett visst ändamål.

Fördelningen av riktade statsbidrag är en viktig del av statens styrning av skolan. Bidragen har olika syften, men generellt ska de stödja bestämda verksamheter. Ett vanligt syfte är att stödja förnyelse- och utvecklingsverksamhet som staten vill prioritera.

Ett skäl till att det finns så många riktade statsbidrag kan vara att de har vissa fördelar jämfört med andra styrmedel, som till exempel lagstiftning. Till exempel är det tydligt att de riktade statsbidragen:

- ger regeringen möjlighet att uttrycka politiska prioriteringar
- medger en snabb och flexibel styrning som kan svara mot oväntade omvärldshändelser
- skapar möjlighet att fördela resurser på ett sätt som kan vara svårt att åstadkomma i de generella systemen.⁴

Under 2023 betalade staten ut drygt 163 miljarder kronor till kommunerna. Ungefär 114 miljarder kronor av dessa var generella bidrag, 42 miljarder kronor var riktade statsbidrag och 7 miljarder kronor kostnadsersättningar.⁵

Sektorsbidrag skulle kunna beskrivas som ett mellanting mellan generella och riktade statsbidrag. Ett sektorsbidrag liknar det generella statsbidraget på så sätt att staten inte definierar insatsen som bidraget ska användas till. I stället avgränsar staten användningen genom att fastställa ett verksamhetsområde för bidraget. På skolområdet fanns ett sektorsbidrag under åren 1991–1993.⁶

³ Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

⁴ SOU 2024:50 s. 166.

⁵ Statskontoret: *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023 – antal, omfattning och innehåll*, Statskontoret 2024, dnr 2024/20-5.

⁶ SOU 2022:53 s. 420.

10.2 Riktade statsbidrag inom skolväsendet

Skolverket betalade år 2023 ut cirka 24 miljarder kronor i riktade statsbidrag till kommunala och enskilda huvudmän. Totalt ansvarar Skolverket för 88 riktade statsbidrag (2023). Bland dessa finns dock flera bidrag som inte syftar till kvalitetshöjande åtgärder i den mening som avses i direktivet. Exempel på sådana är riktade statsbidrag som finansierar utbildningsplatser, som till exempel bidraget för ett fjärde tekniskt år inom gymnasieskolan och bidraget för regionalt yrkesvux inom vuxenutbildningen. Ett annat exempel är riktade statsbidrag för försöksverksamhet, som bidraget för försöksverksamheter med spetsutbildning i grund- och gymnasieskolan.

Det finns också exempel på riktade statsbidrag till mottagare utanför skolväsendet, som statsbidraget till Nationellt resurscentrum för teknikundervisning i skolan vid Linköpings universitet.

Under 2023 betalades 2,1 miljarder kronor ut till 816 enskilda huvudmän från totalt sett 39 olika riktade statsbidrag som kan sägas avse skolverksamhet. Året innan tog 827 enskilda huvudmän del av 1,9 miljarder kronor från 33 olika statsbidrag.⁷ Det bör noteras att de huvudmän som ansöker om statsbidrag inte alltid beviljas det, och ibland beviljas ett lägre belopp än de ansökt om. Det är också viktigt att poängtera att inte alla huvudmän ansöker om statsbidrag, trots att de har rätt till det. Vilken betydelse som de riktade statsbidragen har för de enskilda huvudmännens ekonomi varierar.

I utredningen *Statens ansvar för skolan* (SOU 2022:53) redovisas en uppskattning av den statlig finansieringen av skolverksamhet uppdelad på skolform. Av den framgår att de riktade statsbidragens andel av den totala finansieringen är högst inom grundskolan, motsvarande 8,5 procent. Inom gymnasieskolan är andelen 4,4 procent.⁸ Sammanställningen utgår enbart från de kommunala huvudmännen. Motsvarande beräkning finns inte för enskilda huvudmän i officiella publikationer, men i en rapport från Sweco på uppdrag av Almega utbildning uppges att statsbidrag i dag står för cirka 10 procent av den totala skolfinansieringen.⁹

⁷ Egen sammanställning baserat på underlag från Skolverket.

⁸ SOU 2022:53 s. 450.

⁹ Sweco, *Konsekvensutredning – avseende eventuella förslag om införande av en nationell skolexamensnorm och begränsade vinstuttag i skolan*, Almega utbildning 2024.

Skolverket har information om existerande statsbidrag och hur man ansöker om dem på sin webbplats.¹⁰ Skolverket skriver där att regeringens syfte med de riktade statsbidragen är att styra, utveckla och stimulera viss verksamhet inom skolsektorn. De riktade statsbidrag som Skolverket fördelar är därför öronmärkta för vissa specifika ändamål. Villkor för bidragen, syfte och vilka insatser som bidraget kan användas för beskrivs oftast i en förordning.

De riktade statsbidrag som Skolverket fördelar riktar sig till:

- kommunala huvudmän
- enskilda huvudmän
- statliga huvudmän
- organisationer med anknytning till skola och utbildning.

Den som får statsbidrag ansvarar för att fördela bidraget inom verksamheten enligt de villkor och beslut som finns och för att redovisa hur bidraget använts. Sökande ska vara den som företräder en huvudman enligt skollagen. En enskild lärare, rektor eller skolenhet kan alltså inte söka statsbidrag. I en kommun är det vanligtvis någon på förvaltningsnivå som ansöker om bidragen. Om det är en enskild huvudman kan det vara en företrädare för styrelsen eller motsvarande.

10.2.1 Tre typer av riktade statsbidrag till skolan

De riktade statsbidrag som Skolverket ansvarar för kan delas upp på olika sätt. Ett sätt är att utgå från utformning. Här finns tre kategorier: rambidrag, pottbidrag och transfereringar.¹¹

Rambidrag är garanterade till den som uppfyller villkoren

För rambidragen har varje huvudman en bidragsram som man är garanterad att få. Exempel på rambidrag är statsbidrag för karriärtjänster och statsbidrag för likvärdighet och stärkt kunskapsutveckling. För dessa bidrag finns ingen konkurrens mellan huvudmännen.

¹⁰ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag>, hämtat den 10 februari 2025.

¹¹ Det finns ingen formell uppdelning av statsbidragen, utan de uppdelningar som anges är utredningens egna.

Pengarna är garanterade, förutsatt att huvudmannen gör det som statsbidraget syftar till. Huvudmännen måste dock ansöka och visa att de uppfyller villkoren för bidraget. Om det finns huvudmän som inte ansöker om ett bidrag omfördelas inte deras andel av bidraget till andra huvudmän, utan medlen delas inte ut. Anledningen till det är att beslutet om bidragsram är ett gynnande myndighetsbeslut och inte kan ändras på grund av att huvudmannen väljer att inte ansöka om bidraget.

Pottbidrag söks i konkurrens

Pottbidrag söks av huvudmän i konkurrens med andra huvudmän. Huvudmännen är inte garanterade att beviljas medel, och om ansökningarna uppgår till mer än vad som finns avsatt till bidraget kan man få avslag på ansökan, eller tilldelas en mindre summa än vad man sökt. Skolverket får anvisningar från regeringen om hur urvalet ska göras. Om en huvudman är prioriterad vid urvalet kan den komma att få de medel som den ansökt om, även om ansökningarna uppgår till en högre sammanlagt belopp än vad som är avsatt till bidraget.

Skolverket saknar historik för pottbidrag som gör det möjligt att se om en huvudman under flera år i följd fått bidrag för kvalitetshöjande åtgärder för samma kvalitetsbrister.

Transfereringar styrs på förhand av regeringen

För riktade statsbidrag som är transfereringar har regeringen pekat ut vem som ska få pengar, till exempel en kommun som fått uppdrag att erbjuda en särskild utbildning. I anslagsvillkoren till de specifika anslagen har regeringen beslutat vilka dessa transfereringar är och vilka belopp det handlar om.

10.2.2 Ansökan om och utbetalning av riktade statsbidrag

Rambidrag betalas ut i efterskott i slutet av varje termin efter rekvisition av huvudmannen. Skolverkets ansökningsperioder för de bidrag som huvudmännen behöver ansöka om är fördelade över året,

med tyngdpunkter i januari–mars och september–november. I ansökan anger huvudmannen vilka kostnader man kommer att ha och pengarna betalas ut i förskott. I de flesta fall ska huvudmannen i efterhand redovisa hur pengarna har använts. Om inte hela bidraget kommit till användning ska kvarvarande pengar betalas tillbaka till Skolverket.

10.2.3 Möjlighet i dag att villkora statsbidrag

Skolverkets möjlighet att villkora statsbidrag anges i den förordning som reglerar det aktuella statsbidraget. I mer än hälften av statsbidragsförordningarna finns formuleringen ”Ett beslut om statsbidrag får förenas med villkor”. Skolverket kan dock inte fritt lägga till villkor för att bevilja bidrag utöver vad som medges enligt den aktuella förordningen.

I dagsläget finns cirka 40 förordningar som styr riktade statsbidrag på området. Alla utom fem innehåller bestämmelser om återbetalning och återkrav. Ett tiotal förordningar innehåller bestämmelser om hinder för mot utbetalning, som innebär att Skolverket ska besluta att ett beviljat statsbidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren av bidraget inte längre bedöms uppfylla villkoren för det eller om det finns grund för återbetalning.¹²

Skolverket har sedan 2019 arbetat med att stärka kontroll och uppföljning av statsbidragen och har senast under 2024 tagit upp behovet av ändrad reglering för de riktade statsbidragen i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av statsbidrag.¹³ Mynigheten menar att det finns ett ökat behov av att kunna kontrollera och följa upp att statsbidragen används i enlighet med gällande regelverk samt motverka oegentligheter och fusk. Skolverket skriver att statsbidragen ska användas till utpekade och villkorade insatser, men så länge villkoren är uppfyllda är det enda ytterligare kravet på huvudmannen att den har tillstånd från Skolinspektionen att bedriva skolverksamhet.

¹² Se t.ex. 12 § förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling.

¹³ Skolverkets budgetunderlag 2025–2027 s. 13. Se också Skolverkets regeringsredovisning (2024) *Motverka felaktiga utbetalningar – åtgärder, möjligheter och hinder*, dnr 2024:2002.

Regeringen har precis som Skolverket sett att det finns behov av en stärkt reglering och har därför valt att införa nya villkor som innebär att statsbidrag inte får lämnas till en huvudman som:

1. är i likvidation eller försatt i konkurs,
2. har skatte- eller avgiftsskulder eller andra skulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten och som vid indrivning handläggs som allmänt mål, eller
3. har en skuld som inte betalats i rätt tid och som avser återkrav av bidrag som har lämnats av Statens skolverk.¹⁴

Regeringen har samtidigt valt att införa villkor som innebär att statsbidrag inte får lämnas om Skolinspektionen har beslutat att återkalla huvudmannens godkännande för en verksamhet som omfattas av bidraget, eller om Skolinspektionen har beslutat att förbjuda huvudmannen att fortsätta driva en verksamhet som omfattas av bidraget (verksamhetsförbud). Statsbidrag får dock lämnas om Skolinspektionens beslut har upphävts.¹⁵

Ett annat exempel från 2024 på villkor eller begränsningar för möjligheterna att erhålla riktade statsbidrag finns i förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. I förordningens 23 § anges att statsbidrag inte får lämnas för utbildning som enligt beslut av Statens skolinspektion enligt 26 kap. skollagen har en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleven att nå målen för utbildningen. Villkoret gäller fram till dess att Skolinspektionen bedömt att bristen eller bristerna har avhjälpits. I denna förordning finns, precis som i utredningens direktiv, en koppling mellan kvalitetsbrister och hinder för att erhålla riktade statsbidrag.

Syftet med bestämmelsen i förordningen om regionalt yrkesvux skiljer sig dock från uppdraget som anges i utredningens direktiv. Bestämmelsen om regionalt yrkesvux tar sikte på situationen då en utbildning uppvisar så bristande kvalitet att den inte ska få fortsätta, och därför inte heller ska få den finansiering som det riktade statsbidraget innebär. Inriktningen i utredningens direktiv är att riktade

¹⁴ Se till exempel 7 § förordningen (2024:1340) om statsbidrag för personalkostnader i akutskolor och 11 § förordningen (2024:1341) om statsbidrag för personalförstärkning. De nya bestämmelserna har hittills införts i sju förordningar.

¹⁵ Se till exempel 8 och 12 §§ i de ovan nämnda förordningarna.

statsbidrag som tillfaller en huvudman med kvalitetsbrister inte ska användas för att åtgärda redan existerande kvalitetsbrister utan ska i stället användas för att höja kvaliteten i verksamheten.

10.2.4 Statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling

Ett statsbidrag med uttalat kvalitetshöjande syfte är statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling, som fram till 2024 hette Statsbidrag för likvärdig skola. Namnbytet signalerar att statsbidraget från 2024 har ett tydligare fokus på elevernas kunskapsutveckling, och att insatserna som bekostas av bidraget inte längre ska syfta till att stärka likvärdigheten. I förordningen anges att syftet med bidraget är att huvudmännen utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet ska stärka utbildningens kvalitet, så att alla elever kan nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.¹⁶ Statsbidragets ram för 2024 var knappt 7,5 miljarder kronor. Statsbidraget ska användas till utökade insatser som stärker likvärdigheten och kunskapsutvecklingen för eleverna i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet.

Statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling är ett rambidrag, vilket innebär att alla huvudmän har en framräknad ekonomisk ram inom vilken man kan söka medel. Skolverket tar fram bidragsramarna utifrån ett socioekonomiskt index och elevantalet hos varje huvudman och fördelar bidragets totala belopp proportionerligt utifrån huvudmannens sammanvägda index och elevantal. Myndigheten använder sig av ett socioekonomiskt index som Statistiska centralbyrån har tagit fram. Indexet baseras på en modell som beskriver elevers förutsättningar utifrån socioekonomiska faktorer. Dessa faktorer påverkar sannolikheten för att en elev på en skola blir behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. En huvudman med en högre andel elever som enligt modellen inte väntas bli behöriga till gymnasiet får högre bidrag per elev än en huvudman med en lägre andel elever som inte väntas bli behöriga. Modellen använder följande variabler:

- vårdnadshavarnas utbildningsnivå
- året när eleven invandrade till Sverige
- vårdnadshavarnas inkomst

¹⁶ 1 § förordningen (2018:49) om statsbidrag för kunskapsutveckling.

- elevens kön
- ekonomiskt bistånd till vårdnadshavare
- om eleven är folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna
- antal syskon som är folkbokförda i hemmet
- socioekonomisk status på bostadsområdet där eleven är folkbokförd.

Skolverket följer upp och kontrollerar att pengarna som delas ut som statsbidrag används på ett korrekt sätt. Detta görs utöver de ordinarie redovisningarna för respektive statsbidrag som lämnas in av huvudmännen. Samtliga huvudmän och organisationer som får pengar kan bli kontrollerade.

Skolverket kontrollerar inte bara huvudmännen efter genomförda utvecklingsinsatser. Varje år granskas också planerna för användningen av medel hos ett urval av de sökande huvudmännen. Urvalet görs utifrån en risk- och väsentlighetsanalys som utgår från olika riskfaktorer som Skolverket identifierar:

- Huvudman med beslut om föreläggande, vite eller anmärkning från Skolinspektionen.
- Huvudman där Skolverket har fått signaler om brister i verksamheten som kan påverka att statsbidraget används korrekt.
- Huvudman som är mellanstor till antalet elever (1 100–10 000 elever).

10.2.5 Samverkan för bästa skola

Förutom riktade statsbidrag erbjuder Skolverket även andra former av statligt stöd till huvudmän. År 2015 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att i samverkan och dialog med huvudmän genomföra insatser för att höja kunskapsresultaten i svenska grund- och grundskolor samt gymnasie- och gymnasieskolor.¹⁷ Uppdraget döptes till Samverkan för bästa skola. Förutom att höja kunskapsresultaten skulle insatserna även öka likvärdigheten inom och mellan skolor i

¹⁷ Regeringsbeslut, *Uppdrag om samverkan för bästa skola* (U2015/3357/S).

dessas skolformer. Insatserna skulle riktas till huvudmän med skolenheter som har låga kunskapsresultat, eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och bedöms ha svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand. I januari 2017 fick Skolverket också ett tilläggsuppdrag som innebar att myndigheten även skulle samverka med förskolor inom ramen för uppdraget.

I november 2019 ersatte regeringen de tidigare uppdragen med ett nytt och bredare uppdrag med samma namn som det tidigare. Enligt det nya uppdraget skulle Skolverket i dialog med huvudmän fortsätta med insatser i syfte att höja kunskapsresultaten i skolan samt öka måluppfyllelsen i förskola, förskoleklass och fritidshem. Insatserna skulle även syfta till att öka likvärdigheten inom och mellan skol- och förskoleenheter och liksom tidigare riktas till skolenheter med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand.

Medverkan inom Samverkan för bästa skola har varit frivilligt för huvudmännen. Det har endast varit möjligt att medverka om man fått ett erbjudande om samverkan från Skolverket. Urvalet av huvudmän som erbjudits att medverka har bland annat baserats på bedömningsunderlag från Skolinspektionen. Genomförandet av insatsen med en viss skola eller huvudman gjordes under en treårsperiod.

Insatserna inom ramen för Samverkan för bästa skola har varit flera. I stora drag har de i fas ett bestått av en inledande analysdel som resulterat i en åtgärdsplan. Åtgärdsplanen har sedan legat till grund för en överenskommelse om förbättringsstöd. Under fas två har insatserna inom förbättringsstödet genomförts, ofta i samarbete med ett lärosäte eller inom ramen för något av Skolverkets nationella skolutvecklingsprogram.

Skolverket har även kunnat betala ut stöd i form av bidrag för att täcka huvudmannens kostnader för medverkan i vissa moment. Över tid gick en allt större del av de bidrag som betalades ut inom Samverkan för bästa skola till att ersätta kostnader för det praktiska förbättringsstödet. 2018 använde Skolverket drygt 28 000 000 kronor av anslaget till kostnader för förbättringsstöd, och drygt 45 000 000 kronor fördelades som bidrag till huvudmännen. År 2023 användes nästan 77 000 000 kronor till kostnader för förbättringsstöd medan drygt 9 000 000 kronor fördelades som bidrag till huvudmännen. Av de bidrag som fördelats mellan åren 2018 och 2024 har

knappt 159 000 000 kronor gått till kommunala huvudmän och knappt 2 000 000 kronor till enskilda huvudmän. Den totala ekonomiska årliga ramen för Samverkan för bästa skola och uppdraget att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska har legat på cirka 300 miljoner kronor.

Mellan år 2015 och 2023 har 183 huvudmän deltagit i Samverkan för bästa skola.¹⁸ Av dessa har 25 varit enskilda huvudmän.

10.2.6 Riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse

2024 beslutade regeringen att ersätta Samverkan för bästa skola med ett nytt regeringsuppdrag, Uppdrag om riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse.¹⁹ Skolverket ska slutföra samverkansperioden för huvudmän i redan beslutade urvalsomgångar och genomföra övriga åtaganden som myndigheten har planerat för inom ramen för det nuvarande uppdraget. Därefter avslutas det nuvarande uppdraget i sin helhet.

Det nya uppdraget innebär att Skolverket ska genomföra riktade insatser i syfte att höja kunskapsresultaten i grundskolan, den anpassade grundskolan, gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, samt öka måluppfyllelsen i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Insatserna ska bidra till höjda kunskapsresultat, ökad kvalitet i undervisningen och en mer likvärdig utbildning inom det svenska skolväsendet.

Skolverket ska enligt uppdraget rikta insatserna till huvudmän med skolenheter som har låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier samt förskoleenheter med svåra förutsättningar. Skolenheter som bedöms ha svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand ska prioriteras.

Skolverket ska ansvara för urvalet som ska utgå från en analys av kunskapsresultat och förutsättningar för måluppfyllelse. En stor skillnad jämfört med det tidigare uppdraget är att Skolverket ska föra en nära dialog med Statens skolinspektion om urvalet för att identifiera

¹⁸ https://www.skolverket.se/download/18.3c0656d5188bc287d513ad7/1692879580249/samverkan_for_basta_skola_allaurval_uppdaterad230824.pdf.

¹⁹ Regeringsbeslut 2024-04-18, *Uppdrag om riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse*, U2024/01164.

vilka som **inte** ska erbjudas riktade insatser. Utgångspunkten är att riktade insatser ska ges utifrån behov, men inte till skol- eller förskoleenheter där Skolinspektionen har gett huvudmannen ett föreläggande utifrån omfattande brister i centrala delar av verksamheten. Vid sådana situationer anser regeringen att eventuella riktade insatser till den berörda enheten ska inledas först när tillsynsprocessen är avslutad och bristerna är åtgärdade.

Skolverket har 235,5 miljoner kronor till sitt förfogande under 2024 för att inleda insatser inom det nya uppdraget och slutföra åtaganden inom ramen för Samverkan för bästa skola samt uppdraget att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska.²⁰

10.2.7 Problembild

Skolinspektionen lämnar i sin årsrapport för 2023 synpunkter som berör de riktade statsbidragen som fördelas av Skolverket. Skolinspektionen vill uppmärksamma att en möjlighet att neka riktade statsbidrag skulle vara ett ändamålsenligt påtryckningsmedel för att åstadkomma nödvändig rättelse.

I dag kan även en skola med allvarliga eller omfattande brister få riktade statliga bidrag. Skolverket kan inte neka statsbidrag med hänvisning till bristerna. Skolinspektionen menar att en sådan möjlighet skulle vara ett viktigt påtryckningsmedel och komplettera myndighetens sanktioner i syfte att påskynda rättelse. Skolinspektionen gör alltså här ingen koppling mellan vinstuttag och statsbidrag, utan diskuterar enbart nekade statsbidrag som ett påtryckningsmedel för rättelse av kvalitetsbrister.

²⁰ Ändringsbeslut 2024-04-25 i regleringsbrev för Statens skolverk, U2023/01741, U2024/01246.

10.3 Utredningens bedömningar

10.3.1 Det är lämpligt att införa villkor om värdeöverföringar för vissa riktade statsbidrag

Utredningens bedömning: Det är lämpligt att införa villkor för vissa riktade statsbidrag gällande värdeöverföringar enligt skollagen.

Enligt utredningens direktiv ska den 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.²¹

Riktade statsbidrag är en del av den statliga styrningen av skolsektorn. Statsbidragen ger regering och riksdag möjlighet att prioritera områden som anses viktiga och fungerar som ett styrmedel genom att ge aktörer inom sektorn incitament att genomföra aktiviteter som regeringen eftersträvar. Det är däremot inte helt självklart att alla aktörer alltid ska ha rätt att ta emot extra finansiering i form av statliga bidrag.

Utredningen anser att huvudmannens ekonomiska ansvar för utveckling av verksamheten behöver förtydligas. I det ekonomiska ansvaret ingår inte bara åtgärder som huvudmannen är skyldig att genomföra enligt lag och andra bestämmelser, utan också andra åtgärder som huvudmannen anser vara nödvändiga för att utveckla verksamheten. Det innebär att huvudmannen i första hand ska finansiera utvecklingsinsatser med ordinarie offentliga medel. En huvudman som bedömer att det finns utrymme för en värdeöverföring ska inte kunna få riktade statsbidrag för att genomföra utvecklingsinsatser. Utredningen anser därför att regeringen bör införa villkor för vissa riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte. Möjligheterna till värdeöverföringar ska begränsas för enskilda huvudmän som vill ta del av bidragen.

Utredningen menar dock att det inte är lämpligt att införa ett villkor som innebär att alla mottagna kommunala bidrag ska användas i verksamheten för att få ta emot statsbidrag. Ett sådant krav strider mot de krav på ekonomiska stabilitet som gäller för enskilda huvud-

²¹ Dir. 2023:109 s. 7.

män (se kapitel 6). En verksamhet som inte gör positiva resultat över tid riskerar att inte ha förutsättningar att stå emot oväntade kostnadsökningar eller minskade intäkter. Att då kräva att samtliga medel används för att huvudmannen ska kunna få statsbidrag riskerar att öka den ekonomiska sårbarheten i sektorn. Utredningen menar därför att ett villkor i stället ska knytas till värdeöverföringar.

Ett sådant villkor för att ta mot ett riktat statsbidrag betonar huvudmannens självständiga ansvar för verksamheten, där det också ingår ett ansvar för kontinuerlig utveckling. En konsekvens av detta är att den enskilda huvudmannen i första hand ska använda sina ordinarie offentliga medel för att även kunna ta del av ytterligare medel i form av riktade bidrag för utveckling av verksamheten. Möjligheten att söka statsbidrag och samtidigt kunna göra värdeöverföringar urholkar huvudmannens självständiga ansvar. Det kan inte heller anses vara en effektiv användning av offentliga medel att det offentliga finansierar en verksamhet vars vinst tas ut från verksamheten genom en värdeöverföring, samtidigt som man betalar ut ytterligare offentliga medel till något som skulle kunna finansieras av vinsten som gått till värdeöverföring.

10.3.2 Villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar

Utredningens bedömning: Regeringen bör använda följande modellbestämmelse för vissa riktade statsbidrag:

- Statsbidrag får inte lämnas till en enskild huvudman som har gjort en värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret.
- En enskild huvudman som mottagit statsbidrag får inte göra någon värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret eller för räkenskapsår som bidraget avser.

Med värdeöverföring avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en huvudman minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för huvudmannen. Överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en huvudman till ett kommittentföretag är en värdeöverföring.

Skolverket bör ges rätt att återkräva hela eller delar av ett beviljat statsbidrag från en enskild huvudman:

- om huvudmannen gjort en värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret, eller
- om huvudmannen genomför en värdeöverföring för räkenskapsår som bidraget avser.

Villkor för riktade statsbidrag bestäms i regel av regeringen i förordningar. Utredningen anser att det bör gälla även villkor för enskilda huvudmän gällande värdeöverföringar vid beviljande av statsbidrag. Det skapar större flexibilitet vid bedömningen av om ett riktat statsbidrag bör ges ett sådant villkor än om det skulle regleras i lag. Utredningen har därför valt att ta fram en modellbestämmelse för hur ett sådant villkor bör se ut. Modellbestämmelsen kan vid behov användas i förordningar om riktade statsbidrag som kan sökas av enskilda huvudmän.

Ett villkor med förbud mot värdeöverföringar kan konstrueras på olika sätt. Ett alternativ är att ange att en enskild huvudman inte får göra någon värdeöverföring för det räkenskapsår som statsbidraget avser. Det tydliggör att statsbidraget inte är tänkt att ge den enskilde huvudmannen möjlighet att använda de kommunala bidragen till värdeöverföringar samtidigt som huvudmannen tar emot riktade statsbidrag.

En förutsättning för att ta emot riktade statsbidrag blir då att inga värdeöverföringar görs som avser tiden som den enskilda huvudmannen tar emot bidragen. En sådan utformning av villkoret skulle också innebära förhållandevis tydliga planeringsförutsättningar för de enskilda huvudmännen. Genom att de på förhand vet vilka statsbidrag de kan söka och vilka av dem som har ett villkor för värdeöverföringar får de förutsättningar att fatta informerade beslut.

En alternativ lösning är ett villkor som anger att ingen värdeöverföring får ha skett för det senast avslutade räkenskapsåret vid tidpunkten för beslutet om statsbidrag. Utgångspunkten är här att enskilda huvudmän som bedömer att de har utrymme för en värdeöverföring sedan inte kan anses behöva ytterligare offentliga medel för kvalitetshöjande åtgärder. Ett sådant villkor skulle kunna upprätthållas genom att en ansökan om statsbidrag måste innehålla en ekonomisk redo-

visning som visar att ingen värdeöverföring skett. Skolverkets beslut om statsbidrag är dock fördelade över hela året, och ibland över flera år. Det finns därmed risk för att en begränsning av möjligheten att beviljas statsbidrag efter en värdeöverföring urholkas eller blir verkninglös om en värdeöverföring ändå får genomföras strax efter utbetalningen av statsbidraget.

Utredningen anser att de båda villkoren bör kombineras. Regeringen kan på så sätt betona vikten av huvudmannens eget ansvar för att utveckla verksamheten inom ramen för ordinarie medel. Det innebär att en enskild huvudman för att kvalificera sig att söka vissa statsbidrag inte ska ha gjort en värdeöverföring. För att det ska finnas en rimlig tidskorrelation mellan en eventuell värdeöverföring och den tidsperiod som statsbidraget gäller ska villkoret avse det senast avslutade räkenskapsåret. En huvudman som gör en värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret ska alltså inte kunna beviljas statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder. För att inte statsbidraget ska ge utrymme för värdeöverföringar inom ramen för ordinarie medel och för att undvika att en värdeöverföring sker direkt efter utbetalningen av statsbidraget anser utredningen att den enskilda huvudmannen inte heller ska få göra någon värdeöverföring för det eller de räkenskapsår som statsbidraget avser.

Enligt utredningens bedömning bör definitionen av värdeöverföring utgå från den definition av begreppet som föreslås i skollagen (se kapitel 5). Utredningen anser dock att ett villkor för värdeöverföringar för att ta emot vissa statsbidrag bör gälla för hela den enskilda huvudmannens verksamhet, till skillnad mot värdeöverföringsförbudet i skollagen som utgår från enheter. Ett sådant villkor omfattar då även annan verksamhet än skolverksamhet om den enskilda huvudmannen även har sådan.

Anledningen till att definitionen i modellbestämmelsen utgår från huvudmannen och inte enheter är att det är fråga om offentliga medel som ges utöver den ordinarie finansieringen för verksamheten. Risken för sammanblandning är också större om villkoret skulle gälla per enhet, bland annat eftersom medlen ändå skulle kunna användas centralt i huvudmannen och på så sätt i praktiken komma alla enheter till del, även sådana som gjort en värdeöverföring och därmed inte skulle vara kvalificerade för att få statsbidrag. Samma risk kan uppstå om den enskilda huvudmannen också bedriver annan verksamhet som är nära kopplad till skolverksamhet, som exempelvis

pedagogisk omsorg eller vuxenutbildning. Att kontrollera att statsbidraget inte kommer även denna verksamhet till del kan i vissa fall vara svårt. Därför är det lämpligt att all verksamhet som bedrivs av den enskilda huvudmannen, det vill säga den juridiska personen, omfattas av ett villkor om värdeöverföringar.

Värdeöverföring bör alltså enligt utredningen avse alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en huvudman minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för huvudmannen. Överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en huvudman till ett kommittentföretag bör ses som en värdeöverföring.

Att i stället utgå från en enhet eller skolverksamheten i huvudmannen

Även om utredningen har tagit fram en modellbestämmelse som utgår från värdeöverföringar från huvudmannen, alltså den juridiska personen, vill utredningen framhålla att det i vissa fall kan finnas anledning för regeringen att i stället koppla villkoret till en enhet. Om regeringen vill att ett riktat statsbidrag ska stanna i respektive enhet och att bidraget vare sig ska möjliggöra värdeöverföringar från enheten eller att bidraget läggs på åtgärder som gäller en annan enhet, så bör en begränsning av värdeöverföring per enhet övervägas. Med en sådan regel kan definitionen av en värdeöverföring utgå från skolagens definition (se kapitel 5). Utredningen bedömer dock att det skulle innebära en ökad administration om rätten till bidraget måste bedömas per enhet och inte per huvudman. Det minskar också den enskilde huvudmannens utrymme att omfördela medel mellan skolor i syfte att uppfylla sitt kompensatoriska uppdrag.

Ytterligare ett alternativ är att villkoret kopplas till den skolverksamhet som bedrivs av huvudmannen. Ett sådant alternativ kan vara lämpligt när regeringens syfte med begränsningen är att medel ska komma hela skolverksamheten till del och inte styras till specifika enheter. Värdeöverföringar kan då ske mellan skolenheter. Någon värdeöverföring *från* skolverksamheten är inte möjlig om huvudmannen ska kunna beviljas bidraget. Det innebär att den enskilde huvudmannen kan göra värdeöverföringar avseende annan verksamhet som den bedriver, men inte avseende skolverksamheten. Även detta alternativ innebär viss ökad administration, men det hindrar inte huvudmannen från att flytta medel mellan skolor.

Återkrav

Skolverket bör kunna återkräva hela eller delar av ett utbetalat statsbidrag om en huvudman gör en vinstutdelning eller annan värdeöverföring avseende det eller de räkenskapsår som statsbidraget gäller. Likaså ska Skolverket kunna återkräva hela eller delar av det utbetalade statsbidraget om det kommer fram att en huvudman har gjort en värdeöverföring som skulle inneburit att den inte kvalificerade sig för att söka statsbidraget.

10.3.3 Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten

Utredningens bedömning: Regeringen bör använda följande modellbestämmelse för vissa riktade statsbidrag: Bidrag får inte lämnas för en skol- eller förskoleenhet som under senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister inom det område som bidraget avser.

Skolverket bör ges rätt att återkräva hela eller delar av ett beviljat statsbidrag från en huvudman om det efter beslutet kommer fram att det fanns ett föreläggande med vite gällande enheten vid tidpunkten för beslutet eller någon gång under ett år före det.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna besluta att enskilda huvudmän inte får statliga medel när förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling.²²

Utredningen anser att begränsningar i form av villkor för riktade statsbidrag lämpligen bör beslutas av regeringen, i likhet med villkor för statsbidrag till huvudmän som gör värdeöverföringar. Det skapar en större flexibilitet i bedömningen av om det enskilda riktade statsbidraget bör ges ett sådant villkor än om villkoret skulle ges i lag. Även i fråga om detta villkor bör det anges i de förordningar som reglerar de aktuella statsbidragen.

I Skolinspektionens årsrapport för 2022 ser myndigheten en risk med vissa situationer där huvudmän för skolor som bedömts har om-

²² Dir. 2024:85.

fattande 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. I årsrapporten för 2023 upprepar Skolinspektionen detta, men menar också att möjligheten att neka riktade statsbidrag vid allvarliga eller omfattande brister kan vara ett incitament för huvudmän att följa de villkor och krav som gäller. Möjligheten att neka bidrag kan också förtydliga vilken förväntan det finns på skolverksamheten. Begränsningen av möjligheten att få statsbidrag vid föreläggande om brister har direkta konsekvenser för huvudmannen, vilket kan påskynda en rättelse.

Skolinspektionens synpunkter gäller i grunden relationen mellan statens tillsynsansvar och statens stödjande ansvar. Enligt utredningens mening kan det i vissa fall vara kontraproduktivt med statligt stöd inom områden där Skolinspektionen konstaterat att det finns brister hos huvudmannen. Riktade statsbidrag har stor ekonomisk betydelse för de huvudmän som söker. Risken att förlora möjligheten att söka bidrag kan därför vara ett starkt incitament för huvudmannen att snabbt avhjälpas av en konstaterad brist.

En huvudman med föreläggande med vite ska inte beviljas riktade statsbidrag

Utredningen anser att en huvudman som fått ett föreläggande som förenats med vite för brister vid en skolenhet inte ska beviljas statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder vid skolenheten. I kapitel 3 beskriver utredningen sitt ställningstagande om att förelägganden från tillsynsmyndigheterna är grunden för att konstatera kvalitetsbrister. Utredningen menar att samma grunder bör tillämpas när en myndighet bedömer om brister i en verksamhets kvalitet utgör skäl för att begränsa möjligheten att söka statsbidrag. Se avsnitt 10.3.4 för utredningens bedömning av vilka bidrag som bör omfattas.

Att en huvudman nekas statsbidrag på grund av ett föreläggande får anses vara en långtgående konsekvens av föreläggandet. Det bör därför finnas möjlighet att överklaga förelägganden som ligger till grund för beslut om att neka statsbidrag. En möjlighet att överklaga alla förelägganden från tillsynsmyndigheterna skulle emellertid kunna leda till en relativt stor ökning av antalet överklaganden. Utredningen

väljer därför att avgränsa sin modellbestämmelse till förelägganden med vite, eftersom dessa redan kan överklagas av huvudmannen.

Utredningen noterar ovan att det kan upplevas motsägelsefullt att en huvudman som har en konstaterad kvalitetsbrist inte skulle kunna beviljas ett statsbidrag som syftar till att vara just kvalitetshöjande. Det finns dock en risk att huvudmannen väljer kortsiktiga lösningar utan eget ansvarstagande om den kan få riktade statsbidrag samtidigt som det finns konstaterade kvalitetsbrister. Ett nekat statsbidrag vid ett föreläggande om kvalitetsbrister är ett effektivt påtryckningsmedel för att huvudmannen ska åstadkomma rättelse. Det finns alltså goda skäl att begränsa möjligheten för huvudmän med kvalitetsbrister att samtidigt få statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder.

Utredningen anser att det saknas skäl för att endast enskilda huvudmän ska omfattas av en sådant villkor. Den föreslagna modellbestämmelsen bör kunna tillämpas både på enskilda och kommunala huvudmän.

Villkoret ska gälla för den förskole- eller skolenhet som föreläggandet avser

En huvudman kan vara ansvarig för flera enheter. Kommunala huvudmän har alltid flera enheter. Det är inte osannolikt att det uppstår en situation när en huvudman med många enheter har en eller ett fåtal enheter som får förelägganden för kvalitetsbrister. Att då ta bort möjligheten att få statsbidrag för samtliga enheter under huvudmannen blir en oproportionerlig åtgärd.

Utredningen föreslår därför att begränsningen av möjligheten att beviljas statsbidrag endast ska gälla för den enhet som föreläggandet avser. Hur stor begränsningen då ska vara blir möjligt att beräkna genom utredningens förslag om särredovisning av enheter som tillhör enskilda huvudmän (se kapitel 5).

För kommunala huvudmän finns i dag inget krav på att särredovisa varje enhet för sig.²³ Det behöver därför införas ett sätt att avgöra hur stor andel av en kommunal huvudmans enheter en enhet med vitesföreläggande utgör. Utredningen lämnar dock inte något förslag på hur en sådan beräkning lämpligast bör göras.

²³ Uppdraget om redovisning av skolkostnader på enhetsnivå innebär dock en sådan redovisning, om än bara för skolenheter och inte för förskoleenheter. Se vidare kapitel 5 för en beskrivning av vad en sådan redovisning innebär.

Utredningen bedömer att det finns olika alternativ för att knyta ett riktat statsbidrag till en enhet. Ett alternativ är att regeringen i förordning anger att huvudmannen ansöker per enhet. Ett annat är att det framgår av förordning vilka beräkningsgrunder som ska användas. Det kan till exempel vara andelen elever, andelen av omsättning eller elevernas sammansättning på den specifika enheten.

Villkoret ska gälla det område som föreläggandet avser

En huvudman kan ha ett föreläggande inom ett område och samtidigt ha ett eget upplevt behov av kvalitetshöjande åtgärder inom ett annat. Att då helt ta bort möjligheten att få statsbidrag för de åtgärder huvudmannen själv identifierat vore en oproportionerlig inskränkning. Utredningen menar därför att begränsningen att beviljas statsbidrag för en huvudman som har ett föreläggande på grund av brister i verksamheten endast ska gälla inom det område föreläggandet avser.

Återkrav

Utredningen anser att Skolverket bör kunna återkräva hela eller delar av ett utbetalat statsbidrag om det kommer fram att det fanns ett föreläggande med vite vid tidpunkten för beslutet att bevilja statsbidrag. Beslut om återkrav ska kunna överklagas.

10.3.4 Vilka statsbidrag bör omfattas?

Utredningens bedömning: Statsbidrag som syftar till kvalitetshöjande åtgärder bör omfattas av de nya villkoren.

Riktade statsbidrag inom skolväsendet kan ha olika syften. I utredningens direktiv anges att det är statsbidrag som avser att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten som ska vara föremål för begränsningar. Det är därmed det kvalitetshöjande syftet med statsbidraget som ska vara utgångspunkten.

Utredningen konstaterar dock att det inte finns någon formell kategorisering av de riktade statsbidragen utifrån deras syfte. Det

finns också ett relativt stort antal riktade statsbidrag med olika villkor, och bidragen varierar över tid. Regeringen behöver därför bedöma om ett enskilt riktat statsbidrag lämpar sig att villkoras med någon av de modellbestämmelser som utredningen tagit fram utifrån bidragets syfte och andra omständigheter. Bedömningen av om modellbestämmelsen ska tillämpas eller inte bör avgöras från fall till fall.

Utredningen gör en egen grov kategorisering av statsbidragen för att i någon mån underlätta regeringens bedömning. En första kategori skulle kunna vara de riktade statsbidrag som ska finansiera studieplatser, till exempel regionalt yrkesvux och fjärde tekniskt år vid gymnasiet. En andra kategori är riktade statsbidrag som utgör ersättning för medverkan i försöksverksamhet eller utvecklingsarbete, till exempel statsbidraget för försöksverksamheter med spetsutbildning i grund- och gymnasieskolan. En tredje kategori är statsbidrag som på ett eller annat sätt ersätter lönekostnader eller kostnader för kompetensutveckling hos huvudmannen, till exempel statsbidraget för karriärtjänster. En fjärde och sista kategori är statsbidrag som mer uttalat syftar till kvalitetshöjande åtgärder från huvudmannen, till exempel bidrag för stärkt kunskapsutveckling.

Utredningen bedömer att de två första kategorierna, statsbidrag som ska finansiera studieplatser och statsbidrag som ersätter medverkan i försöksverksamhet eller utvecklingsarbete inte bör villkoras gällande värdeöverföringar. Dessa har inte en direkt koppling till kvaliteten i verksamheten hos huvudmannen.

När det gäller den tredje kategorin och fjärde kategorin, alltså statsbidrag som utgör ersättningar för kostnader som relaterar till medarbetare hos huvudmannen eller som mer direkt syftar till kvalitetshöjande åtgärder från huvudmannen, så finns det större anledning att använda den föreslagna modellbestämmelsen. Det är för denna typ av statsbidrag som utredningen bedömer att riskerna för sammanblandning och dubbelfinansiering är störst. Eftersom de riktade statsbidragen i den tredje och fjärde kategorin har många varierande syften så kan inte utredningen med precision ange var gränsen går för ett statsbidrag som är uttalat kvalitetshöjande. Det bör därför från fall till fall avgöras om syftet är ett sådant och om det föranleder en användning av den föreslagna modellbestämmelsen.

Riktade statsbidrag som kan bedömas ha ett kvalitetshöjande syfte, kan ha villkor som uttryckligen anger att de ska användas till åtgärder av utökad karaktär. Det vill säga åtgärder som går utöver vad huvud-

mannen är skyldig att genomföra enligt skollagen eller annan relevant lagstiftning, och som därmed redan är finansierade genom andra offentliga medel. Utredningen menar att ett sådant villkor ska tolkas som en avgränsning av vilka åtgärder de riktade statsbidragen kan användas till, vilket inte utesluter att huvudmannen inom ramen för skolpengen kan genomföra motsvarande utvecklingsinsats. Villkoret syftar till att säkerställa att ordinarie utvecklingsåtgärder, vilka ska finansieras med skolpengen, inte dubbelfinansieras och att huvudmannen tar ett eget ansvar för den ordinarie kvalitetsutvecklingen. Följaktligen bör även denna typ av statsbidrag omfattas av de nya villkoren utredningen föreslår.

11 Utökade möjligheter att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud

Enligt utredningens direktiv (dir. 2023:109) ska utredningen utreda och lämna förslag till ändrade förutsättningar för att tillsynsmyndigheten ska få besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud. Enligt direktivet bör utredaren överväga om förutsättningarna bör ändras så att tillsynsmyndigheterna får större möjligheter att ingripa, till exempel utan krav på att huvudmannen inte följt ett tidigare föreläggande eller utan krav på att missförhållandet måste vara allvarligt. Regeringen anser att det måste gå snabbare att få huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas högt ställda krav att åtgärda brister.

Utredningens uppdrag innebär att utreda möjligheten att ändra förutsättningarna för tillsynsmyndigheterna att använda tre av sina strängaste sanktioner – återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse och verksamhetsförbud. Nedan behandlas alla tre sanktionerna samlat. Utredningen använder i den följande texten uttrycket ”strängaste sanktioner” som samlingsnamn för alla de tre sanktionerna.

11.1 Gällande bestämmelser

Återkallelse av godkännande, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse är de strängaste sanktioner som tillsynsmyndigheterna enligt skollagen har möjlighet att använda vid tillsyn av huvudmännens verksamhet. Gemensamt för återkallelse och verk-

samhetsförbud är att de gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att stänga huvudmannens verksamhet vid en skola eller förskola i särskilt allvarliga situationer.

Bestämmelserna som reglerar sanktionerna är dock olika utformade beroende på om de gäller en enskild eller offentlig huvudman. Återkallelse av godkännande¹ kan enbart riktas mot enskilda huvudmän, som grundar sin verksamhet på ett godkännande från tillsynsmyndigheten. Motsvarande sanktion för offentliga huvudmän är verksamhetsförbud.² Den tredje sanktionen, statliga åtgärder för rättelse,³ kan i dag enbart riktas mot offentliga huvudmän. Utredningen föreslår dock att statliga åtgärder för rättelse även ska kunna riktas mot enskilda huvudmän, vilket utvecklas i kapitel 12.

11.1.1 Förutsättningar för ingripandena

Bortsett från återkallelse på grund av att huvudmannen inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande (26 kap. 14 § skollagen), vilket behandlas nedan, har bestämmelserna för de tre strängaste sanktionerna två viktiga gemensamma drag vad gäller de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att sanktionerna ska kunna användas.⁴

Den första förutsättningen är att huvudmannen inte följt ett tidigare föreläggande från tillsynsmyndigheten. Enligt bestämmelserna kan alltså inte någon av de tre sanktionerna beslutas direkt. Ett första steg är alltid ett föreläggande. Grunden för detta finns i utformningen av det som brukar beskrivas som skollagens sanktionstrappa. Enligt förarbetena till skollagen ska utgångspunkten vara att tillsynsmyndigheten ska vidta en mer ingripande åtgärd vid konstaterade brister endast om andra medel för rättelse har prövats eller bedömts vara verkningslösa.⁵

Den andra förutsättningen är att missförhållandet är allvarligt. I förarbetena till skollagen sägs att utgångspunkten ska vara att

¹ Bestämmelserna om återkallelse av godkännande finns i 26 kap. 13, 14 och 14 b–15 §§ skollagen.

² Bestämmelserna om verksamhetsförbud finns i skollagens 26 kap. 16 a–d §§ skollagen.

³ Bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse återfinns i skollagens 26 kap. 17 § skollagen.

⁴ 26 kap. 13, 15, 16 a–c och 17 §§.

⁵ Prop. 2009/10:165 s. 546.

mildare åtgärder ska prövas i första hand, men att mer ingripande sanktioner kan tillgripas vid grövre överträdelser. Det anges också att proportionalitetsprincipen ska tillämpas, så att inte mer ingripande åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning.⁶ Det måste alltså finnas ett samband mellan graden av överträdelse och valet av sanktion.

Bestämmelserna för de tre strängaste sanktionerna har alltså två viktiga gemensamma drag när det gäller de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett ingripande ska kunna göras. Om huvudmannen fått ett föreläggande, men inte följt det, och tillsynsmyndigheten därutöver konstaterar att nuvarande brist utgör ett allvarligt missförhållande, innebär det för en enskild huvudman att godkännandet kan återkallas. För en kommunal huvudman kan konsekvensen bli verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse.

11.1.2 Ingripanden vid upprepade allvarliga missförhållanden inom två år

I situationer då det vid upprepade tillfällen uppdagas allvarliga missförhållanden hos en huvudman finns också en bestämmelse som anger en möjlig tidsmässig ram för när de strängaste sanktionerna blir aktuella.⁷ Bestämmelsen innebär att Skolinspektionen eller en kommunal tillsynsmyndighet kan besluta om återkallelse av godkännande, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse i de fall en huvudman uppvisar ett allvarligt missförhållande i verksamheten inom en tvåårsperiod räknat från ett tidigare föreläggande om ett allvarligt missförhållande. Det tidigare och det aktuella tillfället behöver dock inte avse samma allvarliga missförhållande.⁸

Ytterligare en förutsättning för bestämmelsens tillämpning är att huvudmannen också ska ha visat en bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Exempel på bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter är att tillsynsmyndigheten konstaterat brister vid tidigare tillsynsbesök i verksamheten och att tillsynsmyndigheten har behövt ingripa exempelvis genom en anmärkning. Det kan också röra sig om att det på ett tydligt sätt har framkom-

⁶ Prop. 2009/10:165 s. 546.

⁷ 26 kap. 15, 16 b och 17 §§ andra stycket skollagen.

⁸ Prop. 2021/22:45 s. 34.

mit att huvudmannen inte förstår eller respekterar de krav som gäller för verksamheten, att huvudmannen har lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter eller att huvudmannen inte har gett tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler.⁹

11.1.3 Särskilda bestämmelser för återkallelse

Bestämmelserna om återkallelse av godkännande gäller enskilda huvudmän. Som bakgrund till utredningens förslag ges här en samlad bild av tillsynsmyndigheternas förutsättningar att återkalla ett godkännande samt de situationer när åtgärden kan vara aktuell.

Ett godkännande kan återkallas om den enskilde huvudmannen inte följt ett föreläggande och vid en etableringskontroll inte kan visa att den vidtagit rimliga åtgärder för att få till ett samråd med etableringskommunen.¹⁰

Tillsynsmyndigheter kan också, utan föregående föreläggande, återkalla ett godkännande om en enskild huvudman inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännandet.¹¹ Det gäller exempelvis om huvudmannen har bristande ekonomiska förutsättningar eller om en företrädare för huvudmannen bedöms olämplig.¹² I och med en lagändring den 2 januari 2023 kan tillsynsmyndigheterna även återkalla ett godkännande om huvudmannen inte har förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen enligt nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 3 skollagen. Såvitt utredningen erfar har Skolinspektionen inte använt sig av den möjligheten.

Bestämmelsen om återkallelse utan föregående föreläggande i 26 kap. 14 § skollagen är främst avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som aktualiserat frågan om återkallelse av godkännandet, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. Huvudmannen kan till exempel sakna förutsättningar att följa ett föreläggande om denne är försatt i konkurs eller uppvisar kraftigt vikande ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen. Utrymmet för huvudmannen att följa ett föreläggande kan

⁹ Prop. 2021/22:45, s. 30.

¹⁰ 26 kap. 13 § andra stycket skollagen.

¹¹ 26 kap. 14 § första stycket skollagen.

¹² 2 kap. 5 § andra och tredje stycket skollagen.

också vara mycket begränsat eller obefintligt om huvudmannen exempelvis är ett aktiebolag där samtliga aktier övergått till en person som bedöms vara olämplig att bedriva verksamheten.¹³

11.1.4 Kommunala och enskilda huvudmän kan i vissa fall tillfälligt förbjudas att driva verksamheten

Utredningen ska som tidigare nämnts utreda och lämna förslag till ändrade förutsättningar för när tillsynsmyndigheter får besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud. Som bakgrund till utredningens förslag i denna del återges här en angränsande bestämmelse. I likhet med de strängaste sanktionerna möjliggör denna bestämmelse att tillsynsmyndigheten i vissa fall snabbt kan stänga ner en verksamhet med allvarliga missförhållanden, även om ingripandet i detta fall är tillfälligt.

Bestämmelsen anger att tillsynsmyndigheten omedelbart kan förbjuda en huvudman att driva verksamheten vidare om:

- det är sannolikt att ett beslut om ingripande enligt 26 kap. 13, 15, 16 a, 16 b eller 17 §§ kommer att fattas, och
- beslutet inte kan vänta med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning.

Beslutet kan gälla hela eller delar av verksamheten.¹⁴ Åtgärden kan dock endast tillgripas i undantagsfall när ingripanden i vanlig ordning inte kan vänta på grund av exceptionella omständigheter.¹⁵ Förutom förutsättningen att det ska vara sannolikt att det kommer att fattas ett beslut om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse, finns alltså ett krav på exceptionella omständigheter i huvudmannens verksamhet. Exempel på sådana är hälsovådlig inomhusmiljö eller psykosocial miljö, om utbildningen strider mot skolväsendets värdegrund eller om det förekommer allvarliga kränkningar mot elever eller personal.

¹³ Prop. 2017/18:158 s. 125.

¹⁴ 26 kap. 18 § första stycket skollagen.

¹⁵ Prop. 2009/10:165 s. 554.

11.2 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Förutsättningarna för återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 15, 16 b och 17 §§ skollagen ska ändras. Kravet på att huvudmannen redan före det första förelägget visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten tas bort. Vidare utökas tidsgränsen från två år till tre år.

Tillsynsmyndigheten ska i ett föreläggande om ett allvarligt missförhållande upplysa om att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år från beslut om föreläggande kan leda till återkallelse av godkännandet, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse.

Utredningens uppdrag är att utreda och lämna förslag till ändrade förutsättningar för att tillsynsmyndigheten ska få besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud. De ändrade förutsättningarna syftar till att huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas högt ställda krav ska förmås åtgärda brister snabbare än i dag. De syftar även till att säkerställa barns och elever rätt till en god utbildning genom att göra det möjligt för tillsynsmyndigheten att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid allvarliga missförhållanden.

11.2.1 Hur bör nuvarande regelverk skärpas?

Utredningen konstaterar att det finns flera sätt att skärpa nuvarande regelverk.

Ett sätt att skärpa regelverket är att avskaffa förutsättningen att den enskilde huvudmannen måste ha underlåtit att följa ett föreläggande innan det blir möjligt att tillämpa bestämmelserna om återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse i 26 kap. 15, 16 b och 17 §§ skollagen. Det skulle ge tillsynsmyndigheten utökad möjlighet att direkt besluta om de strängaste sanktionerna vid ett allvarligt missförhållande. I dag är det endast möjligt att direkt-

återkalla ett godkännande om den enskilda huvudmannen inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande.¹⁶

Utredningen anser dock att det finns risker med att direkt använda de strängaste sanktionerna utan att huvudmannen först fått ett föreläggande. Det sänder en tydlig signal om missförhållandets allvar. Men samtidigt begränsas, på ett sätt som är svårt att överblicka, huvudmannens utrymme att ta sitt ansvar och vidta åtgärder. Det finns också risk för att stränga sanktioner utan föregående föreläggande i vissa fall skulle kunna uppfattas som godtyckliga. Det är ett betydande antal tillsynsmyndigheter med olika förutsättningar som skulle kunna tillämpa en sådan bestämmelse, inte minst inom förskolesektorn. Utredningen bedömer därför att ett förslag på en bestämmelse som tar bort kravet på att de strängaste sanktionerna ska föregås av ett föregående föreläggande kräver en fördjupad utredning som ligger bortom utredningen uppdrag.

Ett annat sätt att skärpa regelverket vore att införa lägre krav på överträdelsens allvar för att kunna besluta om någon av de strängaste sanktionerna. I dag krävs att det finns ett ”allvarligt missförhållande”.

Ett allvarligt missförhållande består ofta av brister inom flera bedömningsområden som upptäcks av tillsynsmyndigheten vid en inspektion. I flera förarbeten anges att det finns en etablerad praxis för vad som kan anses vara ett allvarligt missförhållande, och att det därför inte behövs någon formell definition. Om kravet på att det ska finnas ett allvarligt missförhållande ändras skulle termen ”allvarligt missförhållande” behöva ersättas av ett annat som anger en ny nivå av missförhållande. Att bara ta bort ordet ”allvarlig” skulle innebära att varje missförhållande, oavsett grad, skulle kunna leda till en skarp sanktion. Utredningen ser här svårigheter, både i att hitta en ny term som ersätter ”allvarliga missförhållanden” och att definiera den nya termen så att det kan tillämpas rättssäkert i praktiken. Av den anledningen anser utredningen att det inte vore ändamålsenligt att skärpa regelverket genom att sänka kravet på missförhållandets allvar.

¹⁶ 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 § skollagen (26 kap. 14 § skollagen).

11.2.2 Ändrade förutsättningar för att använda de strängaste sanktionerna

Ett tredje sätt att skärpa regelverket är att skärpa tvåårsregeln. Utredningen anser att det finns möjlighet att göra detta genom att ändra andra delar än förutsättningarna ”allvarligt missförhållande” och ”tidigare föreläggande” i den nuvarande tvåårsregeln.

Tvåårsregeln återfinns i flera bestämmelser. Regeln anger att en tillsynsmyndighet inom två år från ett beslut om föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande i vissa fall får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag – trots att föreläggandet har följts. Det gäller om:

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och
2. huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

Utredningen anser att bestämmelserna bör skärpas genom att ta bort det andra kravet, att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman. Som tidigare angetts anser utredningen att elevernas rätt till en utbildning utan allvarliga missförhållanden väger tyngre än huvudmannens möjlighet att avhjälpa allvarliga brister. Därför bedömer utredningen att kravet på att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten är överflödigt. Det avgörande ur ett elevperspektiv är om det förekommer allvarliga missförhållanden i utbildningen, och om dessa upprepas trots tidigare föreläggande. Utöver denna avgörande omständighet kan den föreslagna bestämmelsen bidra till en effektivare tillsyn genom att lyfta bort en kvalitativ och enligt utredningens uppfattning överflödigt bedömning i tillsynsmyndigheternas arbete.

Utredningen anser också att det finns skäl att utöka den nuvarande tidsgränsen om två år till tre år. I sitt remissvar om den nuvarande tvåårsregeln anförde också Skolinspektionen att det finns skäl att överväga en längre tidsgräns än två år.¹⁷ Regeringen ansåg dock att två år var en rimlig tidsgräns för hur långt tillbaka förelägganden

¹⁷ Prop. 2021/22:45 s. 26.

ska beaktas. Vidare angavs att det är viktigt att beakta rättssäkerheten för huvudmannen. Om mer än ett par år har gått sedan förra gången huvudmannen fick ett föreläggande om ett allvarligt missförhållande är det rimligt att huvudmannen får en chans att avhjälpa de senare uppkomna bristerna innan tillsynsmyndigheten kan ingripa med de strängaste sanktionerna.¹⁸

Utredningen anser dock att tre år är en rimlig gräns. För det första blir en längre period då huvudmän riskerar den strängaste sanktionen en stark markering från lagstiftaren att ett allvarligt missförhållande inte är acceptabelt. För det andra ger en längre tidsperiod tillsynsmyndigheten större möjlighet för att göra en ny tillsyn av huvudmannen, eller till och med flera. Det är dock fortfarande viktigt att tillsynsmyndigheten inte låter det gå för lång tid innan den gör en ny tillsyn av en huvudman som har haft ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Utredningen anser också att barn och elevers rätt till en utbildning utan allvarliga missförhållanden väger tyngre än huvudmannens möjlighet att avhjälpa senare uppkomna brister innan tillsynsmyndigheten kan ingripa med de strängaste sanktionerna.

Utredningen föreslår därför att det ska vara möjligt för tillsynsmyndigheten att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse, om det inom tre år från ett beslut om föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen som gäller ett allvarligt missförhållande, ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten trots att föreläggandet har följts.

Bestämmelserna om återkallelse av ett medgivande och ett beslut om rätt till bidrag är i relevanta delar desamma som för återkallelse av godkännande. Enligt utredningens mening bör bestämmelserna även i fortsättningen vara likalydande för återkallelse av godkännande som för återkallelse av ett medgivande och beslut om rätt till bidrag. Utredningens förslag omfattar därför även återkallelse av medgivande och beslut om rätt till bidrag.

¹⁸ Ibid., s. 29.

11.2.3 Upplysning om konsekvenser av ett allvarligt missförhållande

Utredningen föreslår vidare att tillsynsmyndigheten i ett föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande ska upplysa om att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år från beslut om föreläggande kan leda till återkallelse av godkännandet, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse. Det skulle innebära att ett föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande inte enbart anger vilka rättelser som ska vidtas, utan även kan varna för att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år kan få mycket allvarliga konsekvenser.

11.2.4 Övrigt

En princip som utredningen har att förhålla sig till vid utformningen av regelverket för stränga sanktioner är att villkoren för ingripande ska vara så lika som möjligt för alla huvudmän.¹⁹ Utredningen föreslår därför att utformningen av den nya regeln ska vara likalydande för beslut om återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse.

Utredningen vill upplysningsvis tillägga att ett av uppdragen i utredningens tilläggsdirektiv (2024:85) kan komma att påverka bestämmelserna som i och med det aktuella förslaget justeras. Uppdraget gäller om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet.

¹⁹ Prop. 2021/22:45 s. 19.

12 Införande av statlig tvångsförvaltning

12.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet utreda och föreslå hur krav på statlig tvångsförvaltning inklusive krav på byte av ledning av en fristående skola kan införas. Regeringen anger bland annat följande i tilläggsdirektivet om uppdraget.

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 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.

12.2 Statliga åtgärder för rättelse i skollagen

Många delar av den så kallade sanktionstrappan är gemensamma för kommunala skolor och friskolor.¹ Sanktionen statliga åtgärder för rättelse får dock bara riktas mot skolor som har kommuner eller regioner som huvudmän. Den får även riktas mot förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region.

Statliga åtgärder för rättelse innebär att Skolinspektionen får besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 § skollagen [2010:800]). Det förutsätter som huvudregel att kommunen eller regionen inte har följt ett föreläggande, och att missförhållandet är allvarligt. Det finns dock i vissa fall även möjlighet att vidta en statlig åtgärd för rättelse när en huvudman har följt ett föreläggande. 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.²

Bestämmelsen om statlig åtgärd för rättelse gör det möjligt för Skolinspektionen att överta beslutanderätten från en huvudman inom det offentliga skolväsendet och självständigt vidta de åtgärder som man anser måste vidtas för att åstadkomma rättelse. Vilka åtgärder som kan vidtas framgår inte direkt av lagrummet.

I förarbetena anförde regeringen att bestämmelsen bör utformas så att den ger utrymme för Skolinspektionen att anpassa åtgärderna efter omständigheterna vid den aktuella skolenheten eller hos den aktuella huvudmannen. Detta eftersom de situationer där den kan bli aktuell att tillämpas kan antas vara av mycket skiftande karaktär (prop. 2009/10:165 s. 551). Följande exempel gavs på vad sådana åtgärder skulle kunna omfatta: att lärarna fortbildas obligatoriskt, att

¹ Se 26 kap. skollagen.

² Liknande regler har även funnits tidigare. Enligt en bestämmelse i skollagen från 1985 får regeringen, om en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter, meddela de föreskrifter för kommunen som behövs för att avhjälpa bristen. Regeringen kan också besluta om åtgärder som ska vidtas på kommunens bekostnad. (15 kap. 15 § skollagen [1985:1100]) Bestämmelsen tillkom 1992, när sektorsbidraget till skolan avskaffades och ersattes med det generella statsbidraget till kommunerna.

staten tillfälligtvis tillhandahåller skolmåltider eller skolskjuts, eller förser en kommuns skolenheter med ändamålsenliga läromedel.³

I samband med att bestämmelsen ändrades till dagens lydelse anförde regeringen att det till exempel kan handla om insatser för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete, insatser för att säkerställa trygghet och studiero i skolan samt insatser för att förstärka rektorsfunktionen eller undervisningsresurserna.⁴

Utredningen lämnar förslag om ändrade förutsättningar för bland annat beslut om statliga åtgärder för rättelse för verksamheter som bedrivs av kommun eller region (se kapitel 11).

12.2.1 Sanktionen har använts vid två tillfällen

Skolinspektionen har bara använt bestämmelsen om statliga åtgärder för att vidta rättelse i 26 kap. 17 § skollagen vid två tillfällen.⁵

Beslut om statliga åtgärder för rättelse år 2019

Skolinspektionen hade sedan december 2016 påtalat brister på en kommunal skola i Stockholmsområdet inom områdena särskilt stöd, värdegrundsarbete, trygghet och studiero och undervisning. När kommunen inte åstadkommit rättelse vidtog myndigheten efterhand alltmer ingripande åtgärder för att förmå kommunen att komma till rätta med bristerna. Den 9 januari 2019 beslutade⁶ Skolinspektionen om statliga åtgärder för rättelse. Beslutet omfattade områdena särskilt stöd, värdegrundsarbete trygghet och studiero samt det övergripande området undervisning. De statliga åtgärderna vidtogs enligt beslutet på kommunens bekostnad.

³ Prop. 2009/10:165 s. 902.

⁴ Prop. 2017/18:182 s. 47.

⁵ Skolinspektionens beslut år 2019 överklagades inte. Skolinspektionens beslut år 2025 har vid tiden för delbetänkandets färdigställande inte överklagats. Det saknas därför domstolspraxis gällande bestämmelsen.

⁶ Dnr 43-2016:4984.

Åtgärder enligt Skolinspektionens beslut

Enligt beslutet skulle staten genom Skolinspektionen vidta åtgärder för att säkerställa att verksamheten vid skolan uppnådde de krav som skolförfattningarna anger i de delar där Skolinspektionen hade konstaterat brister. Skolinspektionen skulle se till att genomföra kompetensutveckling av skolans lärare. Myndigheten utsåg också två särskilda rådgivare som skulle vidta specifika åtgärder för att avhjälpa konstaterade brister. Rådgivarna representerade Skolinspektionen och skulle tjänstgöra på skolan på heltid, som längst under åtta månader. I beslutet gav Skolinspektionen följande beskrivning av vad som ingick i rådgivarnas uppdrag:

- Styra en övergripande planering av åtgärder som behöver vidtas utifrån kvarstående brister i verksamheten på skolan,
- bistå med bland annat handledning för att utveckla undervisningen så att den lever upp till skolförfattningarnas krav på att vara anpassad efter elevernas behov och förutsättningar, samt utveckla lärarnas ämnesövergripande samverkan med varandra utifrån skolförfattningarnas krav,
- säkerställa att skolbiblioteket används för att stödja elevernas utveckling mot målen,
- verka för en generell kompetensutveckling i att bedriva aktivt och medvetet värdegrundsarbete och att det vid behov ges individuell handledning för lärare,
- verka för att bristerna inom området särskilt stöd åtgärdas i samarbete med rektor och elevhälsans personal, samt att en grundlig genomgång av samtliga elevers eventuella behov av stöd görs utifrån skollagens bestämmelser. I de fall som en elev kan vara i behov av särskilt stöd utreds elevens behov av särskilt stöd skyndsamt. I de fall en elev ska ges särskilt stöd ska enligt skollagen ett åtgärdsprogram utarbetas,
- kontinuerligt säkerställa, tillsammans med rektor, elevhälsan och involverade lärare, att det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleverna ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås,

- verka för att det genomförs en undersökning och analys av elevernas trygghet och studiero för att ta fram åtgärder för att tillförsäkra eleverna en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- fortlöpande rapportera till Skolinspektionen.

Enligt beslutet kunde Skolinspektionen vid behov på kommunens bekostnad uppdra åt ytterligare en aktör att bistå vid planeringen och genomförandet av åtgärderna. Skolinspektionen kunde även komma att samverka med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) när det gällde åtgärder inom området särskilt stöd.

Skolinspektionens beslut om statliga åtgärder för rättelse på skolan omfattade en period på åtta månader från det att beslutet hade vunnit laga kraft. De statliga åtgärderna kunde avbrytas tidigare om de brister som konstaterades i beslutet hade avhjälpits. Tidsperioden för de statliga åtgärderna löpte ut den 30 september 2019.

Tillsynen avslutades år 2019

Skolinspektionen bedömde i ett beslut den 23 oktober 2019 efter uppföljning av tidigare beslut att de påtalade bristerna hade avhjälpits. Skolinspektionen avslutade därför tillsynen. I beslutet anfördes bland annat att bristerna hade avhjälpits genom de åtgärder som kommunen vidtagit och de statliga åtgärderna för rättelse. Det hade enligt Skolinspektionen skett stora förbättringar på skolan under den aktuella perioden. Kommunen hade fördelat resurser till skolan, genomfört organisatoriska åtgärder, och anställt en ny rektor och biträdande rektor som arbetat med att åtgärda bristerna på skolan.

Beslut om statliga åtgärder för rättelse år 2025

Skolinspektionen hade sedan juli 2022 påtalat brister på en kommunal skola i Norrbotten inom områdena särskilt stöd, uppföljning av elevernas frånvaro, brist på tillgång till behöriga lärare och att elever inte fick sin garanterade undervisningstid. När kommunen inte åstadkom rättelse vidtog myndigheten efterhand alltmer ingripande åtgärder för att förmå kommunen att komma till rätta

med bristerna. Den 4 februari 2025 beslutade⁷ Skolinspektionen om statliga åtgärder för rättelse. Beslutet omfattade områdena undervisning, mottagande och undervisning av nyanlända elever, särskilt stöd, frånvaro samt trygghet och studiero. Skolinspektionen ska enligt beslutet fakturera kommunen för de kostnader som de statliga åtgärderna medför.

Åtgärderna enligt Skolinspektionens beslut

Skolinspektionens beslut från 2025 motsvarar i stort beslutet från år 2019. Statens åtgärder för rättelse anges i detta fall omfatta att:

- Skolinspektionen uppdrar åt en utförare att tillhandahålla två rådgivare som ska befinna sig på plats i skolan och leda arbetet med att vidta åtgärder för att rätta till brister i verksamheten i enlighet med myndighetens beslut.
- En plan för arbetet med åtgärder för att rätta till brister i verksamheten tas fram av rådgivarna i samarbete med rektorer och berörd skolpersonal.
- Rådgivarna kommer att föra en löpande dialog med huvudmannen om vad som krävs för att avhjälpa bristerna i verksamheten.
- Rådgivarna kommer att styra arbetet med planering och genomförande av åtgärder och verka för att åtgärder för att rätta till brister i verksamheten kommer till stand. Åtgärder kommer att vidtas för att rätta till brister i verksamheten gällande undervisning, mottagande och undervisning av nyanlända elever, särskilt stöd, frånvaro samt trygghet och studiero. I beslutet finns också en närmare beskrivning av de åtgärder som under rådgivarnas ledning kommer att vidtas för att rätta till brister i verksamheten.

Skolinspektionen avser att ha regelbundna möten med rådgivarna om hur arbetet med åtgärderna för rättelse fortskrider. Rådgivarna ska samråda med Skolinspektionen om planen för arbetet och därefter löpande om olika delar av genomförandet.

De statliga åtgärderna för rättelse ska enligt beslutet vidtas skyndsamt efter det att beslutet vunnit laga kraft. När åtgärderna

⁷ Dnr 2022:3140–2022:3141 och 2022:8897.

för rättelse har genomförts kommer rådgivarna att rapportera till Skolinspektionen om hur åtgärderna har genomförts och vad åtgärderna har lett till eller förväntas leda till. Rådgivarna ska lämna sin rapport till Skolinspektionen så snart åtgärderna genomförts, dock senast nio månader efter det att beslutet vunnit laga kraft. Skolinspektionen kommer att avsluta åtgärderna för rättelse så snart myndigheten bedömer att åtgärderna vidtagits.

12.3 Andra rättsliga regleringar som avser tvångsåtgärder

Tvångsförvaltning är en form av tvångsåtgärd som innebär att det offentliga under en tidsperiod löpande förvaltar hela eller delar av ett företag eller dess egendom. Tvångsförvaltning är alltså ett smalare begrepp än tvångsåtgärder, som omfattar alla åtgärder som det offentliga vidtar med tvång mot företag.

Det finns olika tvångsåtgärder som det offentliga enligt lag kan vidta mot företag. Det handlar dock i första hand om åtgärder som har med obestånd och oförmåga eller vilja att betala fordringsägare att göra. Inom ramen för sådana åtgärder förekommer tvångsförvaltning. Tvångsförvaltning är annars inte särskilt vanligt i Sverige, men det finns exempel i bostadsförvaltningslagen (1977:792) och i lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar.

12.3.1 Tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen

Hyresnämnden kan med stöd av bostadsförvaltningslagen besluta om tvångsförvaltning av ett hyreshus och utse en förvaltare (2, 3, 5 och 8 §§). Förvaltaren ska svara för en tillfredsställande skötsel av fastigheten. Förvaltaren ska verka för att de olägenheter som föranlett förvaltningsbeslutet undanröjes och att fastigheten genomgår sådan förbättring och modernisering som är förenlig med en ändamålsenlig fastighetsförvaltning. Förvaltaren ska också vara verksam för att skälig avkastning erhålles. (9 §) I lagen finns även andra regleringar av tvångsförvaltningen, bland annat om möjligheten att ta lån, sätta fastigheten i pant och att ålägga fastighets-

ägaren att lämna medel för förvaltarens åtgärder. Hyresnämnden ansvarar för tillsyn över tvångsförvaltningen (27 §).

12.3.2 Åtgärder för rättelse

Det finns också ett antal exempel på lagstiftningar som innehåller regleringar om vad som betecknas som åtgärder för rättelse.⁸ Det handlar då om en möjlighet för en ansvarig tillsynsmyndighet att besluta om rättelse på en felandes bekostnad. Såvitt utredningen kan se är det fråga om bestämmelser som tillkommit i olika regelverk för att göra det möjligt för tillsynsmyndigheter att vidta vissa avgränsade åtgärder, inte göra det möjligt att ta över ledningen och driften av enskilda företag.

Enligt 7 kap. 7 § tredje stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) (AML) får Arbetsmiljöverket besluta att rättelse ska ske på den skyddsansvarigas⁹ bekostnad om denne inte följer ett föreläggande. Möjligheten är främst tänkt att användas mot offentliga myndigheter och kommuner där en fast budget kan vara ett hinder för att vidta åtgärder enligt ett föreläggande. Åtgärden kan emellertid också tillgripas mot privata arbetsgivare. Ett exempel på rättelse är att Arbetsmiljöverket köper in skyddsanordningar för arbetsgivares räkning, om dessa saknas på arbetsstället och kan köpas i färdigt skick. Arbetsmiljöverket får sedan kräva ersättning för kostnaden i domstol om den skyddsansvariga inte frivilligt betalar för anordningen.¹⁰

Det finns även exempel på regleringar som ger kommunala nämnder rätt att få besluta om genomförande av ett föreläggande på den enskildes bekostnad. Enligt 11 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) får byggnadsnämnden på bekostnad av den som fått till exempel ett rivningsföreläggande genomföra en åtgärd på den försumliges bekostnad. Ett sådant beslut får enligt 28 § i samma kapitel endast meddelas om föreläggandet har innehållit en upplysning om att detta kan komma bli konsekvensen om föreläggandet inte följs.

⁸ Se till exempel lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och livsmedelslagen (2006:804).

⁹ Här avses någon som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 7 kap. 6 § AML.

¹⁰ B. Ericson, *Arbetsmiljölagen*, JUNO Version 15, 2019, s. 263.

12.4 Tidigare förslag på området

Produktivitetskommissionen anförde i sitt slutbetänkande *Goda möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2024:29) att man bör överväga att införa ett resolutionsregelverk för avveckling av skolor. Ett sådant regelverk skulle kunna inspireras av reglerna för att driva vidare krisande finansiella institut och bankers kritiska verksamheter.¹¹

Resolution är beteckning på ett särskilt förfarande som tagits fram i syfte att rekonstruera eller avveckla systemviktiga företag. Ett företag kan vara systemviktigt för att dess verksamhet är kritisk för någon av det finansiella systemets funktioner, eller för att företagets kris kan ge upphov till betydande spridningseffekter. Syftet med resolutionsförfarandet är att undvika en finansiell kris samtidigt som man i första hand låter företagets ägare och lånefinansiärer bära kostnaderna för krishanteringen.¹² Riksgälden ansvarar för bedömningen, planeringen och genomförandet av resolution.

12.5 Förslag om att införa statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor

Utredningens förslag: Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman som står under dess tillsyn besluta att staten på huvudmannens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (statliga åtgärder för rättelse), om huvudmannen

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Inom tre år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande ska statliga åtgärder för rättelse få beslutas trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

¹¹ SOU 2024:29 s. 430.

¹² SOU 2014:52 s. 27. Se även lagen (2015:1016) om resolution och Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag ("resolutionsdirektivet").

Beslut om statliga åtgärder för rättelse för verksamhet som har enskild huvudman får bara tas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen.

Utredningen lämnar förslag om att delvis ändra förutsättningarna för bland annat beslut om statliga åtgärder för rättelse (se kapitel 11). Beslut om statliga åtgärder för rättelse kan i dag inte tas gällande fristående skolor. Denna åtgärd bör enligt utredningens mening även kunna vidtas för fristående skolor. Det skulle göra lagstiftningen mer likvärdig för kommunala och enskilda huvudmän. Utredningen föreslår därför att Skolinspektionen ska få möjlighet att besluta om statliga åtgärder för rättelse även gällande dessa skolor.

Skolinspektionen ska genom tvångsåtgärden kunna vidta åtgärder för att rätta de missförhållanden som har konstaterats. Det går dock inte att här uttömmande redogöra för alla olika åtgärder som kan bli aktuella för Skolinspektionen att vidta med stöd av regleringen.¹³ I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse gällande kommunala verksamheter anges att det handlar om åtgärder för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete, insatser för att säkerställa trygghet och studiero i skolan samt insatser för att förstärka rektorsfunktionen eller undervisningsresurserna. Som exempel på åtgärder anges bland annat att lärarna fortbildas obligatoriskt, att staten tillfälligtvis tillhandahåller skolmåltider eller förser en kommuns skolenheter med ändamålsenliga läromedel.¹⁴ I samband med att bestämmelsen ändrades och fick dagens lydelse anförde regeringen att det till exempel kan handla om insatser för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete, insatser för att säkerställa trygghet och studiero i skolan samt insatser för att förstärka rektorsfunktionen eller undervisningsresurserna.¹⁵ Utredningen bedömer att denna typ av åtgärder kan vara relevanta att vidta även för en fristående skola och menar därför att dessa uttalanden bör kunna tjäna som utgångspunkt även för tillämpningen av den nu föreslagna bestämmelsen, där enskilda huvudmän omfattas.

¹³ Jämför prop. 2009/10:165 s. 551.

¹⁴ Prop. 2009/10:165 s. 902.

¹⁵ Prop. 2017/18:182 s. 47.

Andra exempel på åtgärder som kan bli aktuella att besluta om med stöd av den föreslagna regleringen är att anlita konsulter med nödvändig kompetens eller anställa personal för att kunna genomföra insatser som behövs för att rätta konstaterade missförhållanden på skolan.

Bestämmelsen ska reglera tidsbegränsade åtgärder mot enskilda huvudmän. När tvångsåtgärderna upphör ska det därför enligt utredningens uppfattning inte, utan huvudmannens samtycke, finnas kvar löpande avtal som ingåtts för huvudmannens räkning. Det innebär att åtgärderna inte får innebära längre ekonomiska åtaganden för huvudmannen, till exempel fleråriga avtal om inköp av tjänster. Skolinspektionen kan inte heller anställa personer för längre tid än själva tvångsåtgärden pågår utan samtycke från huvudmannen.

Det finns dock ett tydligt incitament för huvudmannen att samarbeta med myndigheten och lämna samtycke till längre åtaganden. Det eftersom Skolinspektionen kan välja att återkalla godkännandet om till exempel de lärare eller specialpedagoger som myndigheten anser behövs inte rekryteras mer långsiktigt av huvudmannen. Grundläggande för utformande av de insatser som tas med stöd av den föreslagna bestämmelsen är att de ska vara proportionella i förhållande till vad som ska uppnås och det ingrepp i äganderätten som en tvångsåtgärd innebär.

Utredningen föreslår att statliga åtgärder för rättelse ska ske på bekostnad av den enskilde huvudmannen, på samma sätt som kommunala huvudmän får betala för insatser enligt dagens reglering om statlig åtgärd för rättelse.

12.5.1 Åtgärder mot verksamheten

Dagens bestämmelse om statliga åtgärder för rättelse avseende kommunala huvudmän gäller *verksamheten*. De statliga åtgärderna för rättelse kan därmed, enligt utredningens bedömning, i princip inte riktas mot kommunen i övrigt. Till exempel kan inte direkta åtgärder vidtas som gäller organiseringen och styrningen av den centrala skolförvaltningen i en kommun.

Även med det nya förslaget ska åtgärder bara kunna riktas mot verksamheten i skolan, inte mot den enskilda huvudmannen i övrigt.

Tvångsåtgärderna kan alltså enbart gälla själva skolverksamheten och inte den juridiska person som är huvudman, även om det förstås är huvudmannen som blir ansvarig för kostnaderna. Åtgärderna kan därför till exempel inte gälla byte av ledningen hos huvudmannen (som styrelsen i ett aktiebolag) eller hur den juridiska personen har organiserat sig. Det bör dock inte förhindra att Skolinspektionen exempelvis tillser att behovet av skolhälsovård tillgodoses på en skola, trots att skolhälsovården hos huvudmannen organiseras centralt.

12.5.2 Statliga åtgärder för rättelse eller återkallelse?

Förutsättningarna för att Skolinspektionen ska kunna besluta om statliga åtgärder för rättelse föreslås i grunden vara desamma som för beslut om återkallelse av godkännande för enskild huvudman enligt 26 kap. 13 § första stycket och 15 § skollagen.¹⁶ Beslut om statliga åtgärder för rättelse kan enligt utredningens förslag tas av Skolinspektionen om den enskilda huvudmannen inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt. Myndigheten kan enligt förslaget också besluta om statliga åtgärder för rättelse om det inom tre år från ett föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande, trots att föreläggandet följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

Av den föreslagna bestämmelsen ska dock framgå att statliga åtgärder för rättelse endast ska användas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet. Utredningen anser att det är viktigt att införandet av statliga åtgärder för rättelse för enskilda huvudmän inte försvårar för Skolinspektionen att återkalla godkännanden i de fall som myndigheten bedömer att det bör ske. Återkallelse ska ske i första hand, och statliga åtgärder för rättelse bara om det av omständigheterna kan anses vara särskilt lämpligt. Det bör handla om väl avgränsade problem som bedöms kunna lösas under en förhållandevis kort tid.

Statliga åtgärder för rättelse är visserligen en mindre ingripande åtgärd än återkallelse av godkännande. Det är dock varken önskvärt, eller praktiskt hanterbart för Skolinspektionen, att myndig-

¹⁶ Det är också samma rekvisit som gäller för verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a och b §§ skollagen för verksamhet som bedrivs av kommun eller region.

heten i stor omfattning vidtar tvångsåtgärder mot skolor. Staten ska inte regelmässigt gå in och driva skolor. Det skulle vara alltför resurskrävande, och framför allt måste grunden för att få driva en fristående skola vara att huvudmannen själv är kapabel att driva den och uppfylla de krav som ställs i lag och annan föreskrift.

Bestämmelsen är inte avsedd att användas under längre tidsperioder som omfattar flera år. Omständigheten att en tvångsåtgärd pågår hindrar inte heller att tillsynsmyndigheten avbryter den och i stället återkallar huvudmannens godkännande, om myndigheten bedömer att det bör ske.

12.5.3 Förslagets förenlighet med grundlag och internationell rätt

I 2 kap. 15 § regeringsformen anges att var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon annan enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande (se kapitel 3). Med "expropriation eller annat sådant förfogande" avses olika former av tvångsövertagande av förmögensvärde som innebär att värdet överförs eller tas i anspråk. Enligt utredningens bedömning är inte tvångsåtgärder av den typ som nu är aktuella att beteckna som expropriation eller annat sådant förfogande. Förslaget omfattas därför inte av skyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna intresse. Utredningen anser inte att förslaget innebär ett berövande av egendom i konventionens mening och anser därför att artikeln inte är tillämplig.

Det grundläggande skyddet för näringsfrihet ges i 2 kap. 17 § regeringsformen. I paragrafen anges att begränsningar i rätten att driva näring endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (likabehandling). För att en begränsning ska få införas krävs alltså att syftet är att skydda ett, från samhällets synpunkt, skyddsvärt intresse. Bestämmelsen tar sikte på införandet av

den typ av ingrepp som gör det svårt eller omöjligt att alls bedriva viss typ av verksamhet.¹⁷ Utredningen bedömer att statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor inte är en sådan begränsning som omfattas av 2 kap. 17 § regeringsformen.

Den föreslagna regleringen skulle kunna anses falla under etableringsfriheten. Det saknas praxis från EU-domstolen angående hur den typen av statliga åtgärder ska bedömas. Det är dock av vikt att kommunala skolor redan i dag kan bli föremål för sådana åtgärder – förslaget utjämnar snarast villkoren mellan fristående och kommunala skolor. Utan praxis från EU-domstolen som talar för motsatsen drar utredningen slutsatsen att förslaget inte utgör en begränsning av etableringsfriheten. I den mån en annan slutsats är möjlig lär förslaget kunna anses proportionerligt.¹⁸

Utredningen bedömer vidare att artikel 17 om rätt till egendom i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) inte är tillämplig.¹⁹

¹⁷ T. Bull och F. Stertz (2023), *Regeringsformen – en kommentar*, 5 uppl. (Lund: Studentlitteratur), s. 90.

¹⁸ Lefvert, Isak (2024), *Rättsutlåtande till Utredningen om vinst i skolan rörande friskolor, EU-rätt och den inre marknaden*, bilaga 4, s. 71.

¹⁹ Bilaga 4, s. 71.

13 Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år vid tillsyn och kvalitetsgranskning

13.1 Utredningens uppdrag

Skolinspektionens granskning omfattar både tillsyn och kvalitetsgranskning. Av direktiven framgår att Skolinspektionen ska kunna intervjua elever under 16 år utan vårdnadshavares samtycke.

När myndigheten genomför granskningsbesök intervjuas såväl ledningen som personal och elever. I nuläget saknas dock en reglering i skollagen (2010:800) som ger Skolinspektionen rätt att intervjua elever utan vårdnadshavarens samtycke. Som jämförelse kan nämnas de regler som gäller för Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som bland annat har tillsyn över socialtjänsten. IVO får vid tillsyn som rör barns förhållanden höra ett barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande, om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet (13 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453)). Bestämmelsen infördes därför att det ansågs vara oklart om det behövdes samtycke från vårdnadshavaren för sådana samtal.

Skolinspektionen ska bland annat enligt ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för år 2024 göra fler oanmälda tillsynsbesök. Regeringen motiverar i utredningens direktiv det ökade antalet besök bland annat med behovet att få en mer verklighetstrogen bild av förhållandena i verksamheten.

För att myndighetens granskning ska kunna bedrivas effektivt bör en bestämmelse införas i skollagen motsvarande den som gäller IVO:s tillsyn enligt socialtjänstlagen. Det ska inte ska råda någon oklarhet om myndighetens möjlighet att höra barn under 16 år

utan vårdnadshavarens medgivande vid oanmälda tillsynsbesök eller annan granskning.

Skolinspektionen ansvarar för tillsyn över kommunala förskolor, kommunala fritidshem, fritidshem vid fristående skolor, fritidshem vid specialskolor samt fritidshem vid sameskolor, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Skolinspektionen är även tillsynsmyndighet över kommunernas tillsyn av fristående förskolor. Utredningens arbete i detta kapitel omfattar dock endast de verksamheter som antas omfatta elever under 16 år.

I gymnasieskolan antas eleverna vara över 16 år, och en ny bestämmelse är därför inte relevant. Barn i förskolan antas inte heller ingå i uppdraget. Skolinspektionen har visserligen ett tillsynsansvar över kommunala förskolor och kommunernas egen tillsyn av fristående förskolor, men denna tillsyn sker i dagsläget endast på huvudmannanivå.¹ För så unga barn kan det vara svårt för tillsynsmyndigheten att tillämpa bestämmelsens förväntan på en bedömning om barnet skulle kunna tänkas ta skada av samtalet. Det praktiska genomförandet och det empiriska värdet av formella samtal med barn vid granskning av förskolan är också svårbedömt, jämfört med till exempel verksamhetsobservationer. Utredningen bedömer därför sammantaget att en bestämmelse om att intervjua barn i förskolan utan vårdnadshavares samtycke kräver särskilda överväganden och analys, vilket faller utanför ramen för utredningens uppdrag.

Utredningens direktiv använder både barn och elever som begrepp. I skollagen används genomgående elever för barn från förskoleklass till gymnasieskolan. I allmänna bestämmelser som riktar sig mot alla skolformer används barn. Eftersom utredningens förslag riktar in sig på Skolinspektionens granskning av skolformer där det går elever under 16 år, bland annat fritidshem, förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola, använder texten i huvudsak begreppet elever. När utredningen mer allmänt beskriver tillämpliga bestämmelser i till exempel barnkonventionen används begreppet barn.

¹ Se bland annat förordningen med Skolinspektionens instruktion (2011:556).

13.2 Elevers rätt att komma till tals och vårdnadshavares bestämmanderätt i utbildning

Avsnittet inleds med en beskrivning av det nuvarande rättsläget. Vi beskriver bland annat relevanta bestämmelser i skollagen, FN:s konvention om barnets rättigheter,² Europakonventionen³ och föräldrabalken. Därefter följer en beskrivning av möjligheten för tillsynsmyndigheterna att samtala med barn utan vårdnadshavares samtycke i angränsande lagstiftning.

13.2.1 Skollagen saknar reglering av rätten att intervjua utan vårdnadshavarens samtycke

I dagsläget finns ingen reglering av elevers och vårdnadshavares rättigheter vid tillsyn och kvalitetsgranskning, vare sig i skollagen eller i föreskrifter. Det är alltså oklart om Skolinspektionen har rätt att intervjua elever utan vårdnadshavarens samtycke.

Av 1 kap. 10 § skollagen framgår att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet som rör barn enligt denna lag. Barnets inställning ska enligt andra stycket så långt det är möjligt klarläggas. Barnet ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Bestämmelsen utgår från barnkonventionens artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om rätten att komma till tals och bli hörd i, se avsnitt 8.2.3. Av förarbetena⁴ framgår att principen om att barnet får komma till tals och fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne är grundläggande för att kunna ta hänsyn till barnets bästa.

För att barnet ska kunna utöva sin rätt att komma till tals måste barnet få information om vad frågan gäller på ett sätt som är begripligt för barnet. Som exempel på situationer där barnets rätt att komma till tals särskilt bör beaktas nämns i förarbetena till skollagen bland andra utarbetandet av individuella utvecklingsplaner, tillsynsbesök och deltagande i utbildning med konfessionella inslag.⁵

² Convention on the Rights of the Child (CRC).

³ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴ Prop. 2009/10:165 s. 229–230.

⁵ Ibid., s. 638–639.

Bestämmelserna om särskild hänsyn till barnets bästa ska relateras både till bestämmelser i skollagen som innebär beslut eller åtgärder som rör det enskilda barnet eller eleven och till bestämmelser som innebär beslut eller åtgärder som gäller grupper av barn eller elever. Det handlar både om bestämmelser som reglerar stöd till elever, såsom utredningar och åtgärdsprogram och bestämmelser som rör skolmiljön, till exempel ordningsregler och disciplinära åtgärder.⁶

I skollagen förekommer reglering av uppgiftsskyldighet, men den riktar sig i huvudsak till huvudmannen. Den vars verksamhet enligt skollagen står under myndighetens tillsyn är till exempel skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen (26 kap. 7–8 §§ skollagen). Endast den som är uppgiftsskyldig får av tillsynsmyndigheten föreläggas att fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

13.2.2 Barns rättigheter i Europakonventionen

Europakonventionen gäller som lag sedan 1995. När det gäller barns rättigheter saknas ett uttryckligt barnperspektiv i Europakonventionen, men de grundläggande fri- och rättigheter som anges i konventionen omfattar alla individer, också barn.

I Europakonventionens första tilläggsprotokoll, artikel 2, första meningen, anges att ingen må förvägras undervisning. När det gäller förhållandet mellan barns rättigheter och vårdnadshavares bestämmanderätt inom utbildning, framgår av andra meningen i samma artikel att staten ska respektera föräldrarnas rätt att ge sina barn en sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med deras religiösa och filosofiska övertygelse.

Frågan om förhållandet mellan barns rätt att komma till tals och vårdnadshavares bestämmanderätt är dock inte uttryckligen reglerad i Europakonventionen. I vissa avgöranden från Europadomstolen om Europakonventionens artikel 8 om privat- och familjeliv inkluderas grundläggande principer från barnkonventionen om barnets

⁶ Ibid.

bästa (artikel 3) och barnets rätt att komma till tals (artikel 12).⁷ I avgöranden som rör rätten till utbildning tycks dock så inte vara fallet.⁸

13.2.3 Barns rättigheter i barnkonventionen

Sverige anslöt sig till barnkonventionen 1990, och den inkorporerades som svensk lag 2020 genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

I barnkonventionen är barnet rättighetsbärare och de materiella artiklarna handlar om barnets rätt att få grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Med begreppet barn avses enligt barnkonventionen alla personer under 18 år.

Konventionen kan sammanfattas med att barn ska respekteras, och lagen tydliggör att det enskilda barnet är en aktör med rätt till delaktighet i beslut som rör deras liv. Barnrättsperspektivet ska finnas med i alla sammanhang där frågor som rör barns villkor behandlas, och särskild hänsyn ska då tas till vad som är bäst för barnet.

Barnkonventionen har fyra grundläggande principer:

- artikel 2 om lika behandling
- artikel 3 om barnets bästa
- artikel 6 om rätten till liv, överlevnad och utveckling
- artikel 12 om barnets rätt att komma till tals.

Rättigheterna ska ses som lika mycket värda, odelbara och oberoende till varandra.⁹

⁷ Se till exempel K. och T. mot Finland (ansökan nr 25702/94), Europadomstolen den 12 juli 2001; Gnahoré mot Frankrike (ansökan nr 40031/98), Europadomstolen den 17 januari 2000 och S.J.P. och E.S. mot Sverige (ansökan nr 8610/11), Europadomstolen den 28 augusti 2018; Kilkelly U. *The CRC in Litigation under the ECHR I*: Ton Liefwaard och Jaap E Doek (red). *Litigating the Rights of the Child*. Dordrecht: Springer 2014.

⁸ Till exempel Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, (ansökan nr 29086/12), Europadomstolen den 10 januari 2017.

⁹ CRC/GC/2003/5 (2003), Allmän kommentar nr 5, *Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter* s. 6 och 18.

Barnets bästa

Av artikel 3.1. i barnkonventionen framgår att alla åtgärder som rör barn i första hand ska beakta vad som bedöms vara i enlighet med barnets bästa. Det gäller oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande i organ. Principen ska beaktas vid alla beslut som rör barn.

Barnets bästa är en materiell rättighet som innebär att barn har rätt att få sitt bästa bedömt och satt i främsta rummet när olika intressen vägs mot varandra. Det gäller både för enskilda barn och för barn som grupp. Det är också en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om det finns flera tolkningar av en rättsregel så ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde.

Barnets bästa är vidare ett tillvägagångssätt. Det innebär att beslut som påverkar barn ska föregås av en bedömning av vilka konsekvenser som beslutet kan få för det enskilda barnet eller för barn i grupp. Barnets bästa ska väga tungt, även om det inte alltid behöver vara utslagsgivande.

Beslutsfattare behöver alltså motivera vad som har bedömts vara till barnets bästa, hur prövningen har genomförts och hur barnets bästa har bedömts i förhållande till andra intressen.¹⁰ I de situationer som andra intressen väger tyngre krävs att den som beslutar eller vidtar någon annan åtgärd kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen har gjorts i det enskilda fallet.

Grundläggande för att kunna bedöma barnets bästa är att ta in och beakta barnets åsikter. De två artiklarna om barnets bästa och om barnets rätt att komma till tals kompletterar varandra. Den ena artikeln handlar om att förverkliga barnets bästa, medan den andra artikeln ger tillvägagångssättet för att höra barnet och barnets åsikter. Barnets åsikter ska tas med i alla frågor som rör barnet, inklusive bedömningen av barnets bästa. Artikeln om barnets bästa kan inte tillämpas på ett korrekt sätt om artikeln om rätt att komma till tals inte uppfyllts.¹¹

¹⁰ CRC/CGC/14 (2013), Allmän kommentar nr 14, *Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet*, s. 6.

¹¹ Ibid., s. 43.

FN:s barnrättskommitté har uttalat att barnets bästa måste bedömas från fall till fall. Tolkningen är beroende av de berörda barnens eller barnets specifika situation och omständigheter.¹²

Barns rätt att uttrycka sin åsikt och få den beaktad

Barns rätt till delaktighet regleras i artikel 12 i barnkonventionen där det anges att *barn som är i stånd att bilda egna åsikter* ska tillförsäkras rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter. Även små barn omfattas av rätten. Av bestämmelsen framgår dock att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Barnet ska vidare som ett led i delaktigheten ges möjlighet att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, direkt eller genom företrädare.

FN:s barnrättskommitté har understrukit att barn har rätt komma till tals i samband med utbildning.¹³ Kommittén uttalar att den rätten är grundläggande för att förverkliga rätten till utbildning. Kommittén rekommenderar därför att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att skapa möjligheter för barn att uttrycka sina åsikter.¹⁴

Barns rätt att fritt uttrycka sina åsikter förutsätter att de som är ansvariga för att samtala med barnet informerar barnet om de frågor som det gäller. Barnet behöver få information om de valmöjligheter som finns, vilka beslut som kan komma fattas och vad som kan bli följderna. Rätten till information är av central betydelse, eftersom den är förutsättningen för att barn ska kunna göra ett informerat val.¹⁵

Föräldrarnas ledning och råd

Artikel 5 i barnkonventionen lägger ett ansvar på konventionsstaterna att respektera det ansvar, de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som

¹² Ibid., s. 82.

¹³ CRC/C/GC/12 (2009), Allmän kommentar nr 12, *Barnets rätt att bli hörd*, s. 105–114.

¹⁴ Ibid., s. 106.

¹⁵ Ibid., s. 25, s. 34 och s. 82.

enligt lag har ansvar för ett barn. Ett barn ska få lämplig ledning och råd när barnet utövar de rättigheter som det erkänns i konventionen på ett sätt som står i överensstämmelse med barnets fortlöpande utveckling.

För att beskriva de mognads- och lärandeprocesser som gör att barnet gradvis får kunskap, kompetens och insikt används uttrycket ”fortlöpande utveckling”, vilket ska ses som en positiv process. Föräldrar (och andra) ansvarar enligt artikel 5 för att anpassa nivån av stöd och vägledning som de erbjuder barnet. Anpassningarna ska göras med hänsyn till barnets intressen, önskemål och förmåga att fatta självständiga beslut och själv inse sitt bästa. Det krävs mer vägledning för ett litet barn än ett äldre. Det är även viktigt att ta hänsyn till skillnader i förmågor också hos jämnåriga barn.

FN:s barnrättskommitté understryker att föräldrars ansvar ska ses som möjligheter, inte som en ursäkt för ett auktoritärt handlande som begränsar barnets självbestämmanderätt och egna uttryck.¹⁶ Kommittén har också framhållit att för barn under 8 år ska föräldrar stärka barnets förmåga att utöka sina rättigheter genom att erbjuda ledning och råd på ett barnfokuserat sätt. Betydelsen av föräldrars uppfattning och inställning minskas när barnet får en alltmer aktiv roll i beslutsfattande under tonåren.¹⁷

13.2.4 Rättigheter för barn med funktionsnedsättning

Rättigheter för barn finns i flera internationella åtaganden. Av dessa kan särskilt nämnas FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I konventionen skapas inte några nya rättigheter, utan den syftar till att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning – även barn. Konventionen stadgar att personer med funktionsnedsättning ska behandlas enligt konventionens syfte och principer, vilket innefattar att erbjuda en skälig anpassning (artiklarna 4 och 5).

Konventionens grundläggande principer är icke-diskriminering, jämlika möjligheter, självbestämmande samt delaktighet och inkludering. Konventionen går igenom nödvändiga åtgärder för att per-

¹⁶ CRC/C/GC/7 (2006), Allmän kommentar nr 7, Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, s. 17.

¹⁷ Ibid.

soner med funktionsnedsättning ska kunna ta del av medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Det handlar bland annat om rättskapacitet, tillgänglighet, att leva självständigt, vård, hjälpmedel och delaktighet.

För utredningens arbete och förslag är konventionens artikel 7 av särskild betydelse. Enligt denna har barn med funktionsnedsättning rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem. Deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på lika villkor som för andra barn. För att utöva denna rättighet ska barn med funktionsnedsättning erbjudas stöd anpassat till deras funktionsnedsättning och ålder.

Svenska myndigheter följer regelbundet upp vilket genomslag som barnkonventionen och andra internationella åtaganden har i svensk rättstillämpning. Socialstyrelsen lyfter här fram att barnperspektivet inte uppfyllts i tillräcklig omfattning inom den lagstiftning som faller inom myndighetens ansvarsområden. Dessa brister är särskilt tydliga inom tillämpningen och tillsynen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Socialstyrelsens senaste kartläggning pekar bland annat ut svårigheter att få barn delaktiga i ärenden som rör dem.¹⁸ Utredningen noterar att motsvarande kartläggning av hur barnperspektivet tillgodoses för barn med funktionshinder i dagsläget saknas vid Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.

13.2.5 Vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter

Föräldrabalken innehåller bestämmelser om vårdnadshavares rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets person. Barns vårdnadshavare är i regel båda föräldrarna eller en av dem. Vårnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år (6 kap. 2 § föräldrabalken).

Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. (6 kap. 11 § föräldrabalken).

¹⁸ Socialstyrelsen (2019), *Uppföljning av barnkonventionens genomslag*. (Artikelnummer 2019-2-11) s. 6 och 28.

Förhållandet mellan föräldrabalken och barnkonventionen

Föräldrabalkens regler om vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att bestämma i frågor som rör barnet ska enligt principen om fördragskonform tolkning tolkas på ett sätt som överensstämmer med internationella åtaganden.

I Sverige ses folkrätten och nationell lagstiftning som två skilda system. När Sverige går med i en folkrättslig konvention blir den alltså inte direkt en del av nationell rätt. För att konventionen ska bli det måste den införlivas i svensk lag genom så kallad transformering eller inkorporering.

Barnkonventionen är exempel på en konvention som har inkorporerats i svensk rätt genom att den blivit svensk lag. Den ska alltså tolkas mot bakgrund av att vara både ett folkrättsligt traktat och svensk lag.¹⁹

Av lagstiftningen eller dess förarbeten framgår dock inte hur barnkonventionen och föräldrabalken ska viktas i förhållande till varandra i enskilda fall.

Ökad bestämmanderätt i förhållande till ålder och mognad

Barns rätt till självbestämmande ökar successivt med ålder och mognad. Barnets ålder, mognad och utveckling i kombination med beslutets innehåll avgör om barnet själv kan bestämma eller inte. Det påverkas av till exempel betydelsen av beslutet och den aktuella frågans svårighetsgrad.

I vissa fall ska barnet själv kunna agera om det har tillräcklig mognad och tillräckligt omdöme utan att det finns reglering om det. Det brukar anges som att underåriga har relativ beslutskompetens.

Enligt förarbetena är det i lagtext bara möjligt att i allmänna ordalag ge uttryck för det ökade hänsynstagande till barnets synpunkter som följer med barnets utveckling. Orsaken är att barnets egna förutsättningar och situation varierar i stor utsträckning. Bestämmelsen anger därför att vårdnadshavaren i takt med barnets stigande ålder och utveckling ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Det kan i vissa frågor vara naturligt att barnet får bestämma själv utan att vårdnadshavaren lägger sig i saken.

¹⁹ Prop. 2017/18:186 s. 60.

Det handlar framför allt om enkla och vardagliga frågor som rör barnets personliga förhållanden.²⁰

13.2.6 Bestämmelser i angränsande lagstiftning

I socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och LSS finns bestämmelser som ger tillsynsmyndigheterna rätt att vid tillsyn höra barn utan vårdnadshavares föregående samtycke. Här följer en övergripande beskrivning av dessa.

Enligt 13 kap. 4 § SoL får barnet höras vid tillsyn som rör barns förhållanden om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Det krävs inte samtycke från eller närvaro av vårdnadshavaren. Bestämmelsen ger bland annat Inspektionen för vård och omsorg (IVO) möjlighet att samtala med barn inom ramen för sin tillsyn utan samtycke från vårdnadshavare.

Av förarbetena²¹ framgår att tillsyn är en viktig del i arbetet med att få fram underlag för att bedöma om en verksamhet uppfyller de krav som ställs på den. Ett väsentligt underlag är hur klienter och brukare uppfattar verksamheten. Även i andra sammanhang än tillsyn kan det bli aktuellt att ta del av brukare och klienters synpunkter på bemötande och rättssäkerhetsfrågor.

När det gäller uppgifter från barn konstateras i förarbetena att det är en komplicerad fråga, eftersom rättsläget är något oklart om tillsynsmyndigheten kan samtala med barn utan att vårdnadshavarna gett sitt medgivande. Tillsynsmyndigheten ska också ta ställning till hur barnet ställer sig till att delta i samtalen. Barnen kan inte själva anses mogna att lämna samtycket, och det kan finnas tillfällen när det krävs att vårdnadshavaren informeras och får möjlighet att ta ställning till om barnet ska delta i samtalet med tillsynsmyndigheten. Även när barn och unga själva hör av sig till tillsynsmyndigheten kan det uppstå frågor om i vilken utsträckning samtal kan hållas med barnet utan att vårdnadshavaren kontaktas.

I förarbetena konstateras att barn och unga har rätt att bestämma i åtskilliga personliga frågor. Bestämmanderätten ökar med ålder och mognad. Barns rätt att komma till tals enligt barnkonventionen är också en viktig utgångspunkt för tillsynen.

²⁰ Prop. 1981/82:168 s. 23 ff.

²¹ Prop. 2008/09:160 s. 60 f.

Därför måste tillsynsmyndigheterna ha möjlighet att höra barn utan att en vårdnadshavare är närvarande eller lämnar samtycke. På så sätt säkerställs det att barn kan framföra sina åsikter och berätta om sina erfarenheter på ett sätt som kan utgöra underlag för granskning av att regelverket efterlevs. Behovet bedöms vara så starkt att det berättigar att vårdnadshavares bestämmanderätt får stå tillbaka i förhållande till principen om barns rätt att komma till tals.

När samtal genomförs med barnet måste barnets bästa vara i fokus och samtalen föras med respekt för barnets integritet. Barnets ålder och mognad ska vägas in i bedömningen av hur ett samtal kan föras. Principen om barnets bästa kan innebära att samtal inte ska genomföras alls. Barnet ska inte höras om det kan tänkas ta skada av samtalet.²²

En motsvarande bestämmelse till 13 kap. 4 § SoL finns även i 26 b § LSS. Bestämmelsen ger IVO rätt att i sin tillsyn höra barn utan samtycke från vårdnadshavare och utan att vårdnadshavaren är närvarande om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet.

Utredningen har tagit del av IVO:s erfarenheter av att tillämpa bestämmelserna i SoL och LSS.²³ IVO konstaterar att de tillämpar bestämmelserna löpande i all tillsyn som rör verksamhet med barn, till exempel på Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem (SiS-hem), socialtjänstens hem för vård eller boende (HVB-hem) och bostäder med särskild service för unga inom LSS. Syftet är i första hand att säkerställa att barnen får komma till tals och att deras erfarenhet och perspektiv vägs in i IVO:s tillsynsbeslut.

Vårdnadshavare har möjlighet att informera sig om myndighetens tillsynsarbete, till exempel genom myndighetens webbplats eller telefonkontakt med ansvariga utredare. Ingen särskild information lämnas dock till vårdnadshavare inom ramen för IVO:s tillsyn.

IVO noterar att det i vissa fall kan vara svårt att nå vårdnadshavare till barn som är föremål för insatser. Det förekommer att vårdnadshavaren inte har vilja eller förmåga att se till barnets behov. Det kan då vara avgörande för myndigheten att ha möjlighet att samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke. Att bestämmelsen säkerställer barnets rätt att komma till tals i myndig-

²² Prop. 2008/09:160 s. 60 f.

²³ Möte den 8 januari 2025 mellan utredningen och företrädare för IVO:s tillsynsenhet, rättsavdelning samt GD-stab.

hetens tillsynsarbete är enligt IVO det avgörande i bestämmelsens ursprung och tillämpning.

13.3 Elevperspektiv i Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen ansvarar för tillsyn och kvalitetsgranskning över kommunala förskolor, kommunala fritidshem, fritidshem vid fristående skolor, fritidshem vid specialskolor samt fritidshem vid sameskolor, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.²⁴ I detta avsnitt redogör vi för hur Skolinspektionen för in barnets perspektiv genom att låta elever komma till tals om sin utbildning i intervjuer vid myndighetens granskningsbesök.

Elevernas synpunkter och utsagor är enligt Skolinspektionen en lika betydelsefull empiri som empirin från intervjun med de vuxna på skolorna.²⁵ Att lyssna till barns egna åsikter om sådant som berör dem är dessutom en förutsättning för att kunna pröva, bedöma och beakta barnets bästa. Enligt myndigheten ger intervjuerna en fördjupad förståelse, och kan i vissa fall utmana det som Skolinspektionens utredare sedan tidigare visste om verksamheten genom dokumentation, statistik och observationer.

Att delta eller besvara specifika frågor i intervjun är frivilligt för eleverna. Intervjuerna har ett annat syfte än dem som görs med skolans personal, eftersom eleverna inte har något utpekat ansvar för verksamheten. Elever har också en annan relation till vardagen i skolan än rektor, lärare och annan personal.

Samtidigt finns en asymmetrisk relation mellan Skolinspektionens utredare och eleverna. Det ställer krav på flexibilitet och lyhördhet hos den som genomför intervjun. Barnens känslor och integritet måste respekteras, även när de inte vill svara på eller ut-

²⁴ Skolinspektionen har tillsynsansvar över kommunala förskolor och kommunernas tillsyn av de fristående förskolor som fått godkännande beviljat av kommunen. Skolinspektionens tillsyn sker dock i dagsläget i huvudsak på huvudmannanivå, och endast i undantagsfall genom verksamhetsbesök i förskolorna. Barn i förskolan antas bland annat därför inte ingå i utredningens uppdrag. Se fördjupade överväganden i kapitlets inledning samt Skolinspektionens instruktion (2011:556).

²⁵ Skolinspektionen, *Samlat metodstöd, version 1, 230818*. s. 35.

veckla någon av frågorna eller om de behöver gott om tid för att göra det.

Eleverna kan sakna erfarenhet eller inte ha funderat över de frågor som ställs. Att ett eleverna inte vill prata kan också bero på lojalitetskänslor, dåliga erfarenheter av likande situationer eller på att situationen känns svårbegriplig. Redan i den inledande fasen av intervjun får barnen därför veta att om de inte vill svara på en fråga, så behöver de inte det. I den fasen är det också viktigt att vara tydlig med syftet för intervjun, vad informationen kommer användas till och hur länge intervjun kommer pågå. Språket anpassas till elevernas ålder och mognad.²⁶

Skolinspektionens elevintervjuer genomförs inte utifrån en förgranskningen gemensam eller i förväg fastställd lista på intervjufrågor.²⁷ I stället bedömer de ansvariga utredarna vilka sakfrågor som behöver uppmärksammas och vilka metoder (till exempel elevintervjuer) som är lämpligast inför varje besök.

Som huvudregel startar elevintervjuer med öppna frågor. Därefter ställer utredarna riktade frågor tills området klarlagts. Öppna frågor och uppmaningar att berätta fritt ger enligt Skolinspektionens erfarenhet mer information och minimerar påverkan från utredaren. Utredarna undviker därför ledande frågor. I stället används främst formuleringar som till exempel:

- Beskriv ...
- Förklara med egna ord ...
- Berätta mer om ...
- Vem?
- Hur?
- Kan du ge exempel på ...?

Frågorna kan vara avgränsade i tid och rum, till exempel till lektioner i ett visst ämne den senaste veckan, oftast för att få fram mer detaljer.

Tillsammans med intervjuer av skolläda, lärare och företrädare för elevhälsan samt nationell statistik, skolenkäter, doku-

²⁶ Skolinspektionen: *Samlat metodstöd, version 1, 230818*, s. 36.

²⁷ Kommunikation med metod-sakkunnig utredare vid Skolinspektionen den 10 december 2024. Fokus för samtalet var bland annat PEACE-modellen vid myndighetens elevintervjuer.

mentstudier och verksamhetsbesök bidrar elevintervjuerna till att skapa en sammantagen bild av verksamheten. Syftet är att säkerställa rättssäkra tillsyns- och kvalitetsgranskningsbeslut som bygger på en bredd av information och som ger för viktiga perspektiv för bedömning av verksamheten. Det är därför viktigt att intervjuberättelserna är så opåverkade som möjligt.

13.3.1 Hur vårdnadshavare informeras idag

Vid granskningsbesök informeras enligt Skolinspektionen alla vårdnadshavare på samma sätt, oavsett elevens ålder. Före besöket tar ansvariga utredare kontakt med huvudman och skolledning. I samband med det överlämnar utredarna skriftlig information som huvudman och skolledning uppmanas skicka ut till alla vårdnadshavare för att informera om att elevintervjuer kommer att göras i samband med granskningsbesöket.

Av informationen framgår alltid att de elever som ombeds delta i intervju kommer att få information om det i förväg och att det är frivilligt att delta i intervjuer med Skolinspektionen. Informationen innehåller även kontaktuppgifter så att vårdnadshavare som inte vill att deras barn deltar i intervju vet hur de kan kontakta Skolinspektionen för att avböja medverkan. Vårdnadshavarna anses därmed ha blivit informerade.

Kontakten med huvudman och skolledning kan ske i god tid som en del av kvalitetsgranskning eller en planerad, riktad eller tematisk tillsyn. Då handlar det om veckor eller månader i förväg. Men den kan också ske tidigt på morgonen samma dag som besöket om tillsynen är oanmäld. Vid en sådan oanmäld tillsyn strävar myndigheten efter att förlägga elevintervjuer under den senare delen av den första besöksdagen eller under den andra besöksdagen. Så snart som möjligt efter ankomsten till skolan ska utredarna be rektorn att skicka ut informationsbrev till elevernas vårdnadshavare så att de får möjlighet att meddela om de inte vill att deras barn ska delta vid intervju.²⁸

²⁸ Av utredningens möte den 10 december 2024 med Skolinspektionens sakkunniga utredare framgår att myndigheten under 2024 genomförde cirka 300 oanmälda tillsynsbesök. Året innan genomfördes 33 stycken. Skolinspektionen ska öka sin användning av oanmälda besök inom tillsynen och senast den 27 mars 2026 redovisa sina erfarenheter och slutsatser till Regerings-

När eleverna är över 16 år skickas inte informationen till vårdnadshavare ut. Från denna ålder förutsätts eleverna själva kunna ta beslut med hänsyn till den talerätt som inträder från 16 år enligt 29 kap. 12 § skollagen. Elever över 16 år får därför vid tillsyn och kvalitetsgranskning själva avgöra om de vill bli intervjuade eller inte. Alla elever som tillfrågas informeras på plats om intervjuernas syfte och genomförande och att det är frivilligt att delta.

13.3.2 Skolinspektionens intervjumetod

Skolinspektionens intervjuer med elever och skolpersonal genomförs enligt PEACE-modellen. Modellen syftar till att skapa ett stort och relativt opåverkat informationsmaterial. Den fungerar som en utgångspunkt som skapar förutsättningar för den som blir intervjuad att känna sig trygg och kunna ge sin egen berättelse.

- Modellen består av fem steg:
- P – Planering och förberedelse (*planning and preparation*)
- E – Engagemang och förklaring (*engagement and explanation*)
- A – Berättelse och klarlägganden (*account and challenge*)
- C – Avslutning (*closure*)
- E – Utvärdering (*evaluation*)

I fas 1(P) ska utredaren ta ställning till hur intervjun bidrar till utredningen. Utredaren beskriver syftet med intervjun, vilka frågor som ska ställas, vilka som ska intervjuas och i vilken ordning. I förberedelsen ingår också att ha en plan för plats och tidpunkt för intervjun samt en överblick över innehåll, omfattning och i vilken ordning frågorna ska ställas. Utredaren behöver också planera intervjun utifrån elevernas ålder och förutsättningar. Det kan till exempel finnas anledning att ha mindre intervjugrupper eller anpassa samtalet utifrån elevers eventuella funktionsnedsättningar. Det kan i vissa fall också vara lämpligt att intervju flickor och pojkar uppdelat, beroende på vilken fråga som ska utredas.

kansliet. Under 2025 befinner sig myndigheten i regeringsuppdragets informationsinhämtningsfas. Erfarenheter av elevintervjuer vid oanmälda besök finns därför ännu inte tillgängliga vid tidpunkt för utredningsarbete.

Fas 2 (E) handlar om att förklara ramarna för intervjun – till exempel utredarens roll, uppdragets utformning och syftet med intervjun. Utredaren förklarar att dokumentationen från samtalen anonymiseras, och berättar vad som kommer hända med informationen efteråt. Utredaren ger också eleverna utrymme att ställa frågor.

Fas 3 (A) handlar om att ge förutsättningar för och uppmuntra till en fri berättelse. Utredaren säkerställer att deltagarna har tid för eftertanke och att berätta, lyssnar aktivt och söker information och klarlägganden när det är relevant med hjälp av öppna frågor utan svarsalternativ.

I fas 4 (C) får den som blir intervjuad möjlighet att lägga till uppgifter som inte kommit fram tidigare. Utredaren går igenom fortsättningen och hur det går till om personen vill läsa dokumentationen från intervjun.

I fas 5 (E) utvärderar och bedömer utredaren intervjun och kvaliteten på den empiri som blivit insamlad. Utredaren bedömer på vilket sätt informationen framkommit, om den är tillförlitlig och hur den kan vägas samman med övrig information som kommit in på annat sätt.²⁹

13.4 Sammanfattning

I frågor som rör barnets utbildning kan vi konstatera att barns rätt att komma till tals och vara delaktiga i frågor om sin utbildning är en del av barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté har med eftertryck uttryckt detta. Det finns inte någon nedre åldersgräns för när barnen ska ha rätt att komma till tals och vara delaktiga, utan rätten gäller alla barn i skolan som är i stånd att bilda sina egna åsikter. Det kan till exempel handla om att låta barn komma till tals vid utarbetandet av individuella utvecklingsplaner, i samband med tillsynsbesök och deltagande i utbildning med konfessionella inslag.³⁰

En viktig förutsättning för delaktighet är att barnen får information om vad frågan gäller så att de kan göra ett informerat val. Barnet behöver få veta under vilka omständigheter hen kommer få

²⁹ Skolinspektionen, *Samlat metodstöd, version 1*, 230818.

³⁰ Prop. 2009/10:165 s. 638–639.

uttrycka sina åsikter, vilka beslut som kan komma att fattas och vad som kan bli följderna av dessa.

När det gäller Skolinspektionens möjlighet att intervjua elever vid granskningsbesök har eleven enligt föräldrabalken en så kallad relativ beslutskompetens utifrån ålder och mognad. Det framgår varken av barnkonventionen eller föräldrabalken hur mycket hänsyn som ska tas till elevernas synpunkter i enskilda situationer. Medgivande krävs dock från elevens vårdnadshavare om eleven inte uppnått den ålder och mognad som krävs för att ta ställning till om hen vill bli intervjuad.

När eleven har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma över sin medverkan vid en intervju råder eleven själv över beslutet. Det gäller även om vårdnadshavarna motsätter sig det. Exakt vid vilken ålder detta sker går inte att generellt uttala sig om. Skolinspektionens nuvarande rutiner för att informera vårdnadshavare tar inte heller ställning i frågan.

Skolinspektionen behöver som tillsynsmyndighet föra samtal med elever för att kunna göra bedömningar som är i enlighet med principen om barnets bästa och tillgodose barns rätt att komma till tals om sin utbildning. Intervjuerna är frivilliga att delta i, och det är frivilligt att besvara specifika frågor för eleverna. Eleverna får information om besöket och samtalen anpassas efter elevernas ålder och förutsättningar. Under förutsättning att dessa omständigheter är uppfyllda bedömer utredningen att det i skollagen bör förtydligas att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning har rätt att intervjua barn utan att först inhämta vårdnadshavarens samtycke.

13.5 Utredningens förslag

I det här avsnittet presenterar vi utredningens förslag om möjlighet för Skolinspektionen att utan vårdnadshavares samtycke intervjua elever under 16 år i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning.

13.5.1 Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning

Förslag: En ny bestämmelse ska införas i skollagen (2010:800) som anger att Statens skolinspektion i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Eleven får höras om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet.

Skolinspektionens granskning omfattar både tillsyn och kvalitetsgranskning. Utredningen föreslår en reglering i skollagen som anger att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever utan vårdnadshavares föregående samtycke och utan att vårdnadshavare är närvarande. All granskning Skolinspektionen bedriver ska omfattas av bestämmelsen.

Som tidigare angetts omfattar utredningens arbete i denna del endast skolformer där det går elever under 16 år, främst förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem. I gymnasieskolan antas eleverna vara över 16 år, och en ny bestämmelse är därför inte relevant. Barn i förskolan antas inte ingå i uppdraget, av skäl som anges i inledningen till detta kapitel.

Barnkonventionen innebär bland annat att barn och unga har rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Detta är en viktig utgångspunkt även för elever under 16 år vid Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av den utbildning barnen har rätt till. Eleverna har rätt att vara synliga och att deras erfarenheter tillmäts betydelse. För närvarande saknas dock reglering i skollagen som uttryckligen ger Skolinspektionen möjlighet att intervjua elever under 16 år utan vårdnadshavares samtycke.

Utredningen anser därför att barns och ungas rätt att framföra hur de upplever förhållandena på sin skola måste klargöras. Detta gäller både inom Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, som när elever själva hör av sig till Skolinspektionen och lämnar uppgifter.

För att säkerställa att elevernas åsikter och erfarenheter alltid kan framföras och därigenom utgöra underlag för granskningen av att lagstiftningen efterlevs, måste det inom ramen för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning finnas möjlighet att höra

elever under 16 år utan att vårdnadshavaren är närvarande eller har samtyckt till det. Behovet av denna möjlighet ter sig så starkt att det är berättigat att vårdnadshavarens rätt att bestämma över sitt barn får stå tillbaka till förmån för principen om barns rätt att komma till tals.

Samtidigt måste elevens bästa stå i fokus när samtal genomförs. Hänsyn måste tas till elevens egen inställning och samtalen genomförs med respekt för elevens integritet. Elevens ålder och mognad har också betydelse för hur ett samtal ska genomföras. Principen om barnets bästa kan i vissa fall innebära att elevsamtal inte ska genomföras alls. Eleven ska naturligtvis inte höras om eleven kan tänkas ta skada av samtalet. Skolinspektionen behöver också informera vårdnadshavare att myndigheten genomfört samtal med deras barn. Detta kan som idag ske genom att utredarna överlämnar skriftlig information som huvudman och skolledning uppmanas skicka ut till alla vårdnadshavare för att informera om att elevintervjuer genomförs i samband med myndighetens besök.

Av direktiven framgår att den nya bestämmelsen ska ta sikte på barn under 16 år. I skollagen avses med barn varje människa under 18 år (1 kap. 10 §). Med elev avses i skollagen den som deltar i utbildning enligt lagen, med undantag för barn i förskolan (1 kap. 3 §). I konsekvens med det används genomgående elever som begrepp avseende barn som går i förskoleklass och högre skolformer.

Det finns flera tänkbara sätt att reglera att vårdnadshavare inte behöver lämna samtycke till Skolinspektionen. Men bestämmelsen handlar om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, och bör därför enligt vår bedömning införas i skollagen. Eftersom bestämmelsen tar sikte på Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bör den vara placerad i skollagens 26 kap. som bland annat reglerar tillsyn.

Ett alternativ vore att placera den i portalparagrafen om barns rätt att komma till tals i 1 kap. 10 § skollagen. Men en sådan placering är mindre lämplig eftersom bestämmelsen då även skulle gälla förskolan, som inte ska omfattas av förslaget.

Förslagets förenlighet med barnkonventionen

Barn ska enligt artikel 12 i barnkonventionen beredas möjlighet att höras bland annat avseende alla administrativa förfaranden som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när ett barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter. FN:s barnrättskommitté har vidare med eftertryck uttalat barnets rätt att komma till tals inom ramen för sin utbildning. Det är därför viktigt att barn, oavsett ålder, har rätt att uttrycka sina åsikter och få dessa beaktade när det gäller frågor som påverkar deras vardag i skolan. Denna möjlighet för Skolinspektionen att samtala med elever inom ramen för myndighetens granskning, utan vårdnadshavares samtycke, innebär därmed en tydlig möjlighet att ta hänsyn till barnets vilja, vilket är i linje med artikel 12 i barnkonventionen och en förutsättning för att Skolinspektionen ska kunna göra bedömningar i enlighet med barnets bästa.

Utredningen har som del i sina överväganden även inhämtat synpunkter från organisationer som företräder elever i grundskolan samt vårdnadshavare.³¹ Båda organisationer framhåller vikten av att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning ger eleverna rätt att uttrycka sina åsikter och få dessa beaktade när det gäller frågor som påverkar deras vardag i skolan. Båda organisationer ser också fördelar med att denna rättighet klargörs i lagstiftning.

Förslagets förenlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Barn med funktionsnedsättning har enligt artikel 7 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på samma villkor som för andra barn. För att utöva denna rättighet ska barn med funktionsnedsättning erbjudas stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder. Som tidigare nämnts har FN:s barnrättskommitté med eftertryck uttalat sig om alla barns rätt att komma till tals inom ramen för sin utbildning. Det är därför viktigt

³¹ Den 20 januari 2025 hade utredningen ett möte med ordförande i Sveriges elevråd samt företrädare för Föräldraalliansens styrelse.

att alla barn, oavsett ålder eller funktionsnedsättning, har rätt att uttrycka sina åsikter i frågor som påverkar deras vardag i skolan.

För att denna rättighet ska tillgodoses i praktiken behöver Skolinspektionens elevintervjuer präglas av relevant kompetens och kunskap. Det gäller vid myndighetens besök i till exempel anpassad grundskola, resursskolor, specialskolor och andra miljöer där elever med funktionsnedsättning deltar i undervisning. Den nya bestämmelsen ställer därmed höga krav på Skolinspektionen att säkerställa att barn som intervjuas erbjuds information och stöd anpassat efter ålder och funktionsnedsättning.

Utredningen har tagit del av Skolinspektionens samlade metodstöd från den 18 augusti 2023. Metodstödet ger myndighetens utredare stöd i att tillämpa olika datainsamlingsmetoder på ett metodologiskt riktigt sätt, och innehåller bland annat ett kapitel om elevintervjuer. Metodstödet kompletteras enligt kontakt med myndigheten den 27 oktober 2023 även med utbildningspass om intervjumetodik som riktar sig till utredare och beslutsfattare.

Det framgår också av övrig kommunikation med myndigheten att ansvariga för myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning är medvetna om kraven på kompetens och kunskap vid samtal med elever med funktionsnedsättning. Besök vid anpassade grundskolor, anpassade gymnasieskolor och resursskolor fördelas till exempel om möjligt till utredare med specialpedagogisk bakgrund och skolledarerfarenhet från sådana verksamheter.

Men utredningen kan samtidigt konstatera att Skolinspektionens metodstöd för elevintervjuer inte nämner elever med funktionsnedsättning. Vi bedömer därför att en ny bestämmelse om att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever utan vårdnadshavarens samtycke också innebär en förväntan på myndigheten att ta särskild hänsyn till förutsättningarna för samtal med elever med funktionsnedsättning. Det kan till exempel innebära att det finns metoder för utredare att bedöma om eleven kan ta skada av samtalet, eller att bedöma vad barnets bästa är i situationer när elever och vårdnadshavare uttrycker olika behov. Det kan också finnas behov av att se över information till elevgruppen eller

underlag för samtal med elever som har svårigheter i sociala kontakter och kommunikation.³²

När bestämmelsen är tillämplig

I samband med Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning informeras vårdnadshavare som huvudregel inför men ibland även under besöket. I vissa situationer kan dock Skolinspektionen behöva ha samtal med elever utan att vårdnadshavare i förväg informerats. Det kan till exempel handla om situationer då en tillsyn görs oanmäld. Det kan också handla om situationer när ansvariga utredare av andra skäl bedömer att samtal behöver föras med elever för att kunna göra bedömningar utifrån barnets bästa och tillgodose barns rätt att komma till tals om sin utbildning.

Eleven har rätt att få information

För elever är det frivilligt att bidra till att Skolinspektionen får kunskap om viss verksamhet eller andra förhållanden som är av betydelse för tillsynen eller kvalitetsgranskningen. Eleverna har naturligtvis rätt att avstå från att tala med myndigheten. De elever som Skolinspektionen vill tala med ska alltså ges möjlighet att avstå från det.

För att kunna göra ett ställningstagande krävs att eleven får information som gör att hen förstår syftet med samtalet, i vilket sammanhang det sker och möjliga resultat av det. Informationen ska vara lämplig för eleven med hänsyn till exempel hens ålder, mognad, förmåga att tillgodogöra sig information, funktionsnedsättning och tidigare kunskaper.

För att bestämmelsen om barnets bästa och barnets rätt att få uttrycka sina åsikter ska få genomslag krävs en dialog som bara kan komma till stånd om eleven förstår den information som hen får. Den som ger informationen måste därför så långt som möjligt, försäkra sig om att eleven förstått såväl innehållet i som betydelsen av informationen.

³² Socialstyrelsen (2019), *Uppföljning av barnkonventionens genomslag*. (Artikelnummer 2019-2-11). Se sidorna 6 och 28 för genomgång av vanligen förekommande svårigheter i myndigheters arbete med att få barn med funktionsnedsättningar delaktiga i ärenden som rör dem. Utredningen har i denna del också den 18 december 2023 hämtat in synpunkter från Barnombudsmannens chefsjurist.

Vårdnadshavare bör informeras efter samtalet

Möjligheten för tillsynsmyndigheten att samtala med elever utan vårdnadshavarens föregående samtycke kan innebära ett visst ingrepp i principen om vårdnadshavarens bestämmanderätt. Det är därför viktigt att vårdnadshavaren informeras om samtalet i efterhand. Vårdnadshavaren bör även få information om regelverket. Detta kan ske genom att utredarna överlämnar skriftlig information som huvudman och skolledning uppmanas skicka ut till alla vårdnadshavare för att informera om att elevintervjuer genomförs i samband med myndighetens besök.

Frivillig medverkan och samarbete med vårdnadshavaren är alltid att föredra och bör eftersträvas. Utredningen anser dock inte att det bör införas någon uttrycklig regel om att vårdnadshavarens inställning ska kontrolleras före samtal med eleven. En sådan regel skulle i vissa fall omöjliggöra att ett angeläget samtal kommer till stånd. Men det är viktigt att Skolinspektionen använder möjligheten att samtala med eleven utan vårdnadshavarens föregående samtycke på ett omdömesgillt sätt. Att ha möjlighet att samtala med elever utan vårdnadshavarens samtycke innebär på så sätt ett stort ansvar för tillsynsmyndigheten.

Proportionalitet

Utredningen anser att förslaget är proportionerligt i förhållande till syftet att ta tillvara barns rätt att komma till tals i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning. Förslaget är också proportionerligt i förhållande till syftet att säkerställa rättssäkra myndighetsbeslut som bygger på en bredd av information med utgångspunkt i perspektiv som är viktiga för verksamheten.

14 Krav på ny ansökan om godkännande vid ändring av befintlig verksamhet

14.1 Uppdraget

Enligt tilläggsdirektivet¹ ska utredningen föreslå hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan utformas när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin befintliga verksamhet. Bakgrunden är att Skolinspektionen i en framställan till regeringen bedömt att det finns behov av förändrad lagstiftning.² Myndigheten konstaterar att med nuvarande reglering i skollagen kan väsentliga förändringar genomföras i både ägarförhållande och verksamhet utan att det krävs en ny ansökan om godkännande. Förutom ägarförhållanden kan det exempelvis handla om att utbildningens upplägg förändras, verksamhetens lokaler byts ut, skolan flyttar till en annan del av kommunen eller att antalet elever utökas kraftigt. En verksamhet kan alltså förändras på ett sätt som gör att den väsentligt skiljer sig från vad som presenterades för Skolinspektionen vid ansökan, utan att någon ny ansökan krävs.

14.2 Aktuell reglering av tillståndsprövning

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.³ Godkännandet görs av tillsynsmyndigheterna och ska avse viss utbildning vid en specifik skolenhet eller förskoleenhet. Med skolenhet avses enligt 1 kap. 3 § skol-

¹ Dir. 2024:85.

² Skolinspektionen, *Framställan om ändring i skollagen* 2023-10-23 (dnr 2023:8387).

³ 2 kap. 5 § skollagen (2010:800).

lagen en organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. Med förskoleenhet avses enligt samma bestämmelse en organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad.

Av förarbetena framgår att med begreppen skolenhet och förskoleenhet avses skolan eller förskolan i fysisk bemärkelse, det vill säga de byggnader, lokaler och utrymmen utomhus där huvudmannen bedriver sin verksamhet. För att flera byggnader ska anses tillhöra samma skolenhet krävs att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop.⁴ En enskild huvudman kan inte utöka verksamheten med utbildning vid ytterligare en skolenhet utan att ha fått ett nytt godkännande.⁵

Ett godkännande kan gälla flera olika utbildningar vid samma skolenhet, till exempel fritidshem, förskoleklass och grundskola. Det kan också vissa delar av en skolform, exempelvis vissa årskurser i grundskolan eller program i gymnasieskolan. Det kan också avse ett fristående fritidshem.⁶ Vidare kan exempelvis olika årskurser var uppdelade på olika enheter.

I skollagen regleras vad som krävs för att en enskild ska godkännas som huvudman.⁷ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för ett godkännande.⁸ Detta bemyndigande har dock inte utnyttjats.

Godkännande ska lämnas om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Det krävs dessutom att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. Bedömningen ska omfatta viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse. En sökande ska inte anses vara lämplig

⁴ Prop. 2009/10:165 s. 633.

⁵ Ibid., s. 644.

⁶ Ibid. När det gäller riksrekryterande utbildning finns särskilda bestämmelser om vad som ska framgå av Skolverkets beslut, se 5 kap. 1, 25 och 29 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

⁷ 2 kap. 5–5 e § skollagen.

⁸ 2 kap. 5 e § skollagen.

om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.⁹

Om den sökande är en juridisk person ska lämplighetsprövningen avse en viss personkrets. I denna ingår den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmän i kommanditibolag eller andra handelsbolag och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska man även ta hänsyn till följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.¹⁰ Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.¹¹

Enligt 2 kap. 6 b § skollagen ska en förändring i ägar- och ledningskretsen anmälas till den som godkänt den enskilde som huvudman, senast en månad efter förändringen. Syftet med anmälan är att underlätta myndigheternas tillsyn. Anmälan ska ske till exempel när en person har valts, utsetts eller avgått från sitt uppdrag. Det finns dock inget hinder mot att göra anmälan i förväg.¹²

En ändringsanmälan innebär inte att tillståndet omprövas av Skolinspektionen. Myndigheten kan dock välja att inleda en tillsyn. Den kan då återkalla ett godkännande om någon till exempel skulle bedömas olämplig.¹³

⁹ 2 kap. 5 b skollagen.

¹⁰ För att ett bolag eller en förening där en kommun äger aktier eller andelar eller på annat sätt har rättsligt inflytande över verksamheten ska godkännas som huvudman finns bestämmelser i 2 kap. 6 § skollagen.

¹¹ 2 kap. 5 § skollagen.

¹² Prop. 2017/18:158.

¹³ 26 kap. skollagen.

En utbildning ska starta senast vid början av det läsår som inleds två år efter att en huvudman har godkänts.¹⁴ Skolinspektionen kan återkalla godkännandet av en enskild huvudman inom skolväsendet som beviljats efter den 1 juli 2022 om utbildningen inte har startat senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet, eller om utbildningen inte har bedrivits under en sammanhängande tid av två år.¹⁵ Även äldre godkännanden får återkallas enligt övergångsbestämmelserna.

14.2.1 Godkännanden förenade med villkor

Som nämnts ovan finns ett bemyndigande i skollagen¹⁶ till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela villkor för godkännande. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i en dom från 2020¹⁷ slagit fast att det redan av allmänna förvaltningsrättsliga principer framgår att en myndighet får förena ett tillstånd med de villkor som bedöms nödvändiga, om inte annat följer av den aktuella regleringen. För att få besluta om villkor krävs inte något uttryckligt författningsstöd. Även om många författningar innehåller bestämmelser om att myndigheten får villkora ett tillstånd så utgör sådana bestämmelser endast en upplysning om vad som ändå gäller.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade dock att möjligheten att koppla villkor till ett tillstånd inte är obegränsad. För att olika villkor ska kunna beslutas måste de ligga inom ramen för de syften som tillståndsgivningen avser att uppfylla.¹⁸

Det aktuella målet handlade om personlig assistans. Högsta förvaltningsdomstolen menade att det inte fanns något som hindrade att ett beslut om tillstånd att yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet förenas med villkor. Ett av syftena med att införa ett krav på tillstånd för att få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans var att säkerställa kvaliteten inom verksamheten, inte minst när det gällde personalens kompetens, förhållningssätt och bemötande.¹⁹ Enligt Högsta förvaltningsdomstolen stod det därför

¹⁴ 2 kap. 4 § skolförordningen (2011:185) och 2 kap. 3 a § gymnasieförordningen.

¹⁵ 26 kap. 14 b § skollagen.

¹⁶ 2 kap. 5 e § skollagen.

¹⁷ HFD 2020 ref. 18. Se även RÅ 1990 ref. 12.

¹⁸ Jfr. till exempel prop. 2009/10:125 s. 166.

¹⁹ Prop. 2009/10:176 s. 26.

klart att ett villkor som innebär att en assistansanordnare endast får lämna personlig assistans till personer tillhörande en viss personkrets kan vara motiverat för att trygga de krav som ställs på kompetens och kvalitet i verksamhet med personlig assistans. Ett sådant villkor låg inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen och var alltså tillåtet.

14.2.2 Tillståndsprövning i angränsande lagstiftning vid ändringar i verksamhet

Av 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) framgår att bolag, föreningar, stiftelser eller enskilda individer inte utan tillstånd yrkesmässigt får bedriva till exempel olika typer av boenden eller hemtjänst. Tillstånd beviljas av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska ett nytt tillstånd sökas (7 kap. 2 § sjätte stycket SoL). Men vid mindre förändringar i verksamheten som inte ändrar förutsättningarna för det tidigare meddelade tillståndet krävs inte ett nytt tillstånd.

Vad som är en väsentlig del av verksamheten kan enligt förarbetena inte anges generellt, eftersom det beror på flera faktorer. Något som är en väsentlig ändring för en verksamhet i liten skala, till exempel en utökning av antalet vårdplatser, kan för en större verksamhet vara en mindre ändring. Likaså kan en flytt av en del av en större verksamhet inom samma område i regel inte anses kräva ett nytt tillstånd, medan ett byte av adress för ett mindre hem är en omständighet som förutsätter nytt tillstånd.²⁰

14.3 Skolinspektionens framställan om krav på ny ansökan

Skolinspektionen har i en framställan till regeringen pekat på att skollagen i dag tillåter betydande förändringar i ägarförhållanden och verksamhet hos en enskild huvudman, utan krav på en ny ansökan om godkännande.²¹ Utöver ändrade ägarförhållanden kan förändringar till exempel gälla utbildningens upplägg, byte av lokaler,

²⁰ Prop. 1996/97:124 s. 186.

²¹ Skolinspektionen, *Framställan om ändring i skollagen*, 23-10-23 (dnr 2023:8387).

flytt av skolan till en annan del av kommunen eller en kraftig ökning av antalet elever.

Om verksamheten efter sådana förändringar avsevärt skiljer sig från den som presenterades vid ansökan riskerar det enligt Skolinspektionen att påverka kvaliteten. Det kan då vara motiverat att på nytt bedöma om verksamheten kan få påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna, eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Myndigheten föreslår därför att skollagen ändras så att det krävs en ny ansökan vid sådana förändringar, liknande bestämmelsen i 7 kap. 2 § SoL.

Som exempel på oreglerade situationer som bör omfattas av en lagändring nämner Skolinspektionen när en huvudman bedriver verksamheten som aktiebolag och aktierna säljs helt eller delvis. Förändringen i ägar- och ledningskrets ska då anmälas till den som har godkänt huvudmannen, men godkännandet fortsätter att gälla.

Tidigare kunde Skolinspektionen återkalla rätten till bidrag för fristående skolor vid betydande förändringar. När den möjligheten togs bort infördes i stället en prövning vid ansökan. Prövningen gäller om verksamheten innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller skolväsendet i den kommun där skolan finns.²² Med nuvarande reglering riskerar dock prövningen att bli inaktuell efter godkännandet, eftersom antalet elever på skolan kan utökas utan krav på en ny ansökan om godkännande.²³ När en huvudman bedriver verksamheten i aktiebolagsform kan aktierna dessutom säljas, helt eller delvis, utan krav på en ny ansökan om godkännande som huvudman.

Detta gör att juridiska eller fysiska personer som vid en ansökan inte hade godkänts som huvudmän i stället kan köpa aktier i ett aktiebolag som redan är godkänt som huvudman. Det gör det också möjligt för enskilda som redan är godkända som huvudmän att utöka sin verksamhet med nya skolenheter genom att köpa aktier i ett annat bolag, även om deras befintliga verksamhet uppvisat brister vid tillsyn. Skolinspektionen menar att detta inte är tillfredsställande. Möjligheten att utöka verksamheten genom sådana upplägg innebär risker för barn och elever.

²² 2 kap. 5 § femte stycket skollagen.

²³ Sedan 2024 villkorar Skolinspektionen tillstånd att avse en viss fysisk adress, eftersom ett beslut om godkännande för fristående skola enligt 2 kap. 5 § femte stycket skollagen avser en viss utbildning vid en viss skolenhet i en viss kommun.

Skolinspektionens erfarenhet av ägarbyten är att det sällan sker utan att de nya ägarna också vill byta ut styrelsen. Det innebär att helt andra personer än de som angavs vid ansökan om godkännande driver verksamheten vidare. Att enskilda huvudmän enligt 2 kap. 6 b § skollagen ska anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen och att tillsyn utövas över huvudmannen är enligt Skolinspektionen inte tillräckligt för att motverka att aktörer med bristande huvudmannaskap köper upp andra verksamheter.

Sammanfattningsvis anser Skolinspektionen att det finns flera skäl för att överväga en ändring av skollagen och införa krav på en ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

14.4 Skolinspektionens tillståndsprövning i dag vid ändringar i en enskild huvudmans verksamhet²⁴

I dag finns tre varianter av tillståndsprövning när en enskild vill godkännas som huvudman för en fristående skola av Skolinspektionen.²⁵ Den första varianten avser nyetablering. Skolinspektionen genomför då en fullständig prövning av den enskildes förutsättningar för att godkännas som huvudman. Den andra varianten gäller vid utökning av en befintlig skola. I det fallet prövar Skolinspektionen förutsättningarna utifrån att huvudmannen redan är godkänd. Det leder till en något mer begränsad prövning. Den tredje varianten är så kallade avvikelser, till exempel riksdrotsutbildningar. Där prövar Skolverket utbildningens innehåll och Skolinspektionen förutsättningarna för ett godkännande.

Skolinspektionen hanterar även ändringar i godkännanden på grund av huvudmannabyten, alltså vid en verksamhetsöverlåtelse mellan två juridiska personer. Eftersom skollagen saknar närmare reglering om ändringar av godkännande, måste den sökande som övertagit verksamheten ansöka om ett nytt godkännande och prövas som en ny juridisk person. En sådan förnyad prövning kan till exempel behöva göras när större koncerner vill omstrukturera organisatoriskt och flytta skolor till andra företag inom koncernen. Det före-

²⁴ Avsnittet bygger till största delen på uppgifter om nuvarande tillståndsprövning som Skolinspektionen lämnade vid möte den 10 januari 2025 samt via uppföljande e-post den 27 januari 2025.

²⁵ Jfr. 2 kap. 5 § skolförordningen och 2 kap. 7 § gymnasieförordningen.

kommer också huvudmannabyte mellan en ekonomisk förening och ett aktiebolag.

Skolinspektionen tar varje år emot ungefär 200–300 ansökningar om förändringar i ägar- och ledningskretsen. Anmälningarna kan till exempel handla om en ekonomisk förening som valt in en ny styrelseledamot eller om uppköp av ett riskkapitalbolag med ägande i flera led och utländskt ägande. Skolinspektionen bedömer att det finns risk för ett stort mörkertal med förändringar som inte anmäls, med tanke på att det finns cirka 750 enskilda huvudmän för fristående skolor.

Skolinspektionen har under flera år fått signaler om att sökande medvetet lämnar in ansökningar för ett lägre antal utbildningsplatser än vad de planerar att ha. När utbildningen väl startar tar huvudmannen emot ett väsentligt större antal elever än vad som angavs i ansökan.²⁶ En huvudman kan alltså ta emot fler elever än vad som prövats och godkänts. Skolinspektionen menar att tillståndsprövningen i sådana fall blir verkningslös när en huvudman startar med ett helt annat elevantal och en annan organisation än vad som prövades vid godkännandet.

14.5 Slutsatser

Utan ett nytt godkännande kan en enskild huvudman i nuläget inte utöka sin verksamhet med ytterligare en skolenhet. Men i övrigt är det inte uttryckligen reglerat i skollagen eller förarbetena när andra ändringar i verksamheten ska leda till krav på en ny prövning av den enskilda huvudmannen. Utredningen konstaterar att förändringar kan ske utan ett nytt godkännande, förutsatt att Skolinspektionen inte angett speciella villkor för det som ändras i sitt första godkännande.

Utredningen kan konstatera att motsvarande problem som för Skolinspektionen torde kunna uppkomma för kommuner vid deras tillståndsprövning av fristående förskolor, men saknar i nuläget uppgifter om i vilken mån ändringar i verksamheten upplevs som

²⁶ Skolinspektionen lämnade vid möte den 10 januari 2025 uppgifter om myndighetens erfarenheter av tillståndsprövning. Myndighetens uppgifter om mörkertal bygger i första hand på löpande erfarenhetsutbyte mellan Skolinspektionens tillsynsverksamhet och tillståndsprövningen. I nuläget innehåller inte myndighetens statistik några uppgifter om förändringar, till exempel skillnaden mellan det antal elever som anges i tillstånd och det antal som skolenheten slutligen undervisar.

ett problem. Överväganden i denna del som rör fristående förskolor förutsätter därför att utredningen först inhämtar erfarenheter från ett urval kommunala tillsynsmyndigheter.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer finns det möjlighet att ställa villkor i samband med beslut om godkännande. Villkoren måste dock ligga inom ramen för de syften som tillståndsgivningen avser att uppfylla. Praxis är oklar när det gäller gränserna för villkor i beslut enligt skollagen.

Det finns inte något krav på en ny prövning av en enskild huvudmans godkännande när denne helt eller till väsentlig del byter ägare, eller ändrar en redan godkänd verksamhet. Detta innebär att enskilda huvudmän vars verksamhet uppvisat brister vid tillsyn trots detta kan utöka sin verksamhet med nya skolenheter genom att köpa aktier i ett annat bolag. Därmed undviker de en ny prövning av förutsättningarna för godkännande. Om inte Skolinspektionen eller kommunen har ställt villkor i godkännandet finns det inte heller något som hindrar att en huvudman, efter att ha fått sitt godkännande, kraftigt utökar antalet utbildningsplatser. Det innebär att tillsynsmyndigheternas prövning inte längre är aktuell när det gäller eventuella långsiktiga negativa följder för eleverna, eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i kommunen där utbildningen bedrivs. Det försvårar också kommunernas planering.

Sedan 2024 har Skolinspektionen börjat ställa som villkor att ett godkännande ska vara kopplat till en specifik adress. Om inga sådana villkor är uppställda kan prövningen av påtagliga negativa följder för eleverna bli inaktuell även i detta avseende. Utredningen har inte kännedom om i vilken omfattning kommuner ställer krav på att ett godkännande ska vara kopplat till en viss adress i deras beslut om godkännande av fristående förskolor eller om de begränsar godkännandet till ett visst antal barn.

14.6 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att införa bestämmelser i skollagen som tydliggör och utökar rätten för myndigheterna att ställa villkor för godkännande av ansökan som enskild huvudman för att lättare kunna hantera ändringar i redan godkända verksamheter. Det kan också finnas behov av lagändringar gällande godkännanden när huvudmannen får ändrade ägandeförhållanden.

Utredningen avser att lämna sådana förslag i slutbetänkandet.

Utredningen konstaterar att förändringar i dag kan genomföras i både enskild huvudmans ägarförhållande och verksamhet utan att det krävs en ny ansökan om godkännande av enskild huvudman. Det är också möjligt för enskilda som redan är godkända som huvudmän att utöka sin verksamhet med nya skolenheter genom att köpa aktier i ett annat bolag, även om deras befintliga verksamhet uppvisat brister vid tillsyn.

Vidare kan en enskild huvudman uppge ett lägre elevantal i ansökan för att minska risken för att ansökan avslås, till exempel på grund av en otillräcklig elevprognos eller för att påtagliga negativa följder för kommunen inte ska bedömas uppstå. En enskild huvudman kan även flytta verksamheten till en annan del av kommunen efter att ansökan har godkänts. Skolinspektionens och kommunernas bedömning av påtagliga negativa följder riskerar därför att snart efter godkännandet bli inaktuell, eftersom antalet elever på skolan kan utökas eller skolan placeras i en annan del av kommunen efter att huvudmannen har fått godkännandet, och det saknas krav på ett nytt godkännande.

Utredningen delar Skolinspektionens bedömning i framställan till regeringen att den nuvarande situationen inte är tillfredställande. Det kan finnas behov av att införa krav på en ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

I det fortsatta arbetet överväger utredningen bland annat ett sådant krav på ny ansökan. En lagreglering som ger Skolinspektionen och kommunerna ett tydligare rättsligt utrymme att ställa villkor vid tillståndsprövningen bör också beaktas. En sådan möjlighet kan eventuellt underlätta för tillsynsmyndigheterna att hantera

förändringar i enskilda huvudmäns verksamheter vid till exempel flytt eller ett ökat elev- och barnantal.

I det fortsatta arbetet överväger utredningen också om det kan finnas behov av lagändringar gällande godkännanden vid ändrade ägandeförhållanden. Detta uppdrag har emellertid kopplingar till flera av de uppdrag som utredningen kommer att redovisa i sitt slutbetänkande. Utredningen ska föreslå en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva inflytande över en enskild huvudman. Likaså finns en koppling till utredningens uppdrag om att föreslå hur andra huvudmän i samma koncern bör bedömas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter.

Även frågan om det ska vara obligatoriskt för kommuner att yttra sig över en ansökan om godkännande kommer att behandlas av utredningen. Det sistnämnda kan kopplas till uppdraget om att se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående skola.

Uppdraget om krav på ny ansökan bör mot bakgrund av ovan behandlas samtidigt som de andra uppdragen för att skapa förutsättningar för utredningen att ta fram och lämna förslag om ett sammanhängande regelverk för dessa frågor. Utredningen avser därför att i slutbetänkandet återkomma med författningsförslag i denna del.

15 Tillämpningen av inhibition i mål om återkallelse av godkännande

15.1 Uppdraget

Utredningen ska analysera hur regleringen om inhibition tillämpas i mål om återkallelse av godkännande som enskild huvudman. Analysen ska särskilt gälla avvägningen mellan den enskilde huvudmannens intresse av att fortsatt bedriva verksamheten och motstående allmänna eller enskilda intressen. Om det finns behov ska utredningen föreslå hur ändringar i skollagen kan säkerställa att de aktuella intressena blir tillräckligt beaktade.

15.2 När beslut om återkallelse börjar gälla

Som huvudregel börjar myndighetsbeslut gälla och kan verkställas när de vunnit laga kraft. Ett beslut vinner laga kraft när tiden för överklagande har gått ut.

Vid beslut enligt skollagen gäller normalt att överklagandet ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från att den som överklagar fick del av beslutet (se 44 § förvaltningslagen [2017:900]).

Tillsynsmyndigheten får dock besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft (26 kap. 16 § skollagen). I förarbetena till bestämmelsen motiverar regeringen detta.¹ Regeringen angav att det är otillfredsställande att en verksamhet, som av en tillsynsmyndighet bedömts som så bristfällig att den inte bör få fortsätta bedrivas, ändå ska kunna göra det enbart till följd av att återkallelsebeslutet överklagas. Regeringen ansåg å andra sidan det inte vara nödvändigt eller ens lämpligt att återkallelsebeslut regelmässigt ska gälla omedelbart. Regeringen

¹ Prop. 2009/10:165 s. 553.

angav vidare att det kan finnas situationer när en fristående skola bör få fortsätta sin verksamhet under en viss tid, trots att huvudmannens godkännande återkallats. Så kan till exempel vara fallet nära ett terminsslut, när det kan finnas skäl att låta verksamheten få fortsätta terminen ut för att eleverna ska få giltiga betyg, eller så att hemkommunerna inte i största hast ska tvingas ordna skolgång för eleverna.

Enligt regeringens mening bör därför återkallelsebeslut som huvudregel inte gälla omedelbart, men tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att i det enskilda fallet besluta att ett återkallelsebeslut ska gälla utan hinder av det inte vunnit laga kraft. Tillsynsmyndigheterna ska utnyttja möjligheten med återhållsamhet och främst i allvarliga fall, där bristerna i verksamheten är sådana att det inte kan anses lämpligt att verksamheten får fortsätta i avvaktan på ett slutligt avgörande. Det kan exempelvis röra sig om att förhållandena i utbildningen eller verksamheten framstår som direkt undermåliga eller att barnen eller eleverna far illa. Om beslutet gäller utan hinder av att det vunnit laga kraft, gäller det även om beslutet överklagas. Den instans som prövar överklagandet kan emellertid besluta om inhibition, vilket innebär att det överklagade beslutet inte ska gälla i avvaktan på den slutliga prövningen av överklagandet.²

Regeringen konstaterar också att det med hänsyn till att ett beslut om återkallelse av godkännande eller rätt till bidrag får mycket ingripande effekter för såväl huvudmannen som barnen eller eleverna måste tillsynsmyndigheten tillämpa denna bestämmelse med försiktighet och urskillning. För att ett beslut om återkallelse ska förordnas att gälla omedelbart bör situationen enligt regeringen vara så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling.³

Utredningen har dock sett att tillsynsmyndigheterna i flertalet fall använder sig av möjligheten att förordna om att återkallelsebeslut ska gälla utan hinder av laga kraft.⁴ Myndigheterna beslutar då om ett visst datum som beslutet ska gälla från, ofta i anslutning till utgången eller början av en termin.

² Prop. 2009/10:165 s. 553.

³ Prop. 2009/10:165 s. 901.

⁴ Utredningen har med stöd av en extern konsult begärt in alla domar som gäller återkallelsebeslut under perioden 2019–2023. De domar och beslut som erhållits har analyserats.

15.3 Prövningen av inhibition i domstol

Beslut om återkallelse överklagas till förvaltningsdomstol. En domstol som prövar ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla (28 § förvaltningsprocesslagen [1971:291] [FPL]). Detta benämns inhibition. En part kan när som helst under processen hos en domstol framställa ett yrkande om inhibition.

För att ett beslut om inhibition ska meddelas har det i praxis ställts upp ett krav på en tämligen hög grad av sannolikhet att avgörandet kommer att ändras i sak. Kravet har dock satts lägre om målet har varit av sådan karaktär att det för en enskild kan antas medföra betydande olägenheter om beslutet ska gälla omedelbart och det inte finns något motstående intresse som starkt talar mot sådana beslut. Inhibition har då ansetts kunna meddelas redan när utgången i målet framstår som oviss. (Se RÅ 1990 ref. 82.)

15.4 Befintlig särreglering om inhibition – lagen om elektronisk kommunikation

Utredningen har övervägt om det finns behov av att föreslå ändringar i skollagen som säkerställer att aktuella intressen blir tillräckligt beaktade vid beslut om inhibition. Utredningen har då tittat på annan lagstiftning med sådan reglering. I direktivet nämns särskilt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK).

I 15 kap. 11 § LEK anges att när en domstol enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) tar ställning till om ett beslut som har fattats med stöd av denna lag tills vidare inte ska gälla, ska domstolen särskilt beakta det som i 1 kap. 1 § anges om lagens syfte.

Enligt 1 kap. 1 § LEK syftar lagen dels till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, dels till största möjliga utbyte för alla av elektroniska kommunikationstjänster sett till urvalet samt till deras pris, kvalitet och kapacitet. Syftet ska enligt bestämmelsen uppnås främst genom att konkurrens, innovation, internationell harmonisering samt säkerhet i nät och tjänster främjas. Samhällsomfattande tjänster ska därutöver alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser. Vid tillämpningen av lagen ska särskilt

Sveriges säkerhet liksom elektroniska kommunikationers betydelse för yttrandefrihet och informationsfrihet beaktas.

Utgångspunkten för prövningen är enligt förarbetena fortfarande den praxis som utvecklats kring bestämmelserna om inhibition i 28 § FPL. Avsikten får dock uppfattas vara den att utrymmet för inhibition ska vara mindre än vad som annars skulle ha gällt enligt den bestämmelsen.⁵

Lagrådet avstyrkte förslaget gällande bestämmelsen och anförde att det är en självklarhet att förvaltningsdomstolarna vid prövningen av inhibitionsfrågor även beaktar de syften som ligger bakom den lagstiftning som aktualiseras i målet. Lagrådet menade också att förslaget gav upphov till frågetecken när det gäller om inhibitionsfrågor i mål enligt LEK skall prövas med frångående av den praxis som utbildats kring den allmänna inhibitionsbestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen.⁶

Regeringen instämde i Lagrådets uppfattning att lagens syften självklart ska beaktas vid prövningen av inhibitionsfrågor. Regeringen menade dock att så inte synes ha skett i tillräcklig omfattning inom tillämpningsområdet för LEK. Regeringen konstaterade att skälen till att Post- och telestyrelsens (PTS) konkurrensfrämjande beslut inte fått genomslag var att besluten i stor utsträckning inhiberats sedan beslutet överklagats.⁷

Av de 45 mål som vid årsskiftet 2005/2006 var anhängiga i länsrätten hade frågan om inhibition prövats i 24 mål. I 16 av målen hade PTS beslut inhiberats, dvs. i två tredjedelar av fallen. Vid utgången av mars 2007 hade åtta av de mål i vilka PTS beslut inhiberats avgjorts av länsrätten. I sju av dessa mål hade PTS beslut fastställts.⁸ Regeringen menade därför att det fanns skäl att lyfta fram de allmänna intressen som ligger bakom regleringen, trots det Lagrådet anförde. Man ansåg att domstolarna inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat lagstiftningens syfte. Regeringen föreslog därför att nuvarande bestämmelse i 15 kap. 11 § LEK skulle införas.⁹

⁵ Se Per G. Andersson, lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, 15 kap. 11 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-08-29).

⁶ Prop. 2006/07:119 s. 24.

⁷ Prop. 2006/07:119 s. 22 och 24.

⁸ Prop. 2006/07:119 s. 22.

⁹ Prop. 2006/07:119 s. 24.

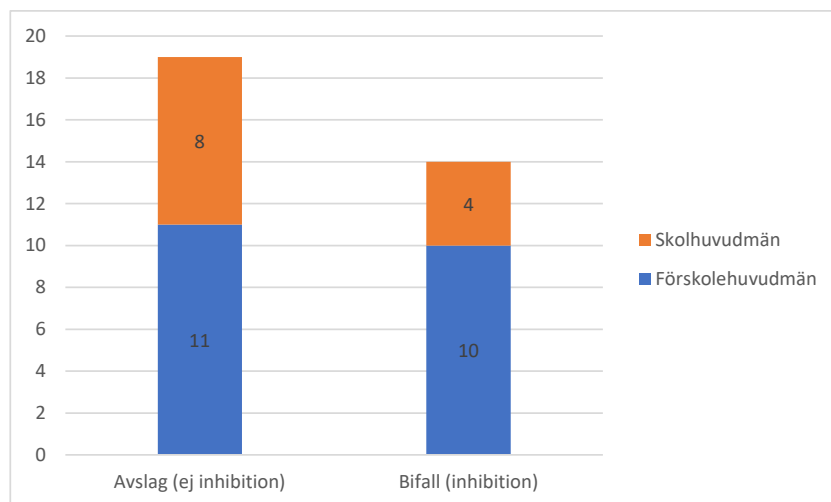
15.5 Hur regleringen om inhibition tillämpas i mål om återkallelse av godkännanden

Utredningen har gått igenom 39 mål från perioden 2019–2023. Alla mål gäller överklagande av beslut om återkallelse av godkännande som enskild huvudman enligt skollagen. Dessa utgör enligt utredningens bedömning den absoluta merparten av alla mål i frågan som avgjorts under den aktuella perioden.¹⁰

Förvaltningsrätten prövade frågan om inhibition i sak i 33 av de 39 målen. Skolinspektionen var part i 12 av målen och en kommun var part i 21 av målen.

I 19 av de 33 målen avslogs yrkandet om inhibition. I de övriga 14 inhiberades tillsynsmyndighetens beslut.

Figur 15.1 Avgöranden om inhibition 2019–2023



Källa: Egen sammanställning.

¹⁰ I arbetet med att analysera hur regleringen om inhibition tillämpas i mål om återkallelse av godkännande som enskild huvudman har det framkommit att flertalet av domstolarna registrerar samtliga mål enligt skollagen på samma måltypskod. Domstolarna har flera tusen mål registrerade under denna måltypskod. Utredningen har därför saknat möjlighet att göra sökningar i målhanteringssystemet där enbart mål om återkallelse av godkännande tas fram. Som ett led i arbetet lämnade därför utredningen i uppdrag till en extern konsult att manuellt sammanställa förvaltningsdomstolarnas och kammarrätternas samtliga avgöranden i mål om återkallelse av godkännande under åren 2019–2023 för enskilda huvudmän för förskola, grundskola och gymnasieskola. Utredningen har därefter gått igenom de mål som sammanställts. Tre av målen avgjordes slutligt i förvaltningsrätten först under år 2024, men förvaltningsdomstolen prövade frågan om inhibition under 2023 och utredningen har därför beaktat även de målen.

15.5.1 Avslag på yrkande om inhibition

I 19 av målen avslogs ett yrkande om inhibition. I två mål avslogs yrkandet på grund av att domstolen bedömde att tillsynsmyndigheten inte hade förordnat om att beslutet skulle gälla omedelbart.¹¹ I två andra var skälet att huvudmännen inte bedrev någon verksamhet.¹²

I ett mål avslogs yrkandet först, men beslutet om återkallelse inhiberades vid ett senare tillfälle. Skolinspektionen hade då medgett inhibitionsyrkandet till följd av nya omständigheter.¹³ I ett annat mål biföll förvaltningsrätten inhibitionsyrkandet men beslutet upphävdes av kammarrätten.¹⁴

15.5.2 Bifall på yrkande om inhibition

I 14 av målen inhiberades tillsynsmyndigheternas återkallelsebeslut. I ett av målen hade tillsynsmyndigheten inte någon invändning mot inhibitionsyrkandet.¹⁵ I ett annat inhiberades till en början tillsynsmyndighetens beslut, men beslutet om inhibition upphävdes senare av förvaltningsrätten efter ett yrkande från kommunen på grund av att situationen på förskolan blivit akut.¹⁶

Det är intressant att titta närmare på utgången i dessa mål, eftersom huvudmännen fick hålla verksamheterna öppna under domstolsprocessen trots att myndigheterna försökte stänga dem.

Förvaltningsrätten fastställde tillsynsmyndighetens återkallelsebeslut i sju av de 14 målen. I resterande sju mål upphävde eller ändrade förvaltningsrätten återkallelsebeslutet i enlighet med huvudmannens yrkande.

¹¹ Se Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 30 juni 2022 i mål nr 7329-22 och Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 12 juni 2020 i mål nr 12388-20 (beslutet upphävdes av kammarrätten som avvisade inhibitionsyrkandet i beslut den 29 juni 2020 i mål nr 4320-20).

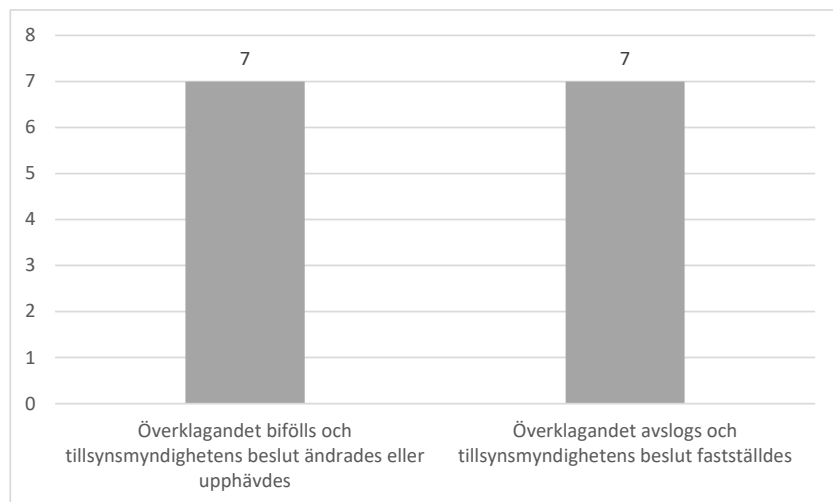
¹² Förvaltningsrätten i Malmös mål nr 6453-21, Kammarrätten i Stockholms mål nr 70-19 och Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 30 juni 2022 i mål nr 7329-22.

¹³ Förvaltningsrättens i Stockholms beslut den 8 juni 2022 i mål nr 7664-22.

¹⁴ Se Kammarrätten i Stockholms beslut den 24 januari 2019 i mål nr 70-19.

¹⁵ Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 8 februari 2021 i mål nr 315-21.

¹⁶ Se Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 25891-18.

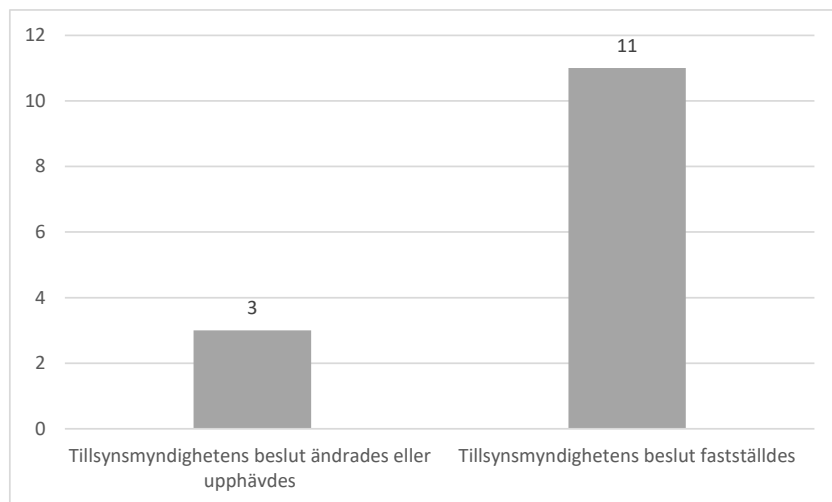
Figur 15.2 Utgången i förvaltningsrätten

Källa: Egen sammanställning.

I fyra av de sju mål där förvaltningsrätten biföll överklagandet fastställde kammarrätten tillsynsmyndighetens beslut och upphävde förvaltningsrättens dom. I tre¹⁷ av målen hade det tillkommit nya omständigheter i kammarrätten. I ett av målen¹⁸ tydliggjorde kammarrätten att prövningsramen enligt 26 kap. 14 § skollagen är en annan än vid återkallelse av godkännande enligt 26 kap. 13 § skollagen. Detta innebär att i elva av de 14 målen med inhibitionsbeslut fastställdes tillsynsmyndighetens återkallelsebeslut slutligt av domstol.

¹⁷ Kammarrätten i Göteborgs mål nr 1747-22 och 1749-1750-22.

¹⁸ Kammarrätten i Stockholms dom den 27 oktober 2022 i mål nr 927-22.

Figur 15.3 Den slutliga utgången i de 14 målen

Källa: Egen sammanställning.

Av de elva beslut som fastställdes slutligt handlade fyra om skolor och sju om förskolor.

15.5.3 Hur gjorde domstolarna avvägningen mellan den enskilda huvudmannens intresse och motstående allmänna eller enskilda intressen?

Här följer en genomgång av de elva aktuella målen som ska synliggöra hur domstolarna gjorde avvägningen mellan den enskilde huvudmannens intresse av att fortsatt bedriva verksamheten i förhållande till motstående allmänna eller enskilda intressen.

15.5.4 Skolinspektionens återkallelsebeslut

Skolinspektionen återkallade godkännandena i fyra av de elva målen. Ärendena handlar om fyra huvudmän som sammanlagt drev sex grundskolor och fritidshem. Samtliga godkännanden återkallades efter att huvudmännens ägar- och ledningskrets bedömts olämpliga, samt i ett av ärendena ansågs sakna insikt i regelverket.

Återkallelse av godkännande – 28 juni 2019

Skolinspektionen beslutade om återkallelse av godkännandet den 28 juni 2019 och förordnade att det skulle gälla omedelbart utan närmare motivering än att bristerna gällande insikt och olämplighet var allvarliga och på ett grundläggande sätt rubbade förutsättningarna för verksamheten.

Förvaltningsrätten biföll huvudmannens yrkande om inhibition och motiverade beslutet på följande sätt:

Skolinspektionens beslut är mycket ingripande och medför långtgående konsekvenser för såväl huvudmannen som barnen eller eleverna. För att ett beslut om återkallelse ska förordnas att gälla omedelbart bör situationen därför vara så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling (prop. 2009/10:165 sid 901).

Det aktuella beslutet har sådana verkningar att det kan antas att det inte är fullt möjligt för bolaget att, om beslutet senare upphävs, få full kompensation för den förlust som bolaget har orsakats. Detta talar för att reglerna om inhibition bör ges en generös tillämpning och att inhibition bör kunna meddelas om utgången i målet framstår som oviss (se Kammarrätten i Stockholm mål nr 6033–18).

Förvaltningsrätten finner att det mot bakgrund av vad som hittills har framkommit i målet finns skäl att inhibera beslutet om återkallelse av bolagets godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola och fritidshem vid [...] i Stockholms kommun. Vid denna bedömning har förvaltningsrätten beaktat de motstående intressen som finns för att beslutet ska gälla omedelbart. Skolinspektionens beslut den 28 juni 2019 om återkallelse av bolagets godkännande ska därmed inte gälla i avvaktan på förvaltningsrättens slutliga prövning.

Förvaltningsrätten avslog huvudmannens överklagande i en dom den 14 februari 2020.¹⁹ Efter att huvudmannen överklagat förvaltningsrättens dom meddelande kammarrätten prövningstillstånd och avslog överklagandet den 11 maj 2020.²⁰

¹⁹ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 februari 2020 i mål nr 16843-19.

²⁰ Kammarrätten i Stockholms dom den 11 maj 2020 i mål nr 1073-20.

Återkallelse av godkännande – 5 maj 2022

I två ärenden meddelade Skolinspektionen återkallelsebeslut den 5 maj 2022 och förordnade att besluten skulle gälla från och med den 15 augusti respektive 17 augusti samma år, utan hinder av laga kraft. Detta motiverades med att det inte var lämpligt att låta verksamheten fortsätta med hänsyn till de risker den bristande lämpligheten medförde. Att ändå låta verksamheten fortsätta under återstoden av terminen och under sommaren, med hänsyn till fritidsverksamheten, ansågs ge huvudmannen förutsättningar att avsluta verksamheten på ett ordnat sätt och möjlighet för hemkommunen att anordna fortsatt skolgång på ett så bra sätt som möjligt för eleverna. Det ansågs vara det alternativ som medförde minst risk för negativa konsekvenser för barnen och eleverna.

Förvaltningsrätten inhyllade besluten den 9 juni 2022 och motiverade det på samma sätt som i det beslut som citerats ovan.

Förvaltningsrätten avslog huvudmännens överklaganden i en dom den 22 december 2022. Domstolen förordnade att domarna skulle gälla omedelbart och att förvaltningsrättens tidigare beslut om inhibition därmed upphörde att gälla.²¹ Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd i målen.²²

Återkallelse av godkännande – 27 oktober 2021

Skolinspektionen beslutade den 27 oktober 2021 att återkalla huvudmannens godkännande och förordnade om att beslutet skulle gälla från och med den 19 november 2021 utan hinder av laga kraft. Förordnandet enligt 26 kap. 16 § skollagen motiverades inte i beslutet.

När Skolinspektionen yttrade sig över begäran om inhibition angavs bland annat att bristerna var av sådant allvarligt slag att det inte var lämpligt att låta verksamheten fortsätta i avvaktan på ett slutligt avgörande. Risken för att eleverna skulle drabbas av den bristande lämpligheten ansågs vägra tyngre än såväl den olägenhet beslutet medförde för eleverna som föreningens intresse att bibehålla verksamheten i avvaktan på slutlig prövning.

²¹ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 22 december 2022 i mål nr 11259-22 och nr 11263-22.

²² Kammarrätten i Stockholms beslut den 6 februari 2023 i mål nr 51-23 och 53-23.

Beslutet inhiberades av förvaltningsrätten som motiverade sitt beslut på följande sätt.

Förvaltningsrätten finner att det mot bakgrund av vad som hittills har framkommit i målet finns skäl att inhibera beslutet om återkallelse av föreningens godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola för årskurserna 1–9 samt fritidshem vid föreningens tre skolenheter i Göteborgs kommun. Vid sin bedömning har förvaltningsrätten funnit att det inte har anförts eller framkommit något sådant motstående intresse som starkt talar emot ett beslut om inhibition. Det överklagade beslutet om återkallelse av föreningens godkännande avseende dessa tre skolenheter ska därmed inte gälla i avvaktan på förvaltningsrättens slutliga prövning.

Förvaltningsrätten meddelade dom i målet den 26 januari 2022. Domstolen biföll då överklagandet, upphävde Skolinspektionens beslut och återförvisade ärendet till myndigheten för prövning av om de nya styrelseledamöterna (som tillträtt under processen) uppfyllde lämplighetskravet.²³

Kammarrätten upphävde i en dom den 27 oktober 2022 förvaltningsrättens dom och fastställde Skolinspektionens beslut, med den ändring att beslutet skulle gälla från och med utgången av höstterminen 2022.²⁴ Kammarrätten bedömde att bristerna var av sådan art att de inte kunde läkas. Att föreningen efter Skolinspektionens beslut utsett en ny styrelse saknade därför betydelse för frågan om föreningens lämplighet.

15.5.5 Kommuners återkallelsebeslut

I sju av de elva aktuella målen hade godkännandet återkallats av en kommun. Det handlar om sju huvudmän som enligt tillgänglig dokumentation drev sammanlagt nio förskolor.

Återkallelse av godkännande – Utbildningsnämnden i Stockholms stad 25 oktober 2018

Utbildningsnämnden i Stockholms stad beslutade den 25 oktober 2018 att återkalla godkännandet för ett aktiebolag som huvudman för en förskola. Beslutet skulle gälla från och med den 2 januari 2019 utan

²³ Förvaltningsrättens i Stockholms dom den 26 januari 2022 i mål nr 31363-21.

²⁴ Kammarrätten i Stockholms dom den 27 oktober 2022 i mål nr 927-22.

hinder av att det inte vunnit laga kraft. Skälen för beslutet var i huvudsak allvarliga verksamhetsbrister. Datumet från när beslutet skulle börja gälla motiverades enligt följande.

Angående datum för när beslutet ska gälla har utbildningsförvaltningen i en barnkonsekvensanalys resonerat på följande vis. Med hänsyn till att ett beslut om återkallelse av godkännande får mycket ingripande effekt för barnen så ska ett sådant beslut tillämpas med försiktighet. Då situationen på förskolan inte är så pass ohållbar att förskolan måste stängas omedelbart föreslår utbildningsförvaltningen att det finns fog för att ge barnen, vårdnadshavarna, stadsdelsnämndsförvaltningen och huvudmannen en kortare tid att absorbera beslutets innebörd och på så vis avsluta verksamheten så smidigt som möjligt för barnen inför den 2 januari 2019. Dock är bristerna i verksamheten så pass allvarliga att det inte anses lämpligt att låta verksamheten fortsätta i avvaktan på ett slutligt avgörande. Därav anledningen till att utbildningsförvaltningens (sic!) förordnar att beslutet om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft i enlighet med 26 kap. 16 § skollagen.

Beslutet inhiberades av förvaltningsrätten.²⁵ Domstolen anförde bland annat följande.

Nämndens beslut är mycket ingripande och medför långtgående konsekvenser för bolaget. Beslutet har sådana verkningar att det kan antas att det inte är fullt möjligt för bolaget att, om beslutet senare upphävs, få full kompensation för den förlust som bolaget har orsakats. Detta talar för att reglerna om inhibition bör ges en generös tillämpning och att inhibition bör kunna meddelas om utgången i målet framstår som oviss (se Kammarrätten i Stockholms dom den 27 juli 2018 i mål nr 6033–18).

Med hänsyn till vad som hittills kommit fram anser förvaltningsrätten att utgången i målet framstår som i vart fall oviss. Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av detta att det finns skäl att inhibera beslutet om återkallelse av bolagets godkännande som huvudman för den aktuella förskolan, dock endast till dess att förvaltningsrätten avgör målet slutligt eller förordnar annat. Vid denna bedömning har förvaltningsrätten beaktat de motstående intressen som finns för att beslutet ska gälla omedelbart. Nämndens beslut den 25 oktober 2018 om återkallelse av bolagets godkännande ska alltså inte gälla i avvaktan på att förvaltningsrätten avgör målet slutligt eller förordnar annat.

Den 14 oktober 2019 upphävde förvaltningsrätten inhibitionsbeslutet efter yrkande från Utbildningsnämnden. Nämnden anförde att situationen på förskolan var akut på grund av allvarliga

²⁵ Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 26 november 2018 i mål nr 25891-18.

brister i verksamheten. Av förvaltningsrättens beslut framgår följande.

Inhibition kan meddelas om utgången i ett mål är att anse som oviss, om inte något motstående intresse starkt talar mot ett sådant beslut. Sådant motstående intresse kan vara om det skulle föreligga en risk för att någon enskild kan skadas om verksamheten får fortsätta i avvaktan på den slutliga prövningen (jämför RÅ 1990 ref. 82).

Förvaltningsrätten finner sammantaget att det i målet framkommit sådana omständigheter som starkt talar emot fortsatt inhibition av överklagat beslut. Tillräckliga skäl att upphäva tidigare beslut om inhibition bedöms föreligga med beaktande av den risk för skada av enskild som föreligger om förskolan får fortsätta sin verksamhet. Förvaltningsrätten bifaller därför nämndens yrkande om att upphäva tidigare beslut om inhibition.

Aktiebolagets överklagande av Utbildningsnämndens beslut avslogs i dom den 15 november 2019. Domen överklagades, men kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.²⁶

Återkallelse av godkännande – Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborgs stad 16 april 2020

Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborgs stad meddelade beslut den 16 april 2020 om att återkalla ett aktiebolags godkännande från och med den 1 augusti 2020 utan hinder av laga kraft. Som skäl för beslutet angavs i huvudsak att det fanns allvarliga brister i huvudmannens ägar- och ledningskrets. Bristerna gällde såväl insikt i skolförfattningarna som kravet på lämplighet att bedriva förskola. Bedömningen grundades i huvudsak på att huvudmannen inte fullgjort sina skyldigheter att svara för att utbildningen genomförts i enlighet med författningens krav. Förordnandet enligt 26 kap. 16 § skollagen motiverades inte närmare. Den 20 maj 2020 inhi-berades beslutet av Förvaltningsrätten i Malmö²⁷ som anförde följande skäl.

Återkallelse av ett bolags godkännande som enskild huvudman inom skolväsendet är en åtgärd som medför direkta konsekvenser och som vid en eventuell ändring av det överklagade beslutet inte kan återställas. Vid en framtida prövning av det överklagade beslutet är utgången dessutom oviss.

²⁶ Kammarrätten i Stockholms beslut den 16 mars 2020 i mål nr 8705-19.

²⁷ Förvaltningsrätten i Malmös beslut den 20 maj 2020 i mål nr 5950-20.

Mot bakgrund av det nämnda finner förvaltningsrätten att det finns skäl att förordna om inhibition i målet, dvs. att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Domstolen avslog överklagandet i en dom den 12 mars 2021, varvid inhibitionsbeslutet från den 20 maj 2020 upphörde att gälla. Domstolen fann att ägar- och ledningskretsen saknade insikt och var olämplig. Domen överklagades inte.

Återkallelser av godkännande – Utbildningsnämnden i Stockholms stad 17 december 2020

I två separata beslut beslutade Utbildningsnämnden i Stockholms stad den 17 december 2020 att återkalla godkännandet för en stiftelse att driva två förskolor. Som skäl angavs bland annat att stiftelsen saknade ekonomiska förutsättningar och att styrelsen var olämplig. Besluten skulle gälla från och med den 1 mars 2021.

Förvaltningsrätten inhyllade besluten den 8 februari 2021 efter att nämnden inte haft någon invändning mot inhibitionsyrkandet.²⁸ Förvaltningsrätten avslog sedan överklagandet i dom den 2 juli 2021 och angav som skäl bristande ekonomiska förutsättningar och företrädarnas olämplighet. Domen överklagades, men kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.²⁹

Återkallelser av godkännande – Utbildningsnämnden i Stockholms stad 1 juli 2022

I ett annat ärende meddelade Utbildningsnämnden i Stockholms stad sitt beslut om återkallelse den 1 juli 2022 och förordnade att det skulle gälla från och med den 17 augusti samma år. Nämnden motiverade sitt beslut med att stiftelsens ledningskrets saknade insikt i de föreskrifter som gällde för verksamheten, inte uppfyllde kravet på lämplighet och att det saknades ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gällde för verksamheten. Det valda datumet motiverades på följande sätt.

²⁸ Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 315-21.

²⁹ Kammarrätten i Stockholms beslut den 9 september 2021 i mål nr 5243-21.

Angående datum för när beslutet ska gälla har förvaltningen i en barnkonsekvensanalys kommit fram till följande. Med hänsyn till att ett beslut om återkallelse av godkännande får mycket ingripande effekt för barnen så ska ett sådant beslut tillämpas med försiktighet. Då situationen på förskolan inte är så pass ohållbar att förskolan måste stängas omedelbart, det vill säga det föreligger inte direkt fara för barnens hälsa och säkerhet, föreslår förvaltningen att det finns skäl för att ge barnen, vårdnadshavare och stadsdelsförvaltning och huvudman en kortare tid att absorbera beslutets innebörd och på så vis avsluta verksamheten så smidigt som möjligt för barnen innan höstterminens start. Mot bakgrund av att barn i kommunal förskola i staden formellt byter placeringar när så ska ske den 13 augusti och Skolinspektionens beslut om återkallelse för samma huvudman gäller den 17 augusti 2022 så bedömer nämnden detta vara ett lämpligt datum för nämndens beslut om återkallelse att börja gälla.

Förvaltningsrätten inhyerade kommunens beslut den 3 augusti 2022 och motiverade sitt beslut enligt följande.³⁰

I 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) anges att den domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla (inhibition).

För att ett beslut om inhibition ska meddelas har det i rättspraxis ställts upp ett krav på en tämligen hög grad av sannolikhet att avgörandet kommer att ändras i sak. Kravet har dock satts lägre om målet har varit av sådan karaktär att det för en enskild kan antas medföra betydande olägenheter om beslutet ska gälla omedelbart och det inte finns något motstående intresse som starkt talar mot sådana beslut. Inhibition har då ansetts kunna meddelas redan när utgången i målet framstår som oviss (jfr RÅ 1990 ref. 82).

Skolinspektionens (Sic!) beslut är mycket ingripande och medför långtgående konsekvenser för såväl huvudmannen som barnen. För att ett beslut om återkallelse ska förordnas att gälla omedelbart bör situationen därför vara så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling (Prop. 2009/10:165 s. 901).

Det aktuella beslutet har sådana verkningar att det kan antas att det inte är fullt möjligt för stiftelsen att, om beslutet senare upphävs, få full kompensation för den förlust som stiftelsen har orsakats. Detta talar för att reglerna om inhibition bör ges en generös tillämpning och att inhibition bör kunna meddelas om utgången i målet framstår som oviss (se Kammarrätten i Stockholm mål nr 6033–18).

³⁰ Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 16015-22.

Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av vad som hittills har kommit fram i målet att det finns skäl att inhibera beslutet om återkallelse av stiftelsens godkännande som huvudman för [...] förskola. Vid bedömningen har förvaltningsrätten beaktat de motstående intressen som finns för att beslutet ska gälla omedelbart. Nämndens beslut den 1 juli 2022 om återkallelse av stiftelsens godkännande som huvudman ska därmed tills vidare inte gälla.

Förvaltningsrätten avslag överklagandet i en dom den 22 december 2022, och förordnade att kommunens beslut skulle gälla från och med den 16 januari 2023. Kammarrätten meddelade inte prövnings-tillstånd.

Återkallelser av godkännande – Förskolenämnden i Malmö stad 26 maj 2021

Förskolenämnden i Malmö stad beslutade den 26 maj 2021, § 90–§ 93, att återkalla godkännandena för fyra aktiebolag varav tre bedrev förskoleverksamhet. Som skäl för beslutet angavs att bolagens representanter, som delvis utgjordes av samma personer, var olämpliga. Det motiverades bland annat med att de bedrivit förskoleverksamhet med fler barn än vad som omfattades av godkännandet. För att se till att huvudmännen skulle kunna förbereda barnen på förändringen beslutade nämnden i enlighet med barnkonsekvensanalysen att återkalla godkännandena för de bolagen från den 1 september 2021.

Tre av besluten inhiberades den 9 juni 2021 av Förvaltningsrätten i Malmö.³¹ En av huvudmännen bedrev ingen verksamhet, och beslutet gällande denne inhiberades därför inte. Skälen för inhibitionsbesluten var följande.

Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen får den domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla (inhibition) och även i övrigt besluta rörande saken.

När ställning ska tas i fråga om inhibition måste en preliminär bedömning göras av sakfrågan i målet. Vilken grad av sannolikhet för att överklagandet ska bifallas kan i viss mån variera beroende på vilka intressen som står mot varandra i målet. Kraven kan ställas något lägre än annars

³¹ Förvaltningsrätten i Malmös mål nr 6452--55-21.

om det är av stor betydelse för den enskilde att verkställigheten av ett överklagat beslut skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen.

Det överklagade beslutet är uppenbart mycket betydelsefullt för bolaget. Dess karaktär är sådan att verkställighet svårligen kan återgå om överklagandet senare bifalls. Mot bakgrund av den utredning som finns för närvarande framstår utgången i målet som oviss.

Med hänsyn till de olika förhållanden som förvaltningsrätten ska beakta finner rätten att det finns skäl för att besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, i avvaktan på att förvaltningsrätten slutligt avgör målet eller beslutar på annat sätt.

Förvaltningsrätten upphävde förskolenämndens beslut efter att vid en samlad helhetsbedömning inte funnit det visat att ägar- och ledningskretsen var olämplig.³² Domen överklagades till Kammarrätten i Göteborg som upphävde förvaltningsrättens dom och fastställde förskolenämndens beslut.³³ Det hade i kammarrätten framkommit att en styrelseledamot gjort sig skyldig till bokföringsbrott under 2020. Kammarrätten ansåg även att utökningen av antalet barn i verksamheten utan godkännande talade för en bristande vilja och förmåga hos bolagets ägar- och ledningskrets att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. För att verksamheten skulle kunna avvecklas på ett ordnat sätt och för att begränsa konsekvenserna för eleverna beslutade domstolen att beslutet skulle gälla från och med den 16 juni 2023.

15.6 Det saknas behov av reglering

Utredningens bedömning: Det saknas behov av att föreslå hur det genom ändringar i skollagen kan säkerställas att de allmänna och enskilda intressena motstående den enskilde huvudmannens blir tillräckligt beaktade vid prövning av inhibitionsfrågor.

Utredningen har analyserat hur regleringen om inhibition i tillämpas i mål om återkallelse av godkännande som enskild huvudman. Analysen omfattar 39 mål under perioden 2019–2023:

³² Förvaltningsrätten i Malmös dom den 8 mars 2022 i mål nr 6452--55-21.

³³ Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 april 2023 mål nr 1747--1750-22.

- Förvaltningsrätten har prövat frågan om inhibition i 33 mål.
- I 19 av målen avslogs ett yrkande om inhibition. I en majoritet av målen vägde alltså andra intressen tyngre än den enskilde huvudmannens intresse.
- I 14 av målen inhiberades tillsynsmyndighetens beslut. I tre av dessa bifölls även huvudmannens överklagan av återkallelsebeslutet slutligt.

Det innebär att huvudmän i elva mål³⁴ fick hålla sina verksamheter öppna under domstolsprocessen, trots att tillsynsmyndigheterna försökte stänga dem redan innan besluten vann laga kraft. Det handlar alltså om en tredjedel av samtliga mål i vilka frågan om inhibition prövades. I tre av dessa mål fastställdes emellertid tillsynsmyndighetens beslut först i kammarrätten till följd av nya omständigheter. Förvaltningsrätten biföll alltså huvudmännens överklaganden även i de tre målen. I ett annat av målen hade kommunen inte någon invändning emot att besluten inhiberades.³⁵

Det går inte att närmare utläsa varför besluten inhiberades i de aktuella målen, eftersom domstolarnas skäl är allmänt hållna. Det framgår dock att domstolarna i samtliga mål ansåg att återkallelsebeslutet hade sådana verkningar att det kunde antas att det inte var fullt möjligt för huvudmannen att få full kompensation för den förlust som den orsakats om beslutet senare skulle upphävas. Det talade enligt domstolarna för att reglerna om inhibition borde ges en generös tillämpning och att inhibition borde kunna meddelas redan om utgången i målet framstod som oviss.

Det framgår också att domstolarna i huvudsak beaktade intressen motstående den enskilde huvudmannens. I två av besluten nämndes dock inte något om motstående intressen.³⁶ I ett annat angav domstolen att den vid sin bedömning inte funnit att det anförts eller framkommit något sådant motstående intresse som starkt talade emot ett beslut om inhibition.³⁷

³⁴ I två olika mål var det samma huvudman men ett mål handlade om skolverksamheten och det andra om förskoleverksamheten.

³⁵ Se Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 8 februari 2021 i mål nr 315-21.

³⁶ Se Förvaltningsrättens i Malmös beslut den 20 maj 2020 i mål nr 5950-20 och Förvaltningsrättens i Stockholms beslut den 8 februari 2021 i mål nr 315-21.

³⁷ Se Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 11 november 2021 i mål nr 31363-21.

Utredningen bedömer att domstolarnas skäl vid beslut om inhibition talar för att de gör en noggrann prövning och att intressen motstående den enskilde huvudmannens blir tillräckligt beaktade. Även antalet mål med avslagna inhibitionsyrkanden talar för det.

Utredningen anser också att det är en självklarhet att förvaltningsdomstolarna vid prövningen av inhibitionsfrågor även beaktar de syften som ligger bakom den lagstiftning som aktualiseras i målet, vilket också Lagrådet framförde i sitt yttrande³⁸ över förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om elektronisk kommunikation. Så verkar också i stor utsträckning vara fallet, till skillnad från vad regeringen anförde i förarbetena till 15 kap. 11 § LEK.

Sammantaget anser utredningen därför att det saknas behov av reglering för att säkerställa att de allmänna och enskilda intressena, motstående den enskilde huvudmannens, blir tillräckligt beaktade vid prövning av inhibitionsfrågor.

³⁸ Lagrådets yttrande, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-05-15.

16 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

16.1 Ikraftträdande

<p>Utredningens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.</p>

De föreslagna lagändringarna bör enligt utredningen träda i kraft så fort som möjligt. Med hänsyn till tidplanen för den fortsatta beredningsprocessen är det tidigaste tänkbara datumet den 1 juli 2027. Utredningen har då tagit hänsyn till den tid som kan uppskattas för remissförfarandet och beredningen av förslagen inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen och den tid som kommuner, myndigheter och de enskilda huvudmännen kan behöva för att förbereda sig. I tiden ingår beräknad tid för att ta fram nödvändiga förordningar och myndighetsföreskrifter för till exempel särredovisning. Det ger också de enskilda huvudmännen tid för att anlita revisor och förbereda inför kravet att upprätta särredovisning.

De nya kraven på enskilda huvudmän ska som huvudregel tillämpas vid alla beslut som fattas efter ikraftträdandet. Ansökningar som lämnats in före ikraftträdandet kan kompletteras med de handlingar som behövs för att visa att de nya kraven är uppfyllda.

16.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: En fysisk person som vid lagens ikraftträdande är godkänd som enskild huvudman enligt 2 kap. 5 § får fortsätta bedriva verksamheten med stöd av godkännandet till och med den 30 juni 2029. Godkännandet upphör att gälla den 1 juli 2029.

Bestämmelserna om värdeöverföringsförbud i 2 a kap. 19 och 20 §§ och 26 kap. 10 a § och bestämmelserna om särredovisning i 2 a kap. 22 § tillämpas inte på enskild huvudman som är fysisk person.

Bestämmelsen i 2 a kap. 19 § tillämpas inte på en enhet vars huvudman är en juridisk person där det bestämmande inflytandet utövas av en fysisk person som vid ikraftträdandet var godkänd som huvudman för enheten enligt 2 kap. 5 §.

Skyldigheten för enskild huvudman att särredovisa enligt 2 a kap. 22 § ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

Skyldighet för enskild huvudman att ha en godkänd eller auktoriserad revisor enligt 2 a kap. 26 § ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

Bestämmelserna om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag i kapitel 26 b ska tillämpas endast på bidrag som utbetalats efter ikraftträdandet.

Bestämmelser om sanktionsavgift i 26 kap. 10 b § ska tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av några ytterligare övergångsbestämmelser.

16.2.1 Krav på att enskilda huvudmän är juridiska personer

Utredningen föreslår i kapitel 5 att endast juridiska personer ska få godkännas som enskilda huvudmän enligt skollagen. Det finns i dag ett fåtal enskilda huvudmän som är fysiska personer. Utredningen föreslår övergångsbestämmelser för dessa. Godkännande som enskild huvudman för en fysisk person får användas fram till och med den 30 juni 2029. Därefter ska godkännandet upphöra att gälla. Fysiska personer får därmed två år på sig att starta juridiska

personer och ansöka om ett nytt godkännande som enskild huvudman i en tillåten företagsform. Under tiden får de fortsätta att bedriva den verksamhet som de har godkännande för och är undantagna från reglerna om värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20, och 26 kap. 10 a § och särredovisning enligt 2 a kap. 22 §§.

Utredningen föreslår också ett undantag från värdeöverföringsförbud vid nyetablering för dessa. Undantaget innebär att de fysiska personer som vid ikraftträdandet är enskilda huvudmän och sedan väljer att starta en juridisk person och ansöka om ett nytt tillstånd inte ska omfattas av värdeöverföringsförbud vid nyetablering enligt 2 a kap. 19 §. Undantaget i övergångsbestämmelsen gäller dock bara om den fysiska personen är ensam ägare till den juridiska personen.

16.2.2 Särredovisning

Utredningen föreslår i kapitel 5 regler om särredovisning för enskilda huvudmän med godkännande för flera enheter eller som bedriver annan verksamhet. En särredovisning ska ha samma räkenskapsår som den enskilda huvudmannen. Utredningen föreslår en övergångsbestämmelse om att skyldighet för enskild huvudman att särredovisa enligt 2 a kap. 22 § gäller räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

16.2.3 Revisionskrav

Utredningen föreslår i kapitel 5 regler om att en enskilds huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor. Utredningen föreslår en övergångsbestämmelse om att skyldighet för enskild huvudman att ha revisor enligt 2 a kap. 26 § gäller räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027. Övergångsbestämmelsen påverkar inte eventuell skyldighet för den enskilda huvudmannen att ha revisor enligt andra regelverk.

16.2.4 Återbetalning och återkrav av kommunala bidrag

Utredningen föreslår i kapitel 8 bestämmelser om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag. Det finns behov av att i övergångsbestämmelse tydliggöra att bestämmelserna endast ska tillämpas på utbetalningar som äger rum efter det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft. Utredningen lämnar därför förslag om det.

16.2.5 Sanktionsavgift

Utredningen föreslår i kapitel 9 att tillsynsmyndigheterna ska få besluta om sanktionsavgift i vissa fall. Ett av förslagen avser sanktionsavgift för en befintlig bestämmelse, nuvarande 2 kap. 6 b §, om att enskild ska anmäla förändringar i den så kallade ägar- och ledningskretsen. Det finns därför behov av att i övergångsbestämmelse tydliggöra att bestämmelserna om sanktionsavgift endast ska tillämpas på överträdelser som äger rum efter det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft. Utredningen lämnar därför förslag om det.

16.2.6 Övriga lagändringar

Det saknas behov av övergångsbestämmelser för övriga ändringar i skollagen.

17 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag. Vilka konsekvenser som ska utredas framgår av kommittéförordningen (1998:1475), av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och av utredningens direktiv.

Av 14–15 a §§ kommittéförordningen framgår att en utredning ska redovisa vilka konsekvenser förslagen i betänkandet får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Vid kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet beskrivas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

I 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning anges att det ska framgå av konsekvensutredningen vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas. Där anges vidare att det ska framgå vem eller vilka som berörs av regleringen och om regleringen stämmer överens med EU-rätten.

Av utredningens direktiv (Dir. 2022:102) framgår att utredningen även ska belysa förslagets konsekvenser när det gäller utvecklingen av företagande, nyetablering och konkurrens inom förskole- och skolektorn. För samtliga förslag ska utredningen analysera och redogöra för de administrativa kostnader som för-

slagen medför för aktörerna. Utredningen ska vidare analysera vilka konsekvenser utredarens förslag får för barn och elever, lärare och annan personal i skolan och existerande aktörer, såväl små och medelstora som stora företag samt den idéburna sektorn. Utredningen ska också analysera vilka eventuella effekter på valfriheten som förslagen kan få och beakta förslagets effekt för skolsegregationen. Utredningen ska särskilt belysa vilka konsekvenser förslagen kan få för de offentliga skolhuvudmännen på kort och lång sikt.

I det följande redovisas de konsekvenser utredningen kan se av lämnade förslag. Inom vissa områden bedömer utredningen att förslagen inte medför några konsekvenser och avstår då av utrymmesskäl att redovisa detta.

Utredningens uppdrag består i att lämna förslag som kopplar till tydliga problembeskrivningar i direktiven. Redovisningar av vilka konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas blir därför lätt en beskrivning av att problemen kvarstår och att de positiva effekterna uteblir. Av den anledningen redovisas endast konsekvenserna av att inte vidta några åtgärder där det är relevant.

17.1 Problemet, vad som ska uppnås och alternativa förslag

17.1.1 Övergripande problem och alternativt förslag

Utredningens uppdrag spänner över ett antal olika områden. För att kunna presentera en samling förslag som samverkar har utredningen gjort ett antal övergripande ställningstaganden som redovisas i kapitel 3. Ett led i detta arbete har varit att definiera ett eller flera mer övergripande problem som utredningen ska lösa.

Ett av de övergripande problem som utredningen identifierat är att offentliga medel inte alltid används fullt ut för det syfte som de är avsedda för. Problemet beskrivs i utredningens direktiv. Där sägs bland annat att det bör utredas om det behövs reglering i skollagen som säkerställer att mottagna bidrag inte används för transaktioner som är främmande för verksamhetsföremålet (skollagsreglerad verksamhet.) Man konstaterar att det saknas en reglering som innebär att mottagna medel enbart ska användas för skolverksamhet. I direktivet kopplas detta övergripande problem till ett antal situationer, till exempel att offentliga medel kan användas till vinstutdelning

eller annan värdeöverföring samtidigt som den enskilda huvudmannen uppvisar kvalitetsbrister eller får statliga bidrag för kvalitetshöjande åtgärder. Utredningen är därför ålagd att lämna ett antal specifika förslag för att åtgärda problemen i dessa situationer.

Utredningen har även diskuterat möjligheten att på ett mer sammanhållet sätt komma till rätta med detta övergripande problem. Nedan väljer vi att redovisa detta alternativ samt motivet för att inte lämna förslaget.

Olika sätt att villkora användningen av mottagna kommunala bidrag

I dag saknas villkor i skollagen för hur de kommunala bidrag som finansierar förskola och skola ska användas av enskilda huvudmän. Det möjliggör en mycket vid och fri användning av medlen. Utredningen har i samband med de förslag som lämnas övervägt olika sätt att avgränsa dessa möjligheter. Ett vägval har gällt om utredningen ska föreslå villkor som anger vad bidragen *ska* användas till, eller villkor som anger vad bidragen *inte får* användas till. Båda alternativen har för- och nackdelar.

Det nuvarande regelverket för beräkning av skolpeng analyseras av Utredningen om en nationell skolpengsnorm (U 2023:05). Utredningen ska föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för skolväsendet, vilket kan komma att påverka delar av resonemanget i de närmast följande avsnitten.

Villkor som anger hur bidraget ska användas

Om lagstiftaren anger villkor som definierar vad bidragen ska eller får användas till är all annan användning av bidragen per definition är otillåten. Villkoret skulle i så fall behöva utgå från huvudmannens skolverksamhet, eftersom det är den ska finansieras av bidraget.

Fördelen med att villkora vad de kommunala bidragen får användas till är att all annan användning blir otillåten. I teorin begränsar ett sådant villkor tolkningsutrymmet för vad som är en tillåten användning av mottagna offentliga medel.

Utredningens vägval i denna fråga

Utredningen har ansett att utifrån förutsättningarna i direktivet är det bara möjligt att ange i vilka situationer kommunala bidrag *inte* får användas till värdeöverföringar. En reglering som innebär att skolpengen *endast* får användas till skolverksamhet innebär i praktiken ett konstant vinstförbud, vilket ligger utanför utredningens direktiv. Dagens regelverk innehåller inga bestämmelser om vad bidragen får användas till, men det måste ändå anses vara självklart för alla berörda att syftet är att erbjuda barn och elever en utbildning som uppfyller kraven i regelverket.

Alternativt förslag

Ett alternativ till det lämnade förslaget är en reglering som anger att mottagna kommunala bidrag endast får användas till skolverksamhet. Ett sådant villkor begränsar användningen av skolpengen till enbart verksamhet som syftar till att uppfylla bestämmelserna i skollagen och andra författningar som styr skolans mål och aktiviteter.

Det alternativet förutsätter dock en definition av ”skolverksamhet”, något som inte finns i dag. Ett möjligt sätt att skapa en sådan definition är att utgå från vad som anges i 10 kap. 38 § skollagen om vilka kostnader som bidraget ska täcka.¹ Att låta kostnadsslagen definiera vad som avses med skolverksamhet är inte ett stort steg från att som nu använda kostnadsslagen för att beräkna ersättning till enskilda huvudmän. Det innebär att kostnadsslagen även skulle avgränsa vad som är en tillåten användning av skolpengen. Kostnadsslagen i paragrafen är väl kända och borde inte innebära några nya tolkningssvårigheter. De relativt öppna kostnadsslagen medger också en vid tolkning, där ”skolmåltider” borde kunna inkludera drift av egen skolrestaurang samt ”fastigheter” fastighetsförvaltning av egna skollokaler.

Vad som innefattas i uttrycket ”skolverksamhet” behöver sannolikt också relateras till skolans inriktning. Det kan vara självklart att en fristående grundskola inte är samma verksamhet som ett stall med ridskola. Men samtidigt är det logiskt att en huvudman som

¹ Motsvarande bestämmelse för andra skolformer återfinns i respektive kapitel för den aktuella skolformen.

bedriver ett fristående jordbruks- och ridgymnasium kommer att ha kostnader för stall, hästar och ridlärare. I ett sådant fall skulle kostnaderna för det kunna anses ingå i skolverksamheten. Bevisbördan för att de kostnader som finansierats med de kommunala bidragen faktiskt tillhör skolverksamheten bör dock ligga på huvudmannen.

Fördelen med detta alternativ är att det i högre grad än i dag skulle säkerställa att alla kommunala bidrag används i skolverksamheten och i de fall huvudmannen tar sitt ansvar också kommer eleverna till godo. Eventuella vinster i verksamheten skulle också återinvesteras i verksamheten.

Ett förslag som innebär att alla mottagna offentliga medel endast ska användas i skolverksamheten skulle också innebära att ett antal andra förslag som utredningen lämnar blir obehövliga, till exempel de specifika värdeöverföringsförbud som föreslås, liksom vissa villkor för att få statsbidrag. Däremot skulle det kräva att ett permanent, övergripande värdeöverföringsförbud införs för att säkerställa att medlen verkligen används i skolverksamheten.

Utredningen ser att en strikt reglering av användningen av kommunala bidrag till endast skolverksamhet i praktiken skulle innebära ett värdeöverföringsförbud, eftersom utdelning av vinst till aktieägarna inte utgör skolverksamhet. Utredningen har inte i uppdrag att ta bort möjligheten för enskilda huvudmän att över huvud taget dela ut vinst. Ett förslag med denna innebörd skulle gå längre än vad direktivet anger. Utredningen bedömer därför att en sådan avgränsning inte stämmer med syftet i utredningens direktiv.

17.1.2 Förbud mot vinstutdelning och annan värdeöverföring

Enskilda huvudmän får i dag disponera kommunala bidrag fritt. Det innebär att en enskild huvudman som har allvarliga verksamhetsbrister samtidigt får göra en vinstutdelning eller annan värdeöverföring. Det innebär också att en ägare redan från start kan dela ut medel, trots att verksamheten inte etablerats fullt ut, eller att en ny ägare kan ta ut medel från en verksamhet direkt efter förvärvet. Utredningens förslag om värdeöverföringsförbud i sådana situationer syftar till att oseriösa och kortsiktiga ägare inte ska förekomma i sektorn. De syftar också till att medel i första hand ska

användas i den enhet som de är beräknade att finansiera. Om inte reglerna ändras kommer möjligheten att göra vinstutdelningar finnas kvar även när en verksamhet uppvisar allvarliga brister. Det kommer också vara möjligt att tömma ett etablerat företag på medel vid ett förvärv. Det innebär att förtroendet för sektorn riskerar att urholkas, och i förlängningen även att barn och elever drabbas av att medel i lägre utsträckning används i utbildningen – trots att de behövs för att åtgärda kvalitetsbrister.

Alternativa förslag

Utöver det alternativa förslaget som innebär att skolpengen villkoras till att enbart få användas till skolverksamhet och i praktiken skulle innebära ett konstant värdeöverföringsförbud, har utredningen övervägt ett antal ytterligare alternativa förslag och undantag. Utredningen redogör här för dessa.

Begränsning av verksamhetsföremålet och antal godkännanden

Utredningen har övervägt ett förslag som innebär att en enskild huvudman i ett företag enbart skulle få driva en fristående förskola, skola eller fritidshem och ingen annan verksamhet utöver det. Det vill säga en kombination av uppdraget om begränsning av verksamhetsföremålet och att utredningen ska överväga om en juridisk person som är huvudman inom skolväsendet ska kunna vara det för endast en skolenhet eller förskoleenhet eller ett fritidshem.² Med ett sådant förslag skulle utredningens förslag om särredovisning inte behövas. En sådan reglering skulle också göra tillsynen av ett värdeöverföringsförbud enklare, eftersom det i den juridiska personen enbart skulle kunna bedrivas verksamhet i enlighet med godkännandet. Det skulle också minska risken att ett värdeöverföringsförbud kringgås, eftersom det är enklare att omfördela medel inom ett företag med flera enheter utan att det upptäcks än i ett företag som bara har en enhet och ingen verksamhet därutöver.

Det skulle också i vissa avseenden vara enklare att tillämpa en reglering som innebär att en enskild bara skulle få ha en enhet och inte inom samma företag bedriva annan typ av verksamhet. Utred-

² Se dir. 2023:109.

ningen konstaterar att andra rättsområden som påverkar företagets ekonomi är inriktade mot den juridiska personen och inte mot en enhet inom den juridiska personen. Som exempel kan nämnas skatterätten, de ekonomiska regelverken såsom årsredovisningslagen (1995:1554) och bokföringslagen (1999:1078) samt regler om utmätning och konkurs. Även civilrätten i form av civilrättsliga avtal kan nämnas. Det finns heller ingen definition av interna värdeöverföringar i någon annan författning, vilket innebär att begreppet behöver definieras. Sammantaget försvårar detta det praktiska genomförandet av ett värdeöverföringsförbud enligt utredningens förslag.

På grund av att utredningen bedömer att en reglering av verksamhetsföremålet av det slag som nämns i tilläggsdirektivet skulle strida mot artikel 25 i tjänstedirektivet och artikel 49 FEUF lämnar dock utredningen inget sådant förslag. Ytterligare överväganden finns i kapitel 5.

Vilken verksamhet ska ett värdeöverföringsförbud omfatta?

Utredningens förslag innebär att ett värdeöverföringsförbud ska gälla en enhet, det vill säga en fristående förskola, skola eller fritidshem. Utredningen har dock även övervägt ett förslag som innebär att ett värdeöverföringsförbud skulle gälla för den enskilda huvudmannen, det vill säga det företag som har godkännande att bedriva en eller flera enheter.

Ett sådant alternativ skulle vara en mer långtgående reglering. Det skulle innebära att all annan verksamhet som en enskild huvudman bedriver också omfattas av förbudet. Det skulle också under vissa förutsättningar drabba enskilda huvudmän med flera godkännanden hårdare. En enskild huvudman med tio enheter i samma företag skulle påverkas mer än en enskild huvudman som är organiserad som en koncern med tio enheter i separata företag. En konsekvens av ett sådant förslag skulle sannolikt bli att vissa enskilda huvudmän bildar nya företag med enbart en enhet för att minska effekten av värdeöverföringsförbudet. Utredningens utgångspunkt är att den enhet som de offentliga bidragen beräknas för ska styra vad som kan omfattas av ett värdeöverföringsförbud. En sådan

regel ger också mer proportionerliga konsekvenser för en enskild huvudman som har flera enheter.

Undantag för idéburna företag

Värdeöverföringsförbudet som utredningen föreslår liknar på många sätt det förbud som finns i lagen (2022:900) om registrering av idéburna företag. Där anges att för att ett företag ska kunna registrera sig krävs att organisationens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling har ett syfte som uteslutande är allmännyttigt. Det innebär att all verksamhet som bedrivs inom den idéburna organisationen ska bedrivas för detta ändamål och att organisationen inte ska ha vinst som syfte (prop. 2021/22:135 s. 17). En viktig skillnad mellan förbudet i lagen om registrering av idéburna företag och utredningens förslag är dock att lagen tillåter värdeöverföringar till andra registrerade idéburna organisationer och till forskning. Enligt utredningens bedömning skulle dock det värdeöverföringsförbud som en registrering innebär i tillräcklig grad kunna tillgodose de syften som direktiven beskriver för en enskild skolvårdman som driver sin verksamhet i form av ett idéburet företag.

Utredningen noterar vidare att en myndighet (Kammarkollegiet) ansvarar för tillsyn enligt lagen. Det innebär att registrerade idéburna företag som är enskilda huvudmän enligt skollagen skulle vara tvungna att förhålla sig till bestämmelser om värdeöverföringsförbud i två olika regelverk och vara föremål för tillsyn av både tillsynsmyndigheten enligt skollagen och av Kammarkollegiet. Ett alternativ skulle därför kunna vara att enskilda huvudmän som har registrerat sig enligt lagen om registrering av idéburna företag inte omfattas av värdeöverföringsförbud enligt skollagen. Det skulle minska den administrativa bördan för dessa företag, men också för tillsynsmyndigheterna som i första hand skulle kunna utgå från Kammarkollegiets tillsyn.

Det finns alltså argument för att enskilda huvudmän som bedriver sin verksamhet i form av ett idéburet företag ska vara undantagna från ett värdeöverföringsförbud i skollagen. Utredningens utgångspunkt är dock att värdeöverföringsförbudet enligt skollagen ska gälla enheter och inte som registret över idéburna företag juridiska personer. Att då göra undantag för idéburna företag är inte

lämpligt. Undantaget skulle exempelvis innebära att en ideell förening med två enheter skulle kunna föra medel dem emellan, även när den ena enheten hade värdeöverföringsförbud. Därutöver medger registret även vissa värdeöverföringar till andra juridiska personer som går utöver vad som är tillåtet enligt utredningens förslag. Eftersom syftet med ett värdeöverföringsförbud enligt utredningens förslag är att medel i högre utsträckning ska användas i den enhet som de beräknats för bedömer utredningen att det inte är lämpligt med ett sådant undantag.

Överskott vid värdeöverföringsförbud får enbart användas till skolverksamhet

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer. Ett värdeöverföringsförbud enligt utredningens förslag är begränsat i tid till ett bestämt antal år. Det innebär att den enskilda huvudmannen efter att värdeöverföringsförbudet upphört kan göra värdeöverföringar av överskott som upparbetats under tiden som värdeöverföringsförbudet gällt.

Utredningen har övervägt olika alternativ för att reglera hur ett överskott som uppstår vid ett värdeöverföringsförbud får användas. Det skulle exempelvis kunna vara aktuellt att ange att den enskilda huvudmannen är skyldig att avsätta sådana överskott till en reservfond, att redovisa dem som ändamålsbestämda medel eller motsvarande lösning som innebär att de i någon form måste återinvesteras i verksamheten. Sådana lösningar skulle dock innebära en begränsning som går utöver utredningens direktiv, eftersom de i praktiken skulle innebära ett vinstförbud under dessa tidsperioder.

17.1.3 Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

De krav som i dag ställs på en enskild huvudmans ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten är inte tillräckligt tydliga. Det innebär att ett föreläggande riskerar att komma så sent att verksamheten redan drabbats av en svag ekonomi. Utredningen föreslår därför tydligare bestämmelser som betonar ekonomisk stabilitet på både lång och kort sikt. Utredningens förslag att enskilda huvudmän

ska vara skyldiga att i en viss tid i förväg meddela när en enhet ska läggas ned innebär också ett förtydligande av huvudmannens ansvar för utbildningen. I dag finns ingen sådan regel, vilket innebär att en enskild huvudman kan lägga ned sin verksamhet med kort varsel och utan några konsekvenser för den enskilda huvudmannen.

Om nya regler inte införs, det vill säga nollalternativet, kommer enskilda huvudmän även i fortsättningen att kunna lägga ned sina verksamheter av olika skäl, utan att det får några konsekvenser. Det medför även att kommunen kommer behöva hantera nedläggningar av fristående förskolor och skolor med kort varsel. Utredningen bedömer att sådana nedläggningar kan bli vanligare under de kommande åren på grund av minskande barnkullar. Nollalternativet innebär också att ekonomisk svaga huvudmän kommer att kunna driva verksamheter med risk för negativa konsekvenser för barn och när neddragningar påverkar utbildningens kvalitet.

Alternativa förslag

Utredningen har övervägt förslag som i stället stärker barns och elevers rätt att få slutföra utbildningen i en specifik förskole- eller skolenhet. En sådan reglering skulle kunna kräva att huvudmannen under en angiven tidsperiod fortsätter att bedriva utbildning som en elev eller ett barn påbörjat. Det skulle kunna innebära att ett påbörjat läsår måste slutföras, eller att alla antagna elever till ett visst program i gymnasieskolan har rätt att slutföra programmet.

Utredningen ser dock problem med att i praktiken upprätthålla ett krav på ekonomiska förutsättningar för att bedriva en verksamhet långsiktigt. Om det uppstår en situation när elever väljer att inte söka till en viss skola kan det leda till stora underskott. Ett krav på fortsatt drift skulle därmed kunna leda till att den enskilde huvudmannen försätts i konkurs. Risken är därmed att skolan då ändå skulle behöva stängas, och att en sådan stängning inte sker ordnat eftersom en konkurs kan ske mitt i en termin. Med ett tvång om fortsatt drift finns också en risk att verksamheten försämras eftersom en enskild huvudman som är tvungen att driva verksamheten vidare mot sin vilja sannolikt inte kommer satsa på verksamheten.

Utredningen noterar i sammanhanget att Skolpengsutredningen ser över systemet för resursfördelning (En nationell skolpengsnorm, dir 2023:153). En del i utredningen handlar om att modellen ska ta hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov, vilket bland annat omfattar att se över om kommuner ska kompenseras för det extra ansvar de har för att tillhandahålla utbildning för eleverna i kommunen. Eventuella förslag om ett utökat ansvar för enskilda huvudmän skulle behöva beaktas i en sådan finansieringsmodell.

17.1.4 Villkor för riktade statsbidrag

I dag finns inga hinder för en enskild huvudman att göra en vinstutdelning eller annan värdeöverföring och samtidigt ta emot riktade statsbidrag för utvecklingsinsatser. Det går att ifrågasätta varför utvecklingsinsatser ska finansieras med skattemedel i en offentligt finansierad verksamhet där det finns internt genererade medel som i stället delas ut till aktieägare eller på annat sätt tas ur verksamheten. Att ett ekonomiskt utrymme som uppstår hos en enskild huvudman inom ramen för offentlig finansiering går till vinstutdelning eller annan värdeöverföring i stället för till av staten prioriterad kvalitetsutveckling kan inte anses vara en tillfredsställande användning av offentliga medel.

Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2022 pekat på att de ser en risk med vissa situationer där huvudmän för skolor som bedöms 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.

Utredningen anser att regeringen i de förordningar som styr de riktade statsbidragen inom skolväsendet ska villkora möjligheten att få riktade statsbidrag med att värdeöverföring inte får ha skett det närmast avslutade räkenskapsåret. Huvudmannen ska heller inte få göra en värdeöverföring under de räkenskapsår som bidraget avser. Vidare föreslår utredningen att riktade statsbidrag inte ska kunna beviljas för en skol- eller förskoleenhet som under senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister inom det område som bidraget avser.

Alternativa förslag

Alla offentliga medel ska användas i skolan innan statsbidrag kan beviljas

Ett alternativt och skarpare förslag är att kräva att en enskild huvudman måste använda alla tilldelade offentliga medel innan den kan få riktat statsbidrag. Ett sådant förslag skulle ytterligare betona huvudmannens eget ansvar för verksamhetens utveckling. Utredningen menar dock att detta skulle kunna leda till att enskilda huvudmän inte bygger upp en tillräcklig ekonomisk buffert i verksamheten, vilket skulle påverka den långsiktiga ekonomiska stabiliteten och öka risken för plötsliga konkurser

Genomförda värdeöverföringar ska avräknas från statsbidraget

Det skulle också vara möjligt att införa en tydligare koppling mellan värdeöverföringar och statsbidrag. I detta alternativ skulle inte huvudmannen diskvalificeras helt från att söka statsbidrag vid en genomförd värdeöverföring. I stället skulle statsbidraget minskas med ett belopp som motsvarar värdeöverföringen. Ett sådant alternativ skulle på samma sätt som utredningens förslag markera att det finns en förväntan på huvudmannen att prioritera användningen av eventuella överskott från kommunala bidrag till utveckling över värdeöverföring, men samtidigt ta hänsyn till värdeöverföringens storlek. Alternativet ger dock fortsatt utrymme för värdeöverföringar, och om regeringen tydligt vill markera den enskilda huvudmannens ansvar att använda alla offentliga medel innan den kan förvänta sig ytterligare finansiering går ett sådant alternativ inte tillräckligt långt.

Vidare krets av riktade statsbidrag som villkoras

Ett alternativ är att inte begränsa villkoren till att gälla riktade statsbidrag för kvalitetsutveckling, utan att även gälla statsbidrag med andra syften. De argument som både direktivet och utredningen anför om huvudmannens ansvar för utvecklingen av verksamheten kan utvidgas till att även gälla andra områden. Utredningen menar dock att ett sådant förslag går längre än vad direktivet anger, efter-

som det uttryckligen sägs att hindret för att söka statsbidrag ska gälla bidrag som syftar till att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten.

Undantag för icke-vinstdrivande företag

Ett komplement till det förslag som utredningen lägger skulle vara att undanta företag som är uttalat icke-vinstdrivande från de kontroller som görs vid ansökan om riktade statsbidrag. Ett sådant undantag skulle till exempel kunna gälla aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Ett annat alternativ är att undanta företag som är registrerade enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna företag från vissa kontroller.

17.1.5 Återkrav av kommunala bidrag

Det saknas i dagsläget krav på hur enskilda huvudmän ska använda de kommunala bidragen. Rätten till finansiering följer av ett godkännande som enskild huvudman och beloppet baseras på de barn eller elever som finns inskrivna i verksamheten. Det finns alltså ingen skyldighet för en huvudman att använda det grundbelopp som avser en viss elev i den skola som eleven går på, eller att ens använda medlen i skolverksamheten.

Utredningen föreslår att kommunerna ska ha rätt att återkräva utbetalade kommunala bidrag i vissa specifika fall. Syftet med förslaget är att förtydliga när och på vilka grunder en kommun kan återkräva bidrag som utbetalats till huvudmannen. Förslaget innebär att det i ett antal fall specificeras vad som är otillåten eller felaktig användning av kommunala medel. När huvudmannen har använt medlen på ett sätt som är otillåtet eller felaktigt utgör det grund för återkrav.

Alternativt förslag

Ett alternativ skulle kunna vara en reglering som anger att kommunala bidrag endast får användas till skolverksamheten och till vinstutdelning. Vid all annan användning av kommunala bidrag

skulle dessa kunna krävas tillbaka. Detta alternativ utgör inte ett vinstutdelningsförbud, och skulle alltså tillåta att vinster som genererats av skolpengen delas ut. En sådan reglering skulle sätta fokus på att kommunala bidrag i ett första led bara kan användas för skolverksamhet, och inte disponeras på annat sätt av huvudmannen, såvida inte medlen först delats ut från ett överskott i verksamheten.

Utredningen ser dock nackdelar med en sådan reglering. Möjlighet att göra värdeöverföringar skulle finnas kvar. Värdeöverföringen skulle till exempel kunna göras i form av koncernbidrag till ett bolag som inte bedriver skolverksamhet, vilket skulle urholka effekten. Vidare bedömer utredningen att en sådan reglering skulle vara i strid med EU-rätten och utgöra en oproportionerlig begränsning av etableringsfriheten, eftersom förslaget skulle missgynna huvudmän med verksamhetsformer som inte syftar till att ge avkastning åt ägarna, som ideella föreningar och stiftelser. Detta skulle kunna påverka hur skolföretag organiserar sig, eftersom det skulle ge aktiebolag och ekonomiska föreningar fler möjligheter att disponera sina medel. Detta utvecklas i rättsutlåtande från juristen Isak Lefvert i bilaga 4.

17.1.6 Skärpta viten och sanktionsavgifter

Utredningen föreslår att sanktionsavgifter ska införas som ett komplement till dagens sanktioner i skollagen. Sanktionsavgifter ska kunna beslutas av tillsynsmyndigheten vid överträdelse av värdeöverföringsförbud samt när vissa typer av anmälningar eller handlingar inte kommit in i rätt tid.

Förslagen innebär att sanktionsavgifter endast ska kunna beslutas vid överträdelser av ett fåtal specifika bestämmelser som följer av utredningens övriga förslag. Utredningen menar att sanktionsavgifter kan vara ett väl fungerande påtryckningsmedel inom skolväsendet och att det därför är viktigt att införa möjligheten när rätt förutsättningar är uppfyllda.

Kompletterande förslag

Utredningens uppdrag har varit att föreslå sätt att införa sanktionsavgifter som komplement till vitesförelägganden. Utredningen föreslår som ovan nämnts att sanktionsavgifter ska kunna beslutas vid överträdelser av ett fåtal specifika bestämmelser. Det främsta skälet till att inte föreslå en bredare användning av sanktionsavgifter är att de centrala bestämmelserna i skollagen präglas av att skolan ska vara målstyrd. Detta gör att regelverket till stora delar inte är tillräckligt specifikt för kunna avgöra när en överträdelse som ska leda till en sanktionsavgift har begåtts. Att fastställa exakt för vilka bestämmelser det är lämpligt eller möjligt att besluta om sanktionsavgift vid överträdelse har inte varit utredningens huvuduppgift. Utredningen ser dock att det skulle gå att vidta åtgärder för att möjliggöra en utökad användning av sanktionsavgifter inom skolväsendet. Det har inte varit möjligt för utredningen att fullt ut utreda dessa åtgärder, utan vi väljer i stället att komplettera lämnade förslag genom att här beskriva åtgärder.

Säkerställa mer specifika bestämmelser inom centrala områden

En utgångspunkt för utredningens förslag om sanktionsavgifter är att de bör införas inom områden som kan anses vara betydelsefulla. Vid bedömningen av vad som är "särskilt betydelsefullt" anser utredningen att en utgångspunkt kan vara bestämmelser som innefattar huvudmannens myndighetsutövning och bestämmelser som värnar om elevens trygghet och kunskapsutveckling. En annan utgångspunkt för valet av områden där sanktionsavgifter bör införas är om sanktionen kan underlätta tillsynsmyndigheternas arbete genom att utgöra ett alternativ till förelägganden.

Utredningen bedömer utifrån detta och utifrån vilka av dagens bestämmelser som redan till stora delar är specifika, att tre områden motsvarar dessa utgångspunkter och skulle kunna vara föremål för översyn och utveckling med syfte att möjliggöra användningen av sanktionsavgifter vid en överträdelse:

- Utredning om särskilt stöd och beslut om åtgärdsprogram etcetera
- Formella bestämmelser rörande betyg

- Garanterad undervisningstid och garanterat innehåll

Utredningens bedömer att regelverket inom dessa områden i dag innehåller flera bestämmelser som är tillräckligt specifika. Andra har dock karaktären av målstyrning snarare än regelstyrning, och är i dagsläget därför inte lämpliga att koppla till en sanktionsavgift. Bedömningen utgår från att det inte räcker med att tillsynsmyndigheten kan bedöma om en överträdelse skett, utan det måste också vara tydligt för huvudmannen.

Regelverket för skolväsendet är uppdelat på flera författningar. Det är till exempel vanligt att en generellt hållen bestämmelse i skollagen specificeras i en underliggande förordning för den aktuella skolformen, för att sedan regleras än mer i detalj i någon av myndigheternas föreskrifter. Det finns inget förbud mot blankettstraffstadganden³ i samband med sanktionsavgifter. Det innebär att det skulle vara möjligt att koppla en sanktionsavgift till en mer generell bestämmelse i skollagen, som sedan blir mer specifik i en förordning eller en föreskrift.

Utredningen ser att regeringen skulle kunna tillsätta en utredning med uppdrag att säkerställa tillräckligt specifika bestämmelser i skollagen. Om användningen av sanktionsavgifter utökas i framtiden så bör det även övervägas om formuleringen ska vara att tillsynsmyndigheten ska eller får besluta om sanktionen. Det är också möjligt att ge en myndighet med föreskriftsrätt i uppdrag att säkerställa att bestämmelser i skollagen är tillräckligt specifika, och vid behov ta fram underliggande bestämmelser som i tillräcklig grad specificerar en mer övergripande bestämmelse i skollagen.

Fastställa vilka gällande bestämmelser som är nog specifika

Dagens regelverk innehåller både bestämmelser som i hög grad är specifika och bestämmelser med ett stort tolkningsutrymme. Vissa bestämmelser är alltså redan tillräckligt specifika för att kunna leda till en sanktionsavgift vid överträdelse. Ett sätt att möjliggöra en bredare användning av sanktionsavgifter skulle därför vara att gå igenom regelverket och identifiera de bestämmelser som är tillräck-

³ Ett blankettstraffstadgande är en sanktionsbestämmelse som hänvisar till innehållet i andra författningar.

ligt specifika och koppla en sanktionsavgift till dessa. Utredningen ser dock en risk för att det skulle innebära att sanktionsavgifter införs på grund av att bestämmelsernas utformning tillåter detta snarare än att bestämmelserna är särskilt viktiga. Ett sådant införande skulle stå i strid med tanken att sanktionsavgifter bara ska användas för särskilt betydelsefulla bestämmelser. Det finns också en risk för att användningen av sanktionsavgifter då skulle uppfattas som slumpartad och osammanhängande.

Sanktionsavgifter i kommande utredningar

Ytterligare en möjlighet är att regeringen i direktiv för kommande utredningar anger att de författningsförslag som lämnas behöver innehålla specifika bestämmelser för att kunna utgöra en grund för sanktionsavgifter.

Utredningen erfar att andra pågående utredningar avser att lämna förslag på mer specifik reglering. Det skapar möjlighet att vid behov komplettera bestämmelserna med sanktionsavgifter. Utredningen kan också konstatera att det i den allmänna debatten lyfts krav på mer specifik reglering inom skolområdet. Även det öppnar möjligheter för en bredare användning av sanktionsavgifter.

17.1.7 Ändrade förutsättningar för återkallelse med mera

Regeringen anser att det måste gå snabbare att få huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas högt ställda krav att åtgärda brister. Utredningen föreslår därför förändringar i förutsättningarna för återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 15, 16 b och 17 §§ skollagen. Förslaget innebär dels att kravet tas bort på att huvudmannen redan före det första föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, dels att den nuvarande tidsgränsen utökas från två till tre år.

Alternativa förslag

Utredningen har valt att föreslå skärpningar av delar i en bestämmelse som reglerar besluten om återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse. Skärpningen går ut på att ändra tidsförloppet som regleras i bestämmelsen. Med bestämmelsens nuvarande utformning krävs att tre steg går igenom innan ett sådant beslut kan fattas. Först ska huvudmannen ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter, och sedan ska tillsynsmyndigheten två gånger besluta om förelägganden för allvarliga missförhållanden. Genom att som utredningen föreslår ta bort det första steget kortas den tid under vilket huvudmannen ska ha bedömts inte uppfylla skolförfattningarnas krav. Genom att dessutom förlänga den tidsperiod under vilken huvudmannen inte får ha återkommande allvarliga missförhållanden ökas sanktionens påverkande effekt.

Ett alternativt förslag är att korta tidsförloppet ytterligare och införa en möjlighet att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse direkt vid ett första konstaterat allvarligt missförhållande. Utredningen menar dock att detta inte skulle stämma överens med syftet med en sanktionstrappa, där mindre ingripande sanktioner först ska prövas. Tillsynsmyndigheterna har dessutom redan i dag en möjlighet att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud,⁴ vilket omhändertar elevernas behov av säkerhet.

Ett alternativt förslag som inte utgår från tid är att sänka kravet på allvarligt missförhållande för att sanktionen ska kunna beslutas. Här skulle kravet på allvarligt missförhållande kunna sänkas till att exempelvis gälla allvarliga brister. Utredningen menar att det skulle kunna leda till snabbare beslut om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse. Men det skulle förmodligen inte leda till att fler huvudmän åtgärdade sina brister, eftersom de inte skulle få fortsätta med sin verksamhet. Det har även utvecklats en praxis kring vad som avses med "allvarligt missförhållande", vilket inte är fallet när det gäller "allvarlig brist". Alternativet skulle alltså förutsätta ett arbete med att definiera och avgränsa detta nya begrepp, eller så skulle en ny praxis behöva utvecklas.

⁴ Skollagen 26 kap. 18 §.

17.1.8 Beslut om statlig tvångsförvaltning

För fristående skolor finns ingen alternativ sanktion till återkallelse av godkännande när det finns allvarliga missförhållanden och ett föreläggande inte följts, eller när huvudmannen följt ett föreläggande men flera allvarliga missförhållanden uppdagas inom en tvåårsperiod. Skolinspektionen saknar möjlighet att på en enskild huvudmans bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse – en möjlighet som finns för verksamheter som bedrivs av en kommun eller region. Utredningen föreslår därför att Skolinspektionen ska ha denna möjlighet även för enskilda huvudmän.

Utredningen ser att det enda alternativet till förslaget är att avstå från att lämna något förslag. Skolinspektionen skulle då inte ha något alternativ till återkallelse av godkännande vid allvarliga missförhållanden. Det kan leda till att Skolinspektionen avstår från ett ingripande, eftersom en återkallelse skulle kunna vara oproportionerlig. Å andra sidan skulle det kunna leda till återkallelser av tillstånd, vilket även drabbar eleverna vid skolan, där alternativet med statliga åtgärder till rättelse skulle kunna ge eleverna möjlighet till fortsatt utbildning vid skolan.

17.1.9 Möjlighet att intervjua elever under 16 år

Skolinspektionen ska bland annat enligt ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för år 2024 göra fler oanmälda tillsynsbesök. Men i dag saknas en reglering i skollagen som ger Skolinspektionen rätt att intervjua elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke. Utredningen föreslår en ändring i skollagen som anger att Skolinspektionen vid tillsyn får höra elever utan vårdnadshavares föregående samtycke och utan att vårdnadshavare är närvarande.

Utredningens förslag omfattar inte förskolan. Ett alternativt förslag vore att utvidga tillsynsmyndighetens möjlighet att intervjua barn utan vårdnadshavares samtycke eller närvaro även till förskolan. Ett sådant förslag faller dock utanför utredningens direktiv.

17.2 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Utredningens förslag kommer att gälla för samtliga enskilda huvudmän. Hösten 2024 fanns det 2 382 enskilda huvudmän med godkännande att bedriva fristående förskola, grundskola eller gymnasieskola. Dessa drev sammanlagt 4 106 enheter.

Lite drygt hälften (56 procent) eller drygt 1 300, av de enskilda huvudmännen bedriver endast en enhet, är inte del av någon koncern och har inte heller någon annan verksamhet utöver förskole- eller skolverksamheten. Det vill säga den enda verksamhet dessa företag bedriver är vad godkännandet medger. Detta är vanligast bland enskilda huvudmän som bedriver förskola, där andelen är 61 procent. För grundskolor är motsvarande andel 20 procent och bland gymnasieskolor 29 procent.

Det finns inget nationellt register över hur många fristående fritidshem som finns (det vill säga fritidshem som inte är del av en fristående skolenhet). Utredningen har därför tagit hjälp av SKR och skickat ut en enkät med frågor om fristående fritidshem till ett fyrtiotal kommuner.⁵ Av de 29 kommuner som svarat anger 12 att de har fristående fritidshem i kommunen. De flesta (åtta) har enbart en sådan enhet. Den kommun som har flest fristående fritidshem har sju enheter, övriga har två eller tre. På grund av den låga svarsfrekvensen går det dock inte att dra några säkra slutsatser om hur utbrett det är med fristående fritidshem. De svar som ändå kommit in till utredningen tyder dock på att det troligen inte rör sig om något stort antal.

17.2.1 Konsekvenser av specifika förslag

Flera av utredningens förslag rör olika typer av ingripanden eller andra följder av att huvudmannen inte följt regelverket eller levt upp till kraven i skolförfattningarna. Sanktionsavgifter ska verka förebyggande, i syfte att öka regelefterlevnaden. Förbudet att ta emot riktade statsbidrag vid förelägganden för allvarliga missförhållanden ska förhindra att statsbidrag används för att läka brister som konstaterats i ett föreläggande.

⁵ Enkät svar inkom till utredningen i november 2024. Vissa kommuner valde att svara som kommungrupp, vilket skapat viss osäkerhet rörande detaljer i underlaget.

Konsekvensen av dessa förslag kan bli att huvudmannen vid överträdelse åläggs att betala en sanktionsavgift, men även att huvudmannen vid förelägganden för allvarliga missförhållanden inte kan söka riktade statsbidrag. Båda konsekvenserna kan ha kännbara ekonomiska effekter för huvudmannen.

Oavsett syfte bedömer utredningen att förslagen ökar huvudmännens incitament till regelefterlevnad. Sanktionsavgifter med i vissa fall höga belopp respektive risk för förlorade möjligheter att söka riktade statsbidrag ökar de enskilda huvudmännens uppmärksamhet på att följa regelverket. Ett högt avgiftsbelopp eller ett uteblivet riktat statsbidrag kan få kännbara negativa konsekvenser för huvudmannen och eventuellt den koncern som den ingår i, vilket i förlängningen även påverkar verksamheten negativt. Dessa konsekvenser är dock reaktioner på allvarliga överträdelser, inte enklare förbiseenden eller misstag. Det är därför enkelt för huvudmannen att undgå dessa konsekvenser genom att följa regelverket.

Utredningen lämnar också förslag som gäller förutsättningarna för enskilda huvudmän att bedriva verksamhet. Det rör förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer och skärpta krav på ekonomiska förutsättningar. Utredningen går igenom konsekvenserna av dessa förslag i följande avsnitt.

Värdeöverföringsförbud i vissa situationer

Utredningens förslag som är kopplade till värdeöverföringar kan skapa en generell osäkerhet som minskar investeringsviljan inom den privata förskole- och skolektorn. Om förslagen uppfattas som ett första steg mot mer omfattande begränsningar kan detta få konsekvenser för sektorns framtida utveckling.

Utredningens förslag utgår från en enhet, det vill säga en fristående förskola, skola eller fritidshem. Det kan få som konsekvens att större huvudmän eller koncerner inte på samma sätt som hittills kan omfördela resurser mellan olika enheter. Det skulle kunna innebära ett problem, eftersom huvudmännen enligt skollagen ska ta hänsyn till elevers olika behov och sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skyldigheten innefattar bland annat ansvar för att anpassa resursfördelning, organisation och arbetssätt efter elevers skilda förutsätt-

ningar och behov.⁶ Huvudmän med flera skolenheter kan därmed fördela resurserna till de olika enheterna med hänsyn till kvalitetsaspekter eller baserat på behovsanalyser och inte baserat på kommunernas resurstilldelning. Förslaget om värdeöverföringsförbud mellan olika enheter gör att denna typ av kompensatorisk resursfördelning inte är möjlig under den tid värdeöverföringsförbudet gäller.

Utredningen bedömer vidare att förslaget att införa ett tidsbegränsat förbud mot värdeöverföringar i vissa situationer – vid nyetablering, ägarbyten och kvalitetsbrister – kan få olika konsekvenser beroende på de specifika omständigheterna.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering påverkar inte långsiktiga aktörer

Utredningens förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering bedöms ha en förhållandevis liten påverkan på företagande och nyetablering. Aktörerna inom skol- och förskolesektorn förväntar sig generellt inte utdelning från enskilda enheter under de första åren.⁷

Utredningen bedömer dock att ett tidsbegränsat värdeöverföringsförbud vid nyetablering kan leda till att kortsiktiga aktörer, och framför allt mindre sådana, avstår från att starta nya skolor, förskolor eller fristående fritidshem. För dessa kan möjligheten att snabbt få avkastning på sina investeringar vara avgörande för viljan att etablera sig. Om investerare inte kan förvänta sig vinst och utdelning under de första fem åren, blir det mindre attraktivt att satsa på nyetableringar i spekulativt syfte.

För stora skolkoncerner bedöms dock ett tidsbegränsat förbud mot värdeöverföringar vid nyetablering av skolor, förskolor eller fristående fritidshem bara ha begränsad påverkan. Eftersom förbudet endast gäller enskilda enheter påverkas inte koncernernas övergripande möjlighet att frigöra kapital eller upprätthålla sin totala utdelningskapacitet, särskilt inte i organisationer med många enheter där resurser kan omfördelas internt. Samtidigt får förbudet en marginell effekt på långsiktiga mindre aktörer, eftersom företag som inte är beroende av tidiga utdelningar fortfarande kan etablera

⁶ Prop. 2009/10:165, sid 221.

⁷ Sweco, *Konsekvensutredning – avseende eventuella förslag om införande av en nationell skolpengsnorm och begränsade vinstuttag i skolan*, Almega utbildning 2024.

nya verksamheter utan större hinder. Det som avgör förslagets påverkan på enskilda huvudmän är inte hur stor aktören är, utan snarare de enskilda huvudmännens tidshorisont och affärsmodell. Långsiktiga aktörer påverkas i mindre utsträckning av förbudet, oavsett storlek.

Utredningen bedömer vidare att ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering har liten påverkan på icke-vinstdrivande aktörer. Dessa har redan har mycket begränsad möjlighet och vilja att ta ut överskott och dela ut till intressenter. Förbudet skulle möjligtvis kunna begränsa vissa icke-vinstdrivande koncerners möjligheter att flytta resurser från nyetablerade verksamheter till andra enheter med större behov. Effekten av detta bedöms dock vara begränsad.

Värdeöverföringsförbud vid överlåtelse kan ha större påverkan

Utredningen bedömer att ett värdeöverföringsförbud vid överlåtelse kan komma att innebära större konsekvenser för företagande än förbudet vid nyetablering. Detta eftersom vinstdrivande aktörer de första åren efter uppköp av en befintlig enhet troligtvis förväntar sig avkastning, vilket inte är givet vid nyetablering. Utredningens förslag innebär att det inte på samma sätt som i dag kommer vara möjligt att köpa lönsamma enheter och direkt ta ut medel ifrån dem. Därmed kommer förvärv inte vara lika intressant för aktörer med ett affärsmässigt spekulativt eller kortsiktigt ekonomiskt intresse.

Om en koncern har planer på att ta ut utdelning från en etablerad enhet med stabil ekonomi under de första åren efter ett uppköp, kan värdeöverföringsförbudet göra sådana investeringar mindre attraktiva. Dessutom begränsas koncernernas möjlighet att använda vinster från nyligen uppköpta enheter för att balansera ekonomin inom koncernen, vilket ytterligare minskar incitamenten för uppköp. För enskilda enheter som köps upp kan förslaget ha en positiv ekonomisk effekt, eftersom deras resurser inte riskerar att tas ut från verksamheten.

Utredningen vill samtidigt framhålla att om det blir mindre attraktivt att köpa enheter blir det också svårare att sälja dem. Därmed ökar risken för att vissa enheter tvingas läggas ner i stället för att överlätas till nya ägare. För mindre enskilda huvudmän som driver enstaka enheter och av någon anledning inte har förutsättningar att

fortsätta verksamheten kan det bli svårare att hitta köpare om värdeöverföringsförbudet gör det mindre attraktivt för potentiella ägare att ta över.

Utredningens bedömer dock sammantaget att förslaget inte kommer att ha någon betydande påverkan på köpviljan, förutom att oseriösa och kortsiktiga aktörer inte kommer att vilja köpa upp fristående verksamheter. Eftersom stora aktörer ofta har kapacitet och erfarenhet av att omfördela resurser inom koncernen, kommer ett värdeöverföringsförbud inte påverka deras beteende nämnvärt om de har långsiktiga intentioner.

En risk med utredningens förslag är att koncernerna kompenserar för värdeöverföringsförbudet genom att till exempel öka vinsterna i andra delar av organisationen eller fördela kostnader på enheter som omfattas av förbudet. Det skulle till exempel kunna ske genom att moderbolaget fakturerar skolor som omfattas av värdeöverföringsförbudet för interna tjänster, såsom administration, it-support och andra koncerninterna kostnader. Det skulle göra det möjligt att föra över medel till moderbolaget eller andra delar av organisationen som inte omfattas av förbudet och därmed använda medel för utdelning till ägarna. Men om detta görs utan att det finns faktiska kostnader att ersätta och syftet snarare är att flytta tillgångar inom koncernen anses dock en sådan hantering strida mot ett värdeöverföringsförbud. Utredningens bedömer också att förslaget att införa särredovisning innebär att kostnadsfördelningen mellan enheter blir transparent. Det blir därmed möjligt att upptäcka om till exempel alla it-kostnader skulle fördelas till en enda enhet i koncernen, trots att de i praktiken avser flera skolor.

Värdeöverföringsförbud vid verksamhetsbrister kan minska intresset hos oseriösa aktörer

Utredningen bedömer att förslaget om förbud mot värdeöverföringar vid förelägganden om kvalitetsbrister kan leda till ett minskat intresse hos oseriösa och kortsiktiga vinstdrivande aktörer för att driva skolor och förskolor. Enskilda huvudmän med bristande förmåga att bedriva verksamhet med god kvalitet skulle riskera att få upprepade värdeöverföringsförbud. Detta kan leda till

att marknaden till större del kommer att bestå av aktörer med långsiktiga mål och ekonomiskt stabil verksamhet.

Utredningen bedömer vidare att möjligheten till värdeöverföringsförbud vid förelägganden om kvalitetsbrister kan gynna barn och elever genom att det skulle bidra till att fristående förskolor och skolor med större fokus på kvalitet och långsiktighet etablerar sig och väljer att stanna kvar i sektorn. Det kan därmed bidra till att en ökad andel resurser används till barn och elevers utbildning och att enskilda huvudmän i högre grad prioriterar elevernas behov.

Förslaget uppmuntrar också huvudmän att lägga sina resurser på att förbättra utbildningsverksamheten och först därefter dela ut eventuella vinster. Både vetskapen om att det finns en risk för värdeöverföringsförbud vid kvalitetsbrister och exemplet när en enhet får ett föreläggande med värdeöverföringsförbud bedöms ha sådan effekt. Huvudmän kan också välja att lägga mer resurser på förskolan eller skolan för att undvika kritik och på sikt förbättra enhetens rykte. Om huvudmän lägger mer resurser på förskolan och skolan kan det gynna kvaliteten i utbildningen, med investeringar i exempelvis fler lärare, bättre undervisningsmaterial och modernare lokaler.

Hinder för att ta emot av riktade statsbidrag vid värdeöverföring

Utredningens förslag att enskilda huvudmän inte ska kunna få riktade statsbidrag om de samtidigt genomför värdeöverföringar kan få kännbara ekonomiska konsekvenser för vissa huvudmän. Under 2023 fördelades drygt 2,1 miljarder kronor i riktade statsbidrag till 816 enskilda huvudmän.⁸ De stora skillnaderna i storlek mellan huvudmännen påverkar också storleken på de mottagna statsbidragen. Det högsta beloppet till en enskild huvudman år 2023 var drygt 216 000 000 kronor och det lägsta 10 000 kronor.

Konsultföretaget Sweco har på uppdrag av Almega utbildning utrett möjliga konsekvenser av två pågående statliga utredningar, varav Vinst i skolan var den ena.⁹ Sweco har inte bedömt konsekvenserna av faktiskt lämnade förslag, utan konsekvenser av utred-

⁸ Siffran anger enskilda huvudmän för förskola, grundskola och gymnasieskola.

⁹ Sweco, *Konsekvensutredning – avseende eventuella förslag om införande av en nationell skolpengsnorm och begränsade vinstuttag i skolan*, Almega utbildning 2024.

ningens uppdrag enligt tilläggsdirektiv 2023:109. Sweco skriver i sin rapport att ett vinstförbud kopplat till mottagande av statsbidrag kan ses som en form av strukturell diskriminering mot aktiebolagsformen, oavsett vilket statsbidrag det handlar om.

Utredningen instämmer i att ett förbud mot att ta emot riktade statsbidrag vid värdeöverföringar främst kommer att påverka enskilda huvudmän som är organiserade som aktiebolag. Utredningen menar dock ändå att förslaget inte leder till en diskriminering av enskilda huvudmän som är aktiebolag. Utgångspunkten ska vara att offentlig finansiering används i verksamheten. Förslaget syftar till att säkerställa att kommunala bidrag används till förskole- och skolverksamhet i första hand, där också utveckling av verksamheten ingår, innan ytterligare finansiering i form av riktade statsbidrag skjuts till. Enskilda huvudmän utan vinstsyfte, till exempel stiftelser, ideella föreningar eller ekonomiska föreningar, förväntas använda alla kommunala bidrag till förskole- och skolverksamhet. Eventuella överskott används då för att utveckla verksamheten eller för att bygga upp en ekonomisk buffert. Utredningens förslag innebär samma förväntningar på enskilda huvudmän som är aktiebolag. Villkoret i förslaget kan därför sägas jämställa förväntningarna på alla enskilda huvudmän.

Utredningens förslag innebär inte heller ett generellt förbud mot värdeöverföringar. Det kommer även i fortsättningen att vara möjligt att göra värdeöverföringar inom ramen för de kommunala bidragen. Däremot innebär förslaget att staten inte skjuter till några ytterligare medel om en enskild huvudman gör en värdeöverföring i stället för att återinvestera överskottet i verksamheten.

Av rapporten från Sweco framgår också att det är oklart hur stor del av skolans finansiering som kommer att utgöras av statsbidrag med hänsyn till kommande förslag i utredningen En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet¹⁰. Det är därmed enligt Sweco också oklart vad villkorade statsbidrag rent ekonomiskt skulle innebära för friskolor som bedrivs som aktiebolag.

I rapporten anges också att de riktade statsbidragen utgör cirka 10 procent av den totala skolfinansieringen, och alltså har en avsevärd betydelse för både kommunala och enskilda huvudmän. Utredningen vill dock betona att de riktade statsbidragen syftar till aktiviteter och åtgärder som inte ska finansieras med de kommunala

¹⁰ Se direktiv 2023:153.

bidragen. Det är inte heller möjligt att gå med överskott på de riktade statsbidragen, eftersom outnyttjade bidrag ska återbetalas och därmed inte kan bidra till eventuell vinst i verksamheten. De villkor som utredningen föreslår kan inte hota den dagliga driften av skolorna eftersom de kommunala bidragen syftar till att täcka kostnaderna för den.

Att villkora statsbidrag på ett sätt som begränsar privata företags möjligheter att förfoga över sina medel kan samtidigt riskera att innebära att de prioriteringar som regeringen gör inte får fullt genomslag, eftersom vissa aktörer kan prioritera sitt eget självbestämmande framför extra resurser. Samtidigt kan det leda till att prioriteringarna genomdrivs i större utsträckning eftersom förslaget innebär att statsbidraget inte riskerar att tränga undan kommunala bidrag som i stället försvinner från verksamheten i form av en värdeöverföring.

Det kan också leda till att vissa aktörer väljer att avstå från riktade statsbidrag på grund av att de skattemässiga effekterna av att avstå värdeöverföringar som koncernbidrag eller vinstutdelningar för fåmansföretag blir större än bidragsbeloppet. Den risken bedöms dock som liten och kommer troligen minska ju större bidragsbeloppet är.

Skärpta krav på ekonomiska förutsättningar och krav på anmälan av nedläggning av skola

För de enskilda huvudmän som inte kan leva upp till de skärpta krav på ekonomiska förutsättningar som utredningens föreslår blir konsekvensen antingen att deras ansökan avslås eller att de vid tillsyn föreläggs att åtgärda bristerna. Vilka konkreta konsekvenser utredningens förslag får vid tillsyn beror på bristernas omfattning. Om bristerna är mycket allvarliga kan det bli aktuellt att återkalla godkännandet, till exempel om huvudmannens dåliga ekonomi påverkar utbildningens kvalitet negativt och risken för konkurs är uppenbar. Syftet med utredningens förslag är att endast de som har förutsättningar att bedriva en verksamhet långsiktigt ska få etablera sig och verka inom sektorn. Tillsynsmyndigheterna ska också ha möjlighet att tidigare än i dag förelägga när enskilda huvudmän har bristande ekonomiska förutsättningar. På så sätt kan huvudmännen

rätta till bristerna utan att behöva vidta alltför kraftiga besparande åtgärder som går ut över utbildningens kvalitet.

Utredningen bedömer att merparten av de enskilda huvudmännen lever upp till kraven redan i dag. Eftersom det rör sig om offentligt finansierad verksamhet som riktas till skyddsvärda grupper är förslagen angelägna, och utredningen bedömer därför även att kraven är proportionerliga i förhållande till dess syfte: att säkerställa att enskilda huvudmän har förutsättningar att bedriva en kvalitativ och långsiktig verksamhet.

Utredningens förslag om att enskilda huvudmän ska anmäla en planerad nedläggning till lägeskommunen kan ge negativa ekonomiska konsekvenser för de enskilda huvudmän som berörs. När en enskild huvudman aviserar att skolan ska läggas ner väljer sannolikt både elever och personal att byta skola så snart som möjligt. Utredningens föreslår att nedläggningen ska anmälas den 1 november kalenderåret före det läsår som verksamheten ska läggas ner. Det innebär att en enskild huvudman behöver avisera nedläggningen nio till tio månader i förväg eller längre, beroende på när under läsåret nedläggningen är planerad.

Av utredningens samtal med kommunala och enskilda huvudmän framgår att de elever som kan sannolikt byter skola redan det läsår som nedläggningen aviseras. Det kan få negativa ekonomiska konsekvenser för den enskilda huvudmannen, eftersom intäkterna följer elevantalet medan mycket av kostnaderna är fasta. Samtidigt innebär kraven på ekonomiska förutsättningar att enskilda huvudmän ska ha ett sådant ekonomiskt utrymme att verksamheten kan drivas med bibehållen kvalitet under tiden som en avveckling sker. Utredningen bedömer dessutom att det sannolikt kommer vara mer fördelaktigt för eleverna att stanna på skolan läsåret ut i och med att de då hinner få sina betyg eller får ta del av sin individuella utvecklingsplan för hela läsåret.

Ökad transparens för hur offentliga medel används

Utredningens förslag om särredovisning innebär att det kommer att finnas information om hur pengarna används på varje fristående förskola, skola eller fritidshem. Sådan information saknas i dag. Det innebär en ökad transparens av hur offentliga medel används.

Möjligheten att följa hur offentliga medel används på enhetsnivå belyser till exempel eventuella skillnader i kommunal resurstilldelning. Den skapar också bättre förutsättningar att analysera den innovation, det engagemang och den effektivitet som av många lyfts som den fristående förskole- och skolsektorns särskilda kännetecken. En ökad insyn innebär även att det tydliggörs hur mycket enskilda huvudmän investerar i verksamheten. Sammantaget kan sådan information öka förtroendet för sektorn i och med att det går att se hur enskilda huvudmän utnyttjar de resurser de tilldelas.

Samtidigt bedömer utredningen att aktörer som av olika anledningar inte vill visa hur de använder medlen kommer att ha minskat intresse av att driva förskolor och skolor. En konsekvens av förslaget om särredovisning kan därför bli att några enskilda huvudmän väljer att sälja eller avveckla sin verksamhet.

17.2.2 Kostnader och finansiering¹¹

Enligt kommittéförordningen ska en utredning föreslå finansiering om den lämnar förslag som medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner.¹² Enligt den så kallade finansieringsprincipen ska nya eller utökade åtaganden till kommuner och regioner också finansieras. Det finns inte några motsvarande skyldigheter när det gäller nya eller utökade krav på privata aktörer. Utredningen kan trots det föreslå en finansiering om det bedöms lämpligt.

Utredningens förslag innebär en ökad administrativ belastning. Enskilda huvudmän med flera tillstånd eller med annan verksamhet behöver upprätta en särredovisning. Utredningen föreslår också ett generellt revisionskrav i syfte att förbättra de underlag som tillsynsmyndigheterna använder. Utöver detta bedömer utredningen att det kan tillkomma ytterligare kostnader, som dock endast är marginella och förekommer redan i dag. Det handlar till exempel om ökade krav på enskilda huvudmän att lämna information, bland annat vid be-

¹¹ Beräkningarna i detta avsnitt är baserade på Ramboll (2024a), *Kostnadsberäkningar till U 2022:08 Utredningen om vinst i skolan, en enhet per huvudman*; Ramboll (2024b), *Kostnadsberäkningar till U 2022:08 Utredningen om vinst i skolan, kostnad av särredovisning*; Ramboll (2025), *Konsekvensanalys om utredningen om vinst i skolan (U 2022:08)*.

¹² 15 § kommittéförordningen.

dömningar av bestämmande inflytande, fler återkravsärenden av de kommunala bidragen och ett ökat antal överklaganden.

Utredningen har låtit Ramböll beräkna merkostnaderna av utredningens förslag. I följande avsnitt sammanfattas de viktigaste antagandena och beräkningarna.

Endast juridiska personer får godkännas som enskild huvudman

I december 2024 drevs sju förskolor av en huvudman med enskild firma. Utredningens förslag om att endast juridiska personer får godkännas som enskild huvudman innebär att dessa antingen får ombilda sitt företag till en tillåten företagsform eller lägga ned verksamheten. Ombildning till en annan företagsform kan för vissa enskilda näringsidkare innebära en betydande ekonomisk investering. Det innebär en risk för att vissa av dem väljer att avveckla sin verksamhet. Det handlar dock om en mycket liten andel av alla förskolor i Sverige, vilket gör att de samhällsekonomiska effekterna på nationell nivå bedöms vara begränsade. Utredningen bedömer att konsekvenserna är proportionerliga i förhållande till dess syfte att möjliggöra att tillsynsmyndigheterna praktiskt ska kunna kontrollera att värdeöverföringsförbudet efterlevs.

De aktiviteter som enskilda näringsidkare behöver utföra vid ombildning till en tillåten företagsform specificeras nedan.

Tabell 17.1 Kostnader för att starta ett nytt aktiebolag

Aktivitet	Avgift (kronor)	Tidsåtgång (timmar)	Tidskostnad ¹⁾ (kronor)	Total kostnad (kronor)
1. Registrera bolag	1 900	10	2 600	4 500
2. Anmäla revisor, verklig huvudman och penningtvättregister	1 900	10	2 600	4 400
3. Överför tillgångar och skulder till nytt bolag	1 100	70 ²⁾	28 000	29 000
4. Teckna försäkring, sätta upp bank- konto och liknande administration	0	15	4 000	4 000
5. Ansök om tillstånd hos kommunen	35 000	55	18 000	53 000
Totalsumma	39 900	160	56 000	94 900

Källa: Ramböll (2024a), egen bearbetning.

1) Timkostnaderna skiljer sig beroende på vems tid det är som används. I kostnadsuppskattningen antas en skoladministratör ha en månadskostnad, inklusive arbetsgivarens avgifter, på knappt 44 000 kronor. En anställd redovisningsekonom har motsvarande kostnader på 58 000 i månaden. En revisor antas kosta 750 kronor i timmen.

2) Merparten timmar avser redovisnings- och revisorstjänster.

Beskrivning av kostnadsposterna i tabellen:

- 1. Registrera bolag:** Registrera aktiebolaget hos Bolagsverket.
För att starta ett aktiebolag behöver man minst 25 000 kronor i aktiekapital. Insättningen av aktiekapital ses inte som en direkt kostnad, utan tillfaller det nyskapade bolaget.
- 2. Anmäla styrelse, revisor och verklig huvudman:** Görs genom Bolagsverkets e-tjänst mot avgift.
- 3. Överföra tillgångar och skulder till det nya bolaget:** Det finns flera sätt att överföra tillgångar till det nyskapade bolaget. Att sälja inkråmet, det vill säga tillgångarna, som är hänförliga det nya bolaget är nödvändigt för att uppfylla kraven och kunna bedriva framtida verksamhet. Tillgångar är exempelvis inventarier och liknande som används i den existerande skolenheten. Även skulder kan överföras. Kostnadsuppskattningen ska ses som den lägsta kostnaden för att uppfylla kraven.
- 4. Ansöka om tillstånd hos kommunen:** För fristående förskolor är det kommunen som ger tillstånd. Ansökan kostar omkring 35 000 kronor. Det kan variera mellan kommuner. Att ta fram underlag för ansökan antas ta knappt 1,5 arbetsvecka för en per-

son i genomsnitt. Till ansökan ska bland annat resultat- och likviditetsbudget tas fram. Ansökan är den huvudsakliga kostnaden i sammanhanget.

Vad gäller avgift för ansökan om nytt tillstånd samt tid för ansökan utgår uppskattningen från att kommunen gör samma tillståndsprövning som vid nyetablering. Beroende på hur kommunerna väljer att hantera de enskilda huvudmän som inte längre får bedriva verksamhet som enskilda näringsidkare kan denna kostnad bli lägre. Kommunen kan anse att den inte behöver genomföra en fullständig prövning när det rör sig om samma företrädare och verksamhet och därför välja att sätta ner avgiften eller helt avstå från att ta ut avgift. Beroende på hur omfattande prövning som görs kan alltså de enskilda huvudmännens kostnader bli både högre och lägre än vad utredningen beräknat.

Utöver engångskostnaderna tillkommer en årligen återkommande kostnad för revision (se nästa avsnitt). Utredningen utgår från att dessa aktörer i dag inte har revisor. Därutöver tillkommer kostnader för en viss ökad administration med anledning av bytet av företagsform samt upplysningar i samband med revisionen. Dessa kostnader uppgår till knappt 10 000 kronor. Det innebär en årligen återkommande kostnad om cirka 25 000 kronor.

Det fanns hösten 2024 totalt sju enskilda huvudmän som bedrev verksamhet i form av enskild näringsidkare. Givet att samtliga väljer att ombilda sig till aktiebolag innebär det därmed en sammanlagd engångskostnad om 650 000 kronor och en årligt tillkommande kostnad om 170 000 kronor för dessa.

Generellt revisionskrav

Utredningen föreslår att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en revisor. Detta förslag kommer att leda till ökade kostnader för de enskilda huvudmän som i dag inte har krav på revision och valt bort det.

Enskilda huvudmän bedriver offentligt finansierad verksamhet som kräver godkännande från en myndighet. För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva effektiv tillsyn är det viktigt att det finns tillförlitlig information. Utredningen bedömer därmed att konse-

kvenserna för de enskilda huvudmän som i dag inte har en kvalificerad revisor är proportionerliga i förhållande till syftet att höja kvaliteten och tillförlitligheten i de finansiella dokument som lämnas till tillsynsmyndigheten.

Förslaget bedöms inte att påverka befintliga enskilda huvudmän som är aktiebolag. Det finns drygt 900 aktiebolag med godkännande att bedriva förskola eller skola och utredningen utgår ifrån att dessa redan i dag har en revisor. Det beror på att de förskole- och skolhuvudmän som driver verksamhet i aktiebolagsform i regel är så stora att de uppfyller kriterierna för att vara skyldiga att ha en revisor.¹³ Utredningen gör även antagandet att alla 13 enskilda huvudmän som driver sin verksamhet i handels- och kommanditbolag har revisionskrav. Enskilda huvudmän i övriga företagsformer som i dag når upp till de gränsvärden som gäller för revisionskrav kommer inte heller påverkas. Det gäller cirka 1 000 enskilda huvudmän som drivs som ideell förening, ekonomisk förening, stiftelse eller trossamfund. Uppskattningen är baserad dels på vilka huvudmän som inte har årsredovisningar tillgängliga, dels på ekonomiska nyckeltal kopplade till gränsvärden för årsredovisnings- och revisionskrav och antagandena ovan.

Baserat på dessa antaganden bedömer utredningen att knappt 400 enskilda huvudmän kommer att påverkas av kravet på revisor. Hur hög revisionskostnaden blir kommer sannolikt att variera mellan företagen. De enskilda huvudmän som inte har revisor i dag är i regel små. Det innebär att revisionskostnaden för denna grupp blir jämförelsevis lägre än för de som har revisor i dag. Vidare bedömer utredningen att den verksamhet som dessa företag bedriver är förhållandevis okomplicerad. Utredningens erfarenhet är att de mindre enskilda huvudmännens verksamhet i princip enbart består av intäkter i form av offentliga bidrag och kostnader som är förknippade med godkännandet. De har ofta ingen extern belåning. Därmed bedömer utredningen att tidsåtgången för revisionen kan hållas nere.

För att beräkna revisionskostnaden har utredningen utgått från ett genomsnittligt timpris på cirka 2 000 kronor. Utifrån uppskattningen att revisorn kommer att behöva lägga en hel arbetsdag (8 timmar) på revisionen blir den totala extra kostnaden för de företag som i dag inte har någon revisor 16 000 kronor. Baserat på att 400 enskilda

¹³ Se kapitel 4 som beskriver krav på revision i de olika företagsformerna.

huvudmän inte har revisor i dag innebär förslaget en sammanlagd årligt tillkommande kostnad om 6 000 000 kronor.

Krav på särredovisning

Utredningens förslag om krav på särredovisning omfattar enbart enskilda huvudmän som har fler än en enhet eller bedriver annan verksamhet utöver en förskola eller skola. Endast en tredjedel (804 enskilda huvudmän) av de enskilda huvudmännen kommer därmed omfattas av kraven på särredovisning. Övriga två tredjedelar (1 578 enskilda huvudmän) kommer inte behöva förändra sin redovisning.

Vilka kostnader förslaget kommer att innebära för de enskilda huvudmännen varierar (se nedan). Större företag med flera enheter får de högsta absoluta kostnaderna, men det är de minsta aktörerna – som ändå omfattas av reglerna – som får högst kostnad per enhet. Denna obalans kan i förlängningen gynna större aktörer och uppmuntra till ytterligare konsolidering på marknaden, vilket kan leda till ett försämrat konkurrensläge och minskad mångfald. Utredningen bedömer dock att kravet på särredovisning är en förutsättning för att det ska vara möjligt att tillämpa de förslag som riktar sig till enskilda enheter snarare än den juridiska personen, som till exempel värdeöverföringsförbud. Därmed bedömer utredningen att förslaget är nödvändigt i förhållande till dess syfte.

Det är svårt att med någon större exakthet beräkna vad det kommer kosta att upprätta särredovisning. Det beror bland annat på den stora variationen bland de enskilda huvudmännen: hur många enheter de har, vilken omsättning de har och vilken företagsform de bedriver verksamheten i.

Utredningen har med hjälp av Ramboll beräknat kostnaderna för de företag som kommer att behöva upprätta särredovisning. Det gäller de enskilda huvudmän som i dag har två enheter eller fler, alternativt annan verksamhet i samma företag.

Bedömningen är att det kommer att uppstå vissa övergångskostnader när en enskild huvudman för första gången upprättar särredovisning. Sannolikt kommer vissa organisatoriska kostnader samt it- och systemkostnader uppstå.

De organisatoriska kostnaderna gäller planering och implementering. Övergången kräver planering och samordning, i form av projektledning eller koordinering av arbetet. Det krävs anpassning av arbetssätt och processer för att kunna separera delarna i företagets samlade redovisning till redovisning på enhetsnivå. Interna transaktioner mellan enheter behöver dokumenteras och redovisas korrekt i varje enhets särredovisning, vilket kan kräva ökad redovisningskompetens.

It- och systemkostnaderna består bland annat av anpassning av ekonomisystem. System som tidigare använts i den löpande redovisningen kan behöva konfigureras om eller ersättas. Det uppstår troligen även behov av överföring och korrigerings av data. Om redovisningsdata hanteras centralt kan decentralisering krävas, vilket kan medföra ytterligare kostnader för integration och överföring av data. Historiska data kan behöva arbetas om för att passa särredovisningen. Kostnader för systemlicenser kan uppstå till följd av behov av utökade licenser i ekonomisystem för respektive redovisande enhet.

Hur stora kostnaderna sammantaget blir är svårt att uppskatta. Det påverkas bland annat av hur den enskilda huvudmannen är organiserad och styr sin verksamhet i dag, samt hur många enheter som behöver särredovisas. Utredningen erfar att vissa enskilda huvudmän redan i dag har en mer eller mindre komplett enhetsvis redovisning. Enskilda huvudmän för fristående skolor behöver också redan i dag rapportera vissa enhetsvisa uppgifter till SCB (se vidare kapitel 5).¹⁴ Därmed kan kostnaden i någon mån komma att bli lägre för dessa. För andra kan det krävas en mer komplex redovisning än i dag och därmed uppstå högre kostnader.

Utöver övergångskostnader kommer särredovisningskravet innebära årligen återkommande merkostnader. Dessa antas vara ungefär lika stora för olika företagsformer, eftersom kravet på särredovisning är detsamma. Följande tabell sammanfattar de kostnader som tillkommer för att upprätta en särredovisning.

¹⁴ Rapporteringsskyldigheten är dock inte lika omfattande som de krav som ställs på en särredovisning utifrån utredningens förslag.

Tabell 17.2 Kostnader för särredovisning per enhet

Aktivitet	Tidsåtgång (timmar)	Kostnad (kronor)	Kommenterar
1. Löpande redovisning	100	31 500	
2. Bokslut	18	19 500	Varav 8 revisorstimmar
Totalsumma (avrundat)	120	50 000	

Källa: Ramböll (2024), särredovisning.

Beskrivning av kostnadsposterna i tabellen:

1. Genom att varje enhet måste redovisas separat beräknas kostnaderna för löpande redovisning öka.
2. I kostnaden för bokslut ingår även kostnad för revisor eftersom särredovisningen ska granskas av en revisor.

Skalfördelarna med att samla flera enheter i ett företag antas minska på grund av särredovisningen, men vissa effektivitetsvinster kommer troligen att kvarstå. De extra kostnaderna per enhet har beräknats utifrån det och utifrån huvudmannens eventuella sidoverksamhet.

Tabell 17.3 Kostnaden för sektorn uppdelat på antalet särredovisningar

Redovisningar	Huvudmän	Kostnad per särredovisning (kronor)	Kostnad per huvudman (kronor)	Kostnad för sektorn (kronor)
1	1 578	0	0	0
2	524	51 000	51 000	26 600 000
3	127	46 000	91 000	11 600 000
4	59	44 000	133 000	7 900 000
5	21	44 000	175 000	3 700 000
6	14	43 000	216 000	3 000 000
7	13	43 000	258 000	3 300 000
8	9	43 000	299 000	2 700 000
9	6	42 000	339 000	2 000 000
11	2	42 000	419 000	800 000
12	2	42 000	460 000	900 000
13	2	42 000	500 000	1 000 000
14	2	42 000	540 000	1 100 000
15	1	41 000	580 000	600 000
16	2	41 000	619 000	1 200 000
17	2	41 000	658 000	1 300 000
18	1	41 000	697 000	700 000
19	3	41 000	736 000	2 200 000
22	1	41 000	851 000	900 000
23	1	40 000	888 000	900 000
24	1	40 000	926 000	900 000
30	2	39 000	1 145 000	2 300 000
31	1	39 000	1 181 000	1 200 000
33	1	39 000	1 251 000	1 300 000
36	1	39 000	1 355 000	1 400 000
37	2	39 000	1 390 000	2 800 000
46	1	38 000	1 700 000	1 700 000
50	1	38 000	1 839 000	1 800 000
74	1	36 000	2 628 000	2 600 000
86	1	35 000	3 009 000	3 000 000
Summa sektor	2 382			91 400 000¹⁾

Källa: Ramböll (2024b).

1) Den totala kostnaden för skolsektorn skiljer sig från summan av raderna på grund av att avrundningar har gjorts till närmaste hundratusental. Även skillnaderna mellan värdena i fjärde och femte kolumnen i tabellen beror på avrundningar.

Enhetskostnaderna per särredovisning ska förstås som genomsnittliga merkostnader per särredovisning. Som framgår av tabellen minskar dessa med antalet särredovisningar till följd av effektiviseringar och skalfördelar med att återupprepa processer. Kostnaden för skolsektorn beräknas genom att multiplicera kostnaden per huvudman för att hantera ett visst antal särredovisningar med antalet huvudmän inom respektive kategori.

Kravet på särredovisning kommer att innebära att aktiebolagen får högre kostnader än övriga företagsformer.

Tabell 17.4 Antalet påverkade huvudmän och summan av merkostnader uppdelat på företagsform samt på förskola eller övriga skolformer

Företagsform	Huvudmän	Kostnader (kronor)	Hänförliga förskola (kronor)	Hänförliga skola (kronor)
Aktiebolag	389	62 700 000	32 700 000	30 000 000
Ekonomisk förening	129	7 900 000	5 600 000	2 300 000
Stiftelse	72	5 900 000	2 200 000	3 700 000
Ideell förening	122	8 200 000	5 400 000	2 700 000
Trossamfund	83	5 900 000	5 800 000	100 000
Övriga ¹⁾	9	800 000	500 000	300 000
Summa²⁾	804	91 400 000	52 200 000³⁾	39 100 000³⁾

Källa: Ramböll (2024b).

1) Övriga företagsformer inkluderar handelsbolag, kommanditbolag, offentliga korporationer och anstalter, enskilda firmor samt huvudmän vars företagsform inte gick att fastställa.

2) Små avvikelser förekommer i summeringar på grund av avrundningar.

3) I och med att vissa huvudmän äger både skola och förskola har dessa två kostnader tagits fram genom att för varje huvudman beräkna hur stor andel av deras skolor som är förskolor, och sedan multiplicera den andelen med de totala merkostnaderna de förväntas få. I nästa steg summeras dessa kostnader för olika företagsformerna.

Trots att aktiebolag utgör knappt hälften av de enskilda huvudmän som behöver upprätta särredovisning uppstår två tredjedelar av merkostnaderna i den företagsformen. Det beror på att aktiebolag i regel har fler enheter per företag.

Sammantaget påverkar utredningens förslag 804 enskilda huvudmän som sammanlagt kommer få ökade kostnader med knappt 100 miljoner kronor om året.

Utredningen föreslår ingen generell kompensation

Sammanfattningsvis kommer utredningens förslag påverka de enskilda huvudmännens kostnader i olika omfattning. Omkring 1 400 enskilda huvudmän kommer inte påverkas alls.

Ungefär 175 enskilda huvudmän kommer enbart få ökade kostnader för revisor. Ett fåtal enskilda huvudmän kommer behöva om-bilda sig till en annan företagsform och därför få tillkommande kostnader förknippade med det. De 800 aktörer som behöver gå över till att upprätta särredovisning kommer att påverkas i olika utsträckning. Större aktörer får en lägre procentuell merkostnad på grund av stordriftsfördelar. Hur stor kostnad de enskilda huvud-männen får beror alltså bland annat på hur många enheter de har, men också på till exempel tillgången till ekonomisk kompetens och systemlösningar.

Sammanlagt kommer sektorn få en kostnadsökning om drygt 100 000 000 kronor årligen. I följande tabell har utredningen sam-manställt de största kostnadsposterna.

Tabell 17.5 Kostnader för enskilda huvudmän uppdelat på kostnadsslag

	Antal enskilda huvudmän	Kostnad per huvudman	Sammanlagt kostnad
Endast juridiska personer ¹⁾	7	120 000 kr (25 000 kr)	650 000 kr (170 000 kr)
Revisorskrav	400	16 000 kr	6 000 000 kr
Särredovisning	804	110 000 kr ²⁾	100 000 000 kr

Källa: Ramböll (2025), egen bearbetning.
1) I kostnaden ingår revision.
2) Avser genomsnittlig kostnad per huvudman som behöver upprätta särredovisning, oavsett antal enheter.

De tillkommande kostnaderna är administrativa och syftar till att skapa insyn och möjlighet till uppföljning och kontroll av hur offentliga medel används. I dag ingår kompensation för administrativa kostnader i det kommunala bidraget. Utredningen bedömer att även de ökade kostnader för vissa enskilda huvudmän som följer av utredningens förslag får anses ingå i den administrativa ersättning som finns i dag. Ersättningen för administrativa kostnader motsvarar i dag tre procent av grundbeloppet. Se vidare nästa

avsnitt för beräkning av hur stor andel av omsättningen¹⁵ som den tillkommande kostnadsökningen utgör.

En generell kompensation genom en höjd administrativ ersättning skulle riskera att leda till att vissa huvudmän överkompenseras medan andra underkompenseras. Att i stället föreslå kompensation i form av kostnadsersättning skulle inte vara i linje med hur de kommunala bidragen är konstruerade i dag, där enskilda huvudmän ersätts baserat på kommunernas kostnader. I sammanhanget vill utredningen lyfta att det pågår en översyn av systemet för resursfördelning (dir. 2023:153). Om regeringen bedömer att det är lämpligt att enskilda huvudmän kompenseras med anledning av utredningens förslag bör det hanteras inom ramen för en sådan översyn.

17.2.3 Konsekvenser för små företag

Det saknas uppgifter om omsättning eller andra ekonomiska nyckeltal för enskilda huvudmän som inte är aktiebolag. Utredningen har därmed utgått från ekonomiska uppgifter för aktiebolagen för att analysera hur utredningens förslag kan komma att påverka små företag. Om det finns systematiska skillnader mellan aktiebolag och andra företagsformer som påverkar de ekonomiska nyckeltalen, exempelvis att omsättningen är lägre, så kan kostnaderna ha en större påverkan än vad som fångas i sammanställningen.

En jämförelse av kostnaderna (se föregående avsnitt) med de ekonomiska nyckeltalen för ett representativt skolföretag visar att utredningens förslag har en viss påverkan, och att den blir större för mindre företag. Ungefär 1 400 enskilda huvudmän påverkas dock vare sig av kraven på särredovisning eller på revision. Anledningen är att de endast driver en fristående förskola eller skola, saknar sidoverksamhet och redan i dag omfattas av revisionskrav. Det innebär att de varken behöver upprätta någon särredovisning eller hantera några nya revisionskostnader.

¹⁵ Observera att omsättningen omfattar alla intäkter. Det innebär att även eventuella statsbidrag och andra intäkter ingår.

Tabell 17.6 Ekonomiska nyckeltal (median) för aktiebolag, fördelat på antalet enheter

Nyckeltal	En enhet	Två enheter	Tre till fem enheter	Fler än fem enheter
Omsättning (tkr)	8 200	20 000	37 000	99 000
Nettoomsättning (tkr)	7 900	19 000	35 000	99 000
Rörelseresultat (tkr)	390	700	1 000	4 700
Antal anställda	11	26	47	129
Antal huvudmän i urvalet ¹⁾	603	146	85	43

Källa: Ramböll (2024a).

1) Nyckeltalen är framtagna från respektive skolföretags senaste årsredovisning. De omfattar enbart aktiebolag och därför är huvudmännen i urvalet färre än antalet enskilda huvudmän totalt.

Ungefär 175 enskilda huvudmän kommer enbart få ökade kostnader på grund av det generella revisorskravet. Dessa utgörs av mindre enskilda huvudmän med bara en enhet. Revisionskostnaden för medianföretaget med en enhet utgör 0,2 procent av omsättningen.

De företag som får den procentuellt sett största kostnadsökningen är enskilda huvudmän som behöver upprätta särredovisning på grund av att de har två enheter, alternativt en enhet och sidoverksamhet. Dessa enskilda huvudmän får extra kostnader på cirka 50 000 kronor. Denna grupp omfattar 524 enskilda huvudmän, vilket motsvarar 65 procent av de enskilda huvudmännen som påverkas av förslaget, eller 22 procent av det totala antalet enskilda huvudmän. Det är också framför allt bland dessa företag som det tillkommer kostnad för revision.

Medianföretaget med två enheter har ett rörelseresultat på närmare 700 000 kronor (se tabell 17.4). Kostnaden för att upprätta särredovisning utgör därmed cirka 7 procent av rörelseresultatet, men 0,3 procent av omsättningen. Samtidigt finns det mindre huvudmän med lägre omsättning där kostnaderna får en relativt sett större betydelse. Ett skolföretag med två tillstånd i den tionde percentilen¹⁶ har en omsättning på drygt 10 miljoner kronor. För

¹⁶ Den tionde percentilen är ett statistiskt mått som anger det värde under vilket tio procent av observationerna i en datamängd faller. I det här fallet betyder det att enbart tio procent av de enskilda huvudmännen med två godkännanden i dag har en lägre omsättning än tio miljoner kronor.

ett sådant företag motsvarar kostnaden för att upprätta en särredovisning 0,5 procent av omsättningen.

Ett medianföretag med fler än fem enheter har ett rörelseresultat på 4,7 miljoner kronor. Huvudmän som behöver särredovisa sex enheter beräknas få totala extra kostnader på cirka 216 000 kronor vilket motsvarar en genomsnittlig kostnad per enhet om cirka 43 000 kronor. Det motsvarar 4,6 procent av rörelseresultatet för medianföretaget med fler än fem enheter, eller 0,2 procent av omsättningen.

Det går att konstatera att andelen enskilda huvudmän som är aktiebolag ökar med antalet godkännanden. Mer än 90 procent av alla enskilda huvudmän med godkännande för fler än fem enheter är aktiebolag. För huvudmän med två enheter är andelen aktiebolag omkring 50 procent. Utöver detta ingår 63 procent av aktiebolagen i en koncern.¹⁷ Det innebär att även om företaget är litet så skulle det kunna anses tillgodogöra sig skalfördelar av att ingå i en koncern, om det i koncernen ingår andra enskilda huvudmän.

Sammanfattningsvis går det inte att med säkerhet beräkna hur utredningens förslag kommer att påverka små företag. Man kan dock konstatera att av de enskilda huvudmän som påverkas av förslagen så är det mindre företag som procentuellt sett kommer få högre kostnader än större. Små företag har också svårare att anpassa sin verksamhet till nya regler. Därmed kan mindre företag komma att få det svårare, vilket till exempel kan leda till att de behöver lägga ned eller sälja sin förskola eller skola. Men samtidigt kommer de allra minsta företagen som består av endast en förskola, skola eller fritidshem i liten utsträckning eller inte alls att påverkas av utredningens förslag. Sådana små företag utgör ungefär hälften av de enskilda huvudmännen.

17.2.4 Konsekvenser för konkurrensförhållanden

Enskilda huvudmän är tjänsteutövare och verkar på en marknad. De konkurrerar med varandra och med kommunala huvudmän om barn och elever. De förslag som utredningen lämnar syftar bland annat till att endast långsiktiga och seriösa aktörer ska verka på marknaden och att offentliga medel redovisas på den enhet som de är avsedda att finansiera. Det innebär att flera av förslagen kan

¹⁷ Det motsvarar 22 procent av samtliga enskilda huvudmän.

komma att få negativa effekter på företagens konkurrensförmåga. Om en enhet beläggs med värdeöverföringsförbud, eller om en enskild huvudman får en sanktionsavgift för att ha agerat i strid med ett förbud, kan det leda till minskat söktryck till en skola eller förskola. Konkurrensförmågan kan också påverkas positivt eller negativt när uppgifter om en enhets ekonomi blir tillgängliga genom att värdeöverföringar kan följas på enhetsnivå.

Hur andra huvudmän, föräldrar och elever agerar på denna typ av uppgifter är svårt att förutse. Utredningen kan dock konstatera att med dessa regler kan företag som i större omfattning använder de offentliga medel som de får i sin utbildningsverksamhet öka sin attraktionskraft, eftersom detta synliggörs. Att offentliga medel i ökad omfattning används i utbildningsverksamheten torde vara positivt också för de barn och elever som går på enheterna.

Utredningens förslag kommer att innebära ökade kostnader för enskilda huvudmän. Alla kommer dock inte påverkas av förslagen. Enskilda huvudmän som enbart driver en förskola eller skola och redan i dag har revisor kommer inte få ökade kostnader. Dessa utgör cirka hälften av alla enskilda huvudmän. Att vissa mindre aktörer inte behöver omorganisera sig eller hantera ökade kostnader kan ge dem fördelar i konkurrensen med andra som får ökade kostnader.

Utredningen kan även konstatera att större aktörer kommer att ha vissa fördelar i förhållande till övriga. Större aktörer har större möjlighet att anpassa sig genom att omfördela resurser och hitta lösningar för att hantera begränsningarna, vilket kan ge dem en starkare position på marknaden. Utredningen bedömer också att större aktörer kommer få vissa stordriftsfördelar i upprättande av särredovisningar. Det innebär att de ekonomiska konsekvenserna relativt sett blir mindre för större aktörer.

Utredningen bedömer att en konsekvens av de samlade förslagen kan bli att vissa aktörer väljer att lägga ned eller sälja sin verksamhet. När det inte längre går att ta ut medel ur företagen i samma utsträckning och när marginalerna delvis minskar på grund av ökade kostnader kan oseriösa och kortsiktiga aktörer komma att söka sig bort från sektorn. Att det finns färre aktörer kan påverka konkurrensen negativt. Utredningen bedömer dock att förslagen även kan medföra positiva effekter på konkurrensen i och med att

seriösa aktörer som vill bedriva en kvalitativ verksamhet får bättre förutsättningar att växa.

Den ökade administrationen och de ökade kostnaderna påverkar inte enbart befintliga enskilda huvudmän. Tillkommande aktörer på skolmarknaden kommer att känna till kostnaderna redan när de överväger en etablering. De ökade kraven och kostnaderna tillsammans med värdeöverföringsförbudet vid nyetablering kan dock minska intresset för nyetableringar, särskilt bland mindre aktörer. Färre nya aktörer riskerar i sin tur att försvaga konkurrensen i sektorn och minska mångfalden av fristående aktörer.

17.3 Konsekvenser för offentlig verksamhet

17.3.1 Konsekvenser för kommuner

Utredningen lämnar flera förslag som påverkar kommunerna på olika sätt, huvudsakligen i deras roll som tillsynsmyndighet. Förslaget om återkrav av kommunala bidrag kommer också att påverka kommunerna i deras roll som utbetalande myndighet. Kommunerna kan också påverkas genom sitt ansvar för att tillhandahålla utbildning till barn och elever i kommunen om vissa enskilda huvudmän måste lägga ned sin verksamhet eller väljer att göra det. Utredningen redogör i det följande för dessa konsekvenser.

Konsekvenser för kommunerna som tillsynsmyndighet

Utredningen kan konstatera att det kommer att variera hur förslagen påverkar kommunerna. Sveriges 290 kommuner har olika förutsättningar och arbetar med tillsyn och tillståndsprövning på olika sätt. I möten med företrädare för enskilda förskolor och kommuner framkommer stora olikheter, både i hur kommunerna utför sin tillsyn och i vilken omfattning den utförs. Det är också stor skillnad mellan olika kommuner när det gäller vilka resurser de har för uppdraget och hur många fristående förskolor som finns i respektive kommun, eller om det ens finns några. Hösten 2023 fanns det fristående förskolor i 244 av landets 290 kommuner.¹⁸

¹⁸ Skolverket (2024), *Barn och personal i förskola hösten 2023*, dnr 2024:867.

En redogörelse för konsekvenserna av utredningens förslag skulle kräva information om kommunernas arbete och vilka kostnader de har för detta i dag. Men några sådana uppgifter räknas inte fram samlat och redovisas därför inte heller av de enskilda kommunerna. De finns inte heller tillgängliga i utredningar eller annat officiellt material. Det saknas alltså uppgifter om till exempel frekvensen av och kommunernas kostnader för tillsyn av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Men det är rimligt att anta att det sannolikt skiljer sig väsentligt åt mellan kommunerna, bland annat eftersom antalet förskoleenheter med enskilda huvudmän varierar stort mellan kommunerna.

På grund av svårigheterna med att uppskatta kommunernas kostnader för tillsyn och tillståndsprövning har utredningen utgått från de uppgifter som Skolinspektionen redovisar för sin motsvarande verksamhet: timkostnad, bedömning av merarbete, kompetensförsörjningsbehov med mera. Skolinspektionen har till stor del samma roll för fristående skolor som kommunerna har för fristående förskolor, och utredningen bedömer därför att myndighetens kostnader kan tjäna som utgångspunkt för beräkningen av kostnaderna för kommunerna.

Baserat på Skolinspektionens uppskattningar har utredningen räknat fram en snittkostnad per huvudman. Kostnaden för att förbereda för de nya bestämmelserna blir då 12 000 kronor per enskild huvudman. Det omfattar bland annat internt utredningsarbete, att ta fram rutinbeskrivningar, mallar, stödmaterial, jurediska och andra vägledningar, extern information samt att bygga upp kanaler för informationsutbyte med Skolverket om statsbidrag. Det innebär en merkostnad om sammanlagt 22 800 000 för kommunerna, förutsatt att de har samma förberedelsearbete och timkostnad som Skolinspektionen. Därutöver räknar Skolinspektionen med att behöva göra it-investeringar för att anpassa system för de nya bestämmelserna. Utredningen bedömer att kommunerna på motsvarande vis kommer behöva anpassa sina system. Det innebär en kostnad om 30 000 000 kronor.

Utredningen anser att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, bör kompenseras för sina ökade kostnader med motsvarande belopp.

Utöver kostnaderna för att förbereda för de nya bestämmelserna har Skolinspektionen uppskattat en årlig tillkommande

kostnad för tillståndsprovning och tillsyn. Snittkostnaden per huvudman blir då cirka 36 000 kronor per enskild huvudman enligt utredningens beräkning. Utifrån antagandet att den ökade tidsåtgången och timkostnaden är densamma för kommunerna som för Skolinspektionen skulle det innebära en kostnadsökning om sammanlagt 68 000 000 kronor per år för kommunerna som kollektiv. På motsvarande sätt innebär Skolinspektionens uppskattning av it-kostnader en kostnad om 1 000 kronor per enskild huvudman enligt utredningens beräkningar. Det motsvarar sammanlagt 2 500 000 kronor för kommunerna.

I kostnaderna ingår även kostnader för arbete med överklaganden. Utredningen bedömer att det är rimligt att anta att antalet överklaganden kommer att öka med de nya eller ändrade bestämmelserna. Det handlar om fler förelägganden om bristande ekonomi, fler avslag i tillståndsprovningen, samt sanktionsavgifter och förelägganden om värdeöverföringsförbud vid kvalitetsbrister. Det är svårt att ange ett exakt antal men utifrån uppskattningen av antalet överklaganden i skolektorn (se konsekvenser för Skolinspektionen) är en grov uppskattning att det tillkommer cirka 150 överklaganden per år avseende beslut som rör fristående förskolor.

Utredningen anser att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, bör kompenseras för de ökade kostnaderna i tillsynen med motsvarande belopp.

Konsekvenser för kommuners ansvar för utbildning

Kommunerna har ett dubbelt ansvar inom utbildningsområdet. Dels är de huvudmän för kommunala skolor och förskolor och ansvarar för att utbildningen vid dessa lever upp till författningarnas krav. Dels har de ett mer övergripande ansvar i sin roll som hemkommun. I hemkommunansvaret ligger bland annat att se till att skolplikten inom grundskolan uppfylls, att utbildning kommer till stand inom gymnasieskolan och att platser finns inom förskolan. Hemkommunen ansvarar också för resurstilldelningen till skolorna, inklusive skolor med enskild huvudman.

Utredningen lämnar flera förslag som berör kommunen som huvudman. Villkoret om att riktade statsbidrag inte ska lämnas till den som har fått föreläggande för allvarliga kvalitetsbrister

(se kapitel 10) gäller även för kommunala huvudmän, liksom de föreslagna skärpningarna i regelverket för verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse (se kapitel 11). Utredningens förslag inom dessa områden syftar till förbättrad regelefterlevnad hos alla huvudmän. Förslagen kan få negativa konsekvenser för både enskilda och kommunala huvudmän, men en huvudman som följer regelverket drabbas inte.

Utredningen föreslår att enskilda huvudmän som avser att stänga en skola eller att avsluta ett program på en gymnasieskola i god tid ska informera hemkommunen om detta. Utredningen bedömer att det ger hemkommunen bättre möjlighet att dimensionera verksamheten och uppfylla sitt ansvar för utbildningen i kommunen.

De skärpta villkor som utredningens föreslår kan få konsekvenser för kommunerna om de leder till att skolor med enskild huvudman avslutar verksamheten. Detta kan innebära ökade kostnader för kommunerna, som kan behöva ta över ansvaret för eleverna och bygga ut sina egna skolor för att möta efterfrågan. Kommunerna är dock redan i dag skyldiga att ha beredskap för sådana förändringar, och elevkostnader är redan i dag en del av deras budget. Utredningen ser därför inte att de ekonomiska konsekvenserna blir stora för kommunerna. Den demografiska utvecklingen pekar också mot vikande elevunderlag och därmed minskad efterfrågan på utbildningsplatser. Flera kommuner som utredningen har varit i kontakt med pekar dock på praktiska svårigheter för kommunen när en enskild huvudman lägger ner sin verksamhet. Det gäller inte minst om den verksamhet som läggs ner har en inriktning som saknas i kommunen, till exempel om det är en resursskola eller ett gymnasieprogram med en specifik inriktning.

Konsekvenser för kommunerna som utbetalande myndighet

Utredningens förslag innebär inga negativa konsekvenser för kommuner som utbetalande myndighet. Utredningen föreslår att kommuner ska kunna återkräva kommunala bidrag vid brott, felaktiga utbetalningar samt i vissa fall tilläggsbelopp. Utredningen erfar att kommunerna i dag hanterar återkrav på olika sätt.¹⁹ Flera kommuner

¹⁹ SKR (2024), Inspel från SKR till utredningen, inkom 2024-11-15, Dnr: SKR2024/01747.

justerar utbetalda belopp i efterhand, till exempel när en elev felaktigt registrerats på en skola och en enskild huvudman därför fått ersättning för en elev som inte går på dennes skola. Vissa kommuner har även utrett och i enstaka fall återkrävt tilläggsbelopp för elever i omfattande behov av särskilt stöd där huvudmannen enligt kommunens utredning inte använt tilläggsbeloppet i enlighet med kommunens beslut. Samtidigt råder det osäkerhet bland kommunerna om när de har rätt att återkräva kommunala bidrag. Utöver uppdraget i utredningens direktiv har flera kommuner efterfrågat att få författningsstöd för det.

Utredningens förslag innebär att kommunerna får möjlighet att i vissa situationer återkräva bidrag och att det blir tydligt i vilka situationer det gäller. Utredningen bedömer att det förenklar kommunernas arbete med återkrav.

Arbetet med återkrav kan sannolikt leda till ökade kostnader för kommunerna, men dessa kommer att vägas upp av de medel som återkrävs. Det kommer även i fortsättningen att vara upp till den enskilda kommunen att utifrån sina förutsättningar bedöma hur hanteringen av återkrav ska organiseras. Utredningen föreslår därför ingen finansiering av detta arbete.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder inskränkningen. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående, och om syftet med nya eller ändrade bestämmelser kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska det minst ingripande alternativet väljas. Det ska därför göras en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen och en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Kommunerna ansvarar för prövning och tillsyn av fristående förskolor. Utredningens förslag om värdeöverföringsförbud samt krav på ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet innebär att kommunerna behöver bedöma och ha tillsyn över ytterligare omständigheter inom ramen för sitt ansvar. Det innebär också

att kommunerna årligen kommer att få in räkenskapsinformation som behöver administreras. Kommunerna genomför dock redan i dag denna typ av prövningar och det förekommer att räkenskapsinformation samlas in. Men då sker det på kommunens initiativ, och utredningen bedömer därför att förslaget innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Syftet med förslagen är att säkerställa att barn och föräldrar erbjuds en kvalitativ och långsiktig förskoleverksamhet och förhindra att oseriösa och kortsiktiga huvudmän etablerar sig inom förskolan. Utredningen har undersökt om syftet kan uppnås på sätt som är mindre ingripande för den kommunala självstyrelsen, men menar att de föreslagna reglerna är det mest effektiva sättet. Den begränsade inskränkning som förslaget innebär för den kommunala självstyrelsen vägs upp av att barns och föräldrars berättigade intresse av en kvalitativ och långsiktig verksamhet tillgodoses. Förslagen syftar också till att bidra till att säkerställa allmänhetens generella förtroende för välfärdssektorn, vilket också bedöms uppväga inskränkningen i den kommunala självstyrelsen. Förslaget bedöms därför vara proportionerligt och godtagbart.

Utöver förskola, omfattar utredningens förslag även skola. Utredningen bedömer att förslagen på sikt kan bidra till att enskilda huvudmän i mindre utsträckning jämfört med i dag lämnar marknaden. Samtidigt kan förslagen under en övergångsperiod leda till att vissa enskilda huvudmän väljer att lämna marknaden eller tvingas att göra det. Det betyder bland annat att kommunerna inledningsvis kan komma att behöva ha en viss ökad beredskap för att tillhandahålla förskola eller skola till barn och elever som drabbas av en sådan nedläggning. I sammanhanget bör framhållas att det redan i dag förekommer att verksamheter läggs ned, bland annat till följd av förändringar i elevunderlag eller konkurser (se kapitel 6). Det är svårt att i förväg bedöma i vilken omfattning detta kan komma att påverkas eller öka av de aktuella förslagen. Utredningen anser därför att det är viktigt att regeringen följer utvecklingen av nedläggningar av fristående verksamheter och dess påverkan på kommunerna.

17.3.2 Konsekvenser för staten

Statens skolverk

Utredningen lämnar bedömningar som gäller villkoren för vissa riktade statsbidrag som administreras av Statens skolverk (Skolverket). Utredningen konstaterar att Skolverket kommer få en ökad administration för handläggningen av de förordningar där villkoren införs. Det är dock inte möjligt att närmare beräkna hur stor ökningen blir. Det beror bland annat på att utredningens förslag inte anger i vilka förordningar som villkoren bör ingå eller på vilket sätt som myndigheten ska kontrollera dem.

Regeringen beslutar om de förordningar som reglerar de riktade statsbidragen inom skolväsendet. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att regeringen i samband med att villkoren införs även bedömer om Skolverket bör få ytterligare medel för handläggning av bidragen. Utredningen vill i sammanhanget påpeka att utredningen enbart lämnar en bedömning vad gäller Skolverket och lämnar därför inga egna finansieringsförslag.

Utredningen har varit i kontakt med Skolverket och kan konstatera att det är svårt att uppskatta hur mycket tid det skulle ta att kontrollera en huvudmans uppgifter med avseende på värdeöverföringar. Ambitionsnivån, det vill säga hur mycket som ska kontrolleras och med vilken noggrannhet, är helt avgörande för hur lång tid det tar. Men det beror också på om alla huvudmän eller några huvudmän ska kontrolleras.

Utredningen bedömer att ett utökat utbyte av information kommer att vara nödvändigt om utredningens förslag genomförs. Skolverket har i dag ett informationsutbyte med Skolinspektionen i fråga om uppgifter som behövs vid hanteringen av statsbidrag. Skolverket bedömer att informationsutbytet mellan myndigheterna behöver utvecklas ytterligare.

Nya villkor för statsbidrag skulle också innebära arbete med att utreda om huvudmannen ska betala tillbaka medel för att den agerat i strid med villkoren. Skolverket behöver då bedöma vilket bidrag och hur stort belopp som huvudmannen ska betala tillbaka. Därefter ska återkravet beslutas och följas upp. Hur mycket tid det rör sig om är svårt att uppskatta.

Statens skolinspektion

Flera av utredningens förslag kommer att påverka Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Utredningen har med hjälp av myndigheten uppskattat de kostnader som förväntas tillkomma med anledning av förslagen.

För att förbereda för nya bestämmelser uppskattar Skolinspektionen en engångskostnad om 24 miljoner kronor. Ungefär hälften av beloppet utgörs av it-kostnader för att utveckla och anpassa system. Ungefär 9 miljoner kronor utgörs av personalkostnader, huvudsakligen för

- internt utredningsarbete
- att ta fram rutinbeskrivningar, mallar, stödmaterial, juridiska och andra vägledningar
- att ta fram rutiner och system för bevakning och riskurval
- implementering och förankring av nya uppgifter
- att ta fram extern information
- att bygga upp kanaler för informationsutbyte om statsbidrag med Skolverket.

Därutöver beräknar Skolinspektionen att arbetet med att ta fram föreskrifter kopplat till särredovisning kommer att kosta cirka två till tre miljoner kronor. Skolinspektionen bedömer att det kommer kräva både juridisk och ekonomisk kompetens, och att ytterligare kompetens kan behöva upphandlas. Det kan exempelvis handla om expertkompetens inom redovisning.

Utredningen vill i sammanhanget lyfta att det inte är självklart att Skolinspektionen ska ha föreskriftsrätt till bestämmelserna om särredovisning. Utredningen ser att det kan finnas vissa fördelar om föreskriftsarbetet samordnas med uppdraget om redovisning av skolkostnader, som Skolverket ansvarar för.²⁰ Det finns dock inte något sista redovisningsdatum för det uppdraget, och därmed kan det regelverk som utredningen föreslår komma att träda i kraft innan ett sådant arbete är färdigt. Utredningen har därför inte lämnat förslag om vilken myndighet som bör få uppgiften, utan be-

²⁰ Regeringsbeslut 2023-12-07, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk* (U2023/02553 [delvis], U2023/03352, U2023/03475).

dömer att regeringen bör göra det. Alternativet är att regeringen i förordning utvecklar kraven på särredovisning.

Från och med året för ikraftträdande och årligen därefter uppskattar Skolinspektionen att det kommer att tillkomma kostnader för myndigheten om 28 miljoner kronor per år. En till tre miljoner av dessa avser it-förvaltning. Övriga kostnader avser personalkostnader.

Ungefär 14 miljoner av de årliga kostnaderna utgörs av personalkostnader för arbete förknippat med bestämmelserna om värdeöverföringsförbud. Utredningen anser att det är viktigt att myndigheten prioriterar ett sådant arbete för att skapa trovärdighet och stabilitet i systemet. I förlängningen bedöms det leda till god regelefterlevnad, både vad gäller värdeöverföringsförbudet och skyldigheten att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen samt uppköp eller förändringar i det bestämmande inflytandet.

För att beräkna hur mycket tid som kommer krävas för att tillse de nya bestämmelserna vad gäller värdeöverföringsförbud har utredningen tillsammans med Skolinspektionen gjort följande uppskattningar:

- Värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller överlåtelse: cirka 50–60 enheter årligen
- Värdeöverföringsförbud vid kvalitetsbrister: cirka 12–15 enheter årligen

Eftersom förbuden gäller under flera år kommer det totala antalet öka de första fem åren för att därefter ligga förhållandevis konstant på 350 enheter. En rimlig periodicitet är att samtliga enskilda huvudmän med värdeöverföringsförbud granskas det första året och att granskning därefter görs genom ett riskurval som innebär att cirka 25 procent av kontrolleras årligen.

Vad gäller bevakning av förändringar av ägar- och ledningskrets eller det bestämmande inflytandet beräknar Skolinspektionen att utredningens förslag kommer innebära att myndigheten regelbundet bevakar förändringar.

Resterande kostnad, 13 miljoner kronor, avser kostnader för

- merarbete vid tillämpning av den nya bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar, eftersom fler aspekter ska vägas in, kraven höjs och antalet förelägganden inledningsvis troligen ökar
- beslutsfattande gällande sanktionsavgifter, där myndigheten förutspår olika tidsåtgång beroende på om sanktionsavgiften är fasta eller inom ett beloppsspann
- hantering av överklaganden, cirka 80 varje år
- informationsutbyte med Skolverket
- förvaltning av it-system och stödmaterial
- rättsenhetens stöd till övriga myndigheten
- informationsinsatser inför förändringarna.

Det är ett rimligt antagande att antalet överklaganden kommer att öka med de nya eller ändrade bestämmelserna. Det handlar om fler förelägganden om bristande ekonomi, fler avslag i tillståndsprövningen, samt sanktionsavgifter och förelägganden om värdeöverföringsförbud vid kvalitetsbrister. En grov uppskattning är 80 fler överklaganden per år.

Sammanfattningsvis är det svårt att uppskatta exakta kostnader, men Skolinspektionen får fler uppgifter genom utredningens förslag. I viss mån går det dock att justera ambitionsnivå i tillsynen. Det gör att myndighetens kostnader för tillsyn av de nya reglerna både kan var högre eller lägre. Utredningen bedömer dock att kostnaderna på sikt kan komma att minska allteftersom de enskilda huvudmännen ordnar sin verksamhet utifrån de nya reglerna och Skolinspektionen hittar metoder och arbetssätt som effektiviserar tillsynen.

Sveriges domstolar

Utredningens förslag innebär att fler beslut från tillsynsmyndigheterna kommer att kunna överklagas till förvaltningsrätten. Det rör förslagen om sanktionsavgifter, förelägganden med värdeöverföringsförbud, beslut om värdeöverföringsförbud vid ändring av

bestämmande inflytande respektive återkrav av kommunala bidrag. Förvaltningsrättens avgöranden kommer i sin tur kunna överklagas till kammarrätten som i sin tur kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Utredningen bedömer att tillsynsmyndigheternas förelägganden kommer att överklagas i högre grad när föreläggandet också innebär att huvudmannen får ett värdeöverföringsförbud, eller inte kan söka ett riktat statsbidrag. Det är dock svårt att förutse hur många beslut som kommer att omfattas av ett värdeöverföringsförbud.

Som framgår av föregående avsnitt bedömer Skolinspektionen att de regler som utredningen föreslår kommer att leda till att cirka 80 beslut överklagas varje år. Motsvarande antal för kommunerna bedöms vara 150 beslut per år (se Konsekvenser för kommunerna som tillsynsmyndighet). Sammanlagt tillkommer därmed 230 mål per år. Detta är dock bara grova uppskattningar vilket innebär att antalet mål både kan bli lägre eller högre.

Utredningen har varit i kontakt med Domstolsverket och kan konstatera att det inte finns statistik på tillräcklig detaljnivå för att utläsa kostnaden för mål som gäller överklaganden av förelägganden vid vite eller utdömande av vite, det vill säga de mål som kan anses likna ett överklagande om värdeöverföringsförbud. Inte heller kostnaderna för mål när en part överklagar avslag i tillståndsprövningen går att utläsa från statistiken. Dessa mål sorteras in under kategorin "Övriga mål" i förvaltningsrätten, och styckkostnaden för kategorin var 8 163 kronor 2023. Givet att 230 beslut överklagas per år skulle det innebära en merkostnad om 1 900 000 kronor per år.

Det är sammanfattningsvis svårt att med säkerhet uppskatta hur många fler mål det skulle bli hos domstolarna med utredningens förslag. Utfallet påverkas av hur många beslut som fattas och hur benägna de enskilda huvudmännen är att överklaga dem. Ett möjligt utfall skulle kunna vara att antalet överklaganden kommer vara högt i samband med ikraftträdandet för att därefter minska.

17.3.3 Sammanfattning av ekonomiska konsekvenser för stat och kommun och förslag till finansiering

Här redovisas de sammanlagda ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.

Tabell 17.7 Kostnader med anledning av utredningens samlade förslag

	2026 ¹⁾	2027 ²⁾	2028 ³⁾
Kommuner			
– Förberedelse inför ikraftträdande	26 500 000	26 500 000	
– Varav it	15 000 000	15 000 000	
– Varav personalkostnader	11 500 000	11 500 000	
– Tillståndsprövning och tillsyn		35 500 000	71 000 000
– Varav it		1 200 000	2 500 000
– Varav personalkostnader		34 300 000	68 500 000
Skolinspektionen			
– Föreskriftsarbete	1 500 000	1 500 000	
– Förberedelse inför ikraftträdande	10 500 000	10 500 000	
– Varav it	6 000 000	6 000 000	
– Varav personalkostnader	4 500 000	4 500 000	
– Tillståndsprövning och tillsyn		14 000 000	28 000 000
– Varav it		500 000	1 000 000
– Varav personalkostnader		13 500 000	27 000 000
Domstolsverket			
– Ökade överklaganden		900 000	1 900 000
Totalsumma:	38 500 000	88 900 000	100 900 000

Källa: Utredningens egen beräkning. Samtliga belopp är angivna i dagens penningvärde.

1) Beloppen avser medel för sex månader gällande förberedelser inför ikraftträdande.

2) Beloppen avser medel för förberedelser första halvåret samt medel för sex månader efter ikraftträdande.

3) Beloppet avser i sin helhet årligt återkommande kostnader.

Enligt kommittéförordningen ska utredningen föreslå finansiering av de kostnader som utredningens förslag ger upphov till. Utredningen föreslår att de tillkommande kostnaderna för Skolinspektionen finansieras genom omdisponering av anslag inom Utgiftsområde 16. För att kompensera kommunerna för deras ökade kostnader föreslår utredningen att medel tillförs Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner genom en omdisponering av medel inom statens budget från Utgiftsområde 16. Sveriges Domstolar bör på

motsvarande vis tillföras medel via Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, anslag 1:5 Sveriges Domstolar. Samtliga belopp är angivna i dagens penningvärde.

17.4 EU-rätten

EU-rätten har inflytande på flera av utredningens förslag, och utredningen har vinnlagt sig om att de förslag som läggs ska stämma överens med EU-rätten. De förslag som främst berörs av EU-rätten är förslagen om värdeöverföringsförbud, som berörs av EU:s tjänstedirektiv, och förslagen om utökad sanktionstrappa som berörs av Europakonventionen. Förslagen om sanktionsavgifter berörs även av Europarådets rekommendationer om administrativa sanktioner. I kapitel 3 utvecklar utredningen EU-rättens inflytande på utredningens uppdrag.

Utredningen har hämtat in ett rättsutlåtande från juristen Isak Lefvert med en analys av EU-rättens inflytande på utredningens uppdrag. Rättsutlåtandet har kvalitetsgranskats och granskats vetenskapligt av professor Carl Fredrik Bergström vid Uppsala universitet. Rättsutlåtandet finns i bilaga 4 till betänkandet.

Utredningen lämnar inga förslag som går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

17.5 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter innehåller bestämmelser som berör både offentliga och enskilda huvudmän inom skolväsendet. I konventionens artikel 3.1 anges att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Artikel 3.1 om barnets bästa kan användas direkt i beslut inom offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, samt i domar inom rättsväsendet. Regeringen har i propositionen om inkorporering av barnkonventionen ansett att det är domstolar och andra rättstillämpande organ som inom befintliga rättsliga ramar bör bedöma om en bestämmelse är direkt tillämplig eller

inte.²¹ Artikel 3.1 i barnkonventionen är en sådan bestämmelse som i praxis har ansetts direkt tillämplig.

Artikel 12 i barnkonventionen anger att barn som kan bilda egna åsikter har rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Båda dessa artiklar finns inkorporerade i skollagens 1 kap. 10 §, där det sägs att i all utbildning och annan verksamhet enligt denna lag som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt.

Barnkonventionen har främst haft inflytande över utredningens förslag om möjligheten för Skolinspektionen att intervjua barn under 16 år. Detta utvecklas i kapitel 13.

Utredningen ser också att barnkonventionen ställer krav på barnkonsekvensanalyser i samband med skolstängningar och andra större organisationsförändringar.

17.6 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Barn med funktionsnedsättning har enligt artikel 7 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på samma villkor som för andra barn.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har haft inflytande över de förslag som utredningen lämnar rörande möjligheten för Skolinspektionen att intervjua barn under 16 år. Detta utvecklas i kapitel 13.

17.7 Övriga konsekvenser

17.7.1 Barn och elever, lärare och annan personal i förskola och skola

Utredningens förslag värnar om barns och elevers rätt till utbildning av god kvalitet. Den offentliga finansieringen av skolväsendet i form av kommunala och statliga bidrag är avsedd att bekosta nödvändiga insatser för att alla elever ska nå så långt som möjligt i sin utbildning. Uppsatta mål och regelverk ska garantera en likvärdig

²¹ Prop. 2017/18:186.

utbildning av god kvalitet. Utredningen lämnar förslag som berör både finansiering och regelefterlevnad.

Konsekvenser för barn och elever

Utredningens förslag om värdeöverföringsförbud vid vissa situationer kommer att göra det mindre intressant för aktörer med kort-siktigt vinstintresse som huvudsakligt mål att etablera sig inom skolväsendet. Detta leder till en ökad trygghet för barn och elever och till att undervisningen vid deras skola eller förskola är långsiktig. Tillsammans med förslagen om tydligare bestämmelser om ekonomisk stabilitet hos huvudmännen minskar det risken för barn och elever att deras förskolor och skolor läggs ned mitt i en termin på grund av en konkurs.

Ett värdeöverföringsförbud vid förvärv kan minska intresset hos större huvudmän att förvärva mindre verksamheter, oavsett om de är lönsamma eller inte. Utredningen har i samtal med representanter från friskolesektorn erfarit att förvärv ofta sker med anledning av att en mindre huvudman inte vill eller kan driva verksamheten vidare, trots att den bär sig ekonomiskt. I sådana fall kan ett minskat intresse för förvärv leda till att mindre och väl fungerande skolor eller förskolor läggs ner, vilket påverkar barn och elever negativt.

Ett uppmärksammat problem när det gäller friskolor har varit plötsliga stängningar. Utredningen föreslår att en huvudman som planerar att stänga en skola måste informera lägeskommunen om detta i god tid. Detta leder till en minskad risk för att elever med kort varsel står utan undervisning. Den framförhållning som förslaget leder till ger ökade möjligheter för barn, elever och deras vårdnadshavare att under ordnade former hitta nya alternativ vid en skolstängning. Utredningen menar dock att det inte går att förbjuda en verksamhet som har hamnat på ekonomiskt obestånd att gå i konkurs. Utredningens förslag lämnar därför ingen garanti för att barn och elever aldrig kommer att behöva drabbas av en plötslig skolstängning. Att välja en friskola eller en fristående förskola innebär därför alltid ett visst risktagande.

Utredningens förslag om ökade möjligheter till återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelser kan få olika

konsekvenser för barn och elever beroende på huvudman. En återkallelse av tillstånd för en enskild huvudman innebär att verksamheten avbryts och skolan eller förskolan stängs. Ett verksamhetsförbud får samma konsekvenser för en offentlig och en enskild huvudman, det vill säga att verksamheten avbryts. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse hos en offentlig huvudman innebär dock att verksamheten fortsätter. Samma sak gäller utredningens förslag om tvångsförvaltning hos en enskild huvudman.

Beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud kan innebära negativa konsekvenser för barn och elever genom att undervisningen avbryts och skolan eller förskolan stängs. Samtidigt är grunderna för ingripandena så allvarliga att en fortsatt verksamhet riskerar elevernas möjlighet att nå målen för undervisningen. I dessa fall kan en fortsatt verksamhet vid skolan eller förskolan ge större negativa konsekvenser för barn och elever än att skolan stänger. De lämnade förslagen har förutom detta en pådrivande effekt för huvudmännen att följa regelverket. Genom att tillsynsmyndigheterna får större möjligheter att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse ökar kraven på huvudmännen att inte bedriva en verksamhet som får upprepade förelägganden. Detta leder till att barn och elever får undervisning med högre kvalitet.

Konsekvenser för lärare

En huvudman som använder alla sina resurser i skolverksamheten och bygger upp en stabil ekonom ger också sina lärare bättre resurser att bedriva en bra undervisning. Av den anledningen ser utredningen att de lämnade förslagen får positiva konsekvenser för lärare hos enskilda huvudmän. En stabil ekonomi skapar också långsiktighet i verksamheten, vilket leder till ökad trygghet i anställningarna.

En plötslig skolstängning skapar inte bara problem för eleverna, utan kan också innebära att alla lärare på den skola som stängs med kort varsel står utan arbete. Utredningens förslag om att en enskild huvudman i god tid innan en skolstängning ska informera kommunen ger även lärarna framförhållning och möjlighet att söka nya arbeten.

Utredningens förslag om ökade möjligheter till återkallelse och verksamhetsförbud kan leda till att skolor stängs i större utsträckning än tidigare. Detta kan innebära att fler lärare drabbas när deras arbetsplats stängs. Även här kan dock hotet om återkallelse eller verksamhetsförbud leda till att huvudmannen lägger mer resurser i verksamheten, vilket är positivt för lärarna vid skolan.

Utredningen ser att flera av de lämnade förslagen kommer att öka den administrativa belastningen på skolorna. Utredningen bedömer dock inte att lärarnas administrativa börda kommer att öka till följd av förslagen.

Konsekvenser för annan personal i skola och förskola

Utredningen ser att flera av förslagen som lämnas kommer att ställa ökade administrativa krav på skolor, förskolor och huvudmän. Det gör att belastningen på den administrativa personalen kommer att öka. Förutom att arbetsbelastningen kommer att öka, kan det också innebära att det uppstår arbetsuppgifter inom nya områden.

17.7.2 Valfriheten

Möjligheten att fritt få välja skola är en bärande del av friskoletanken. Valfriheten är tänkt att vitalisera utvecklingen av skolan och erbjuda en större bredd av utbildningsvägar och olika pedagogiker. Möjligheten att fritt välja skola skulle också vara drivande i kvalitetsutvecklingen inom skolväsendet.

Valfriheten har bland annat lett till att fler mindre huvudmän bedriver skolverksamhet och att byaskolor som annars hade lagts ner har drivits vidare. Utredningen konstaterar ovan att lämnade förslag kommer att leda till ökade administrativa kostnader, vilket kan få större konsekvenser för små huvudmän. Om det i sin tur leder till att fler små huvudmän väljer att avsluta sin verksamhet kan det ha negativa konsekvenser för valfriheten, inte minst genom att det kan drabba mindre byaskolor och mindre skolor med alternativ pedagogik. Utredningen bedömer dock att endast ett fåtal av de mindre huvudmännen kommer att få avsevärt högre administrativa kostnader, eftersom de flesta av dem enbart bedriver skolverk-

samhet vid en skolenhet och därför inte omfattas av kravet på särredovisning.

17.7.3 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag om krav på särredovisning för enskilda huvudmän som har fler än ett godkännande, annan verksamhet eller båda innebär en ökad transparens och gör det lättare att se hur offentliga medel används i företagen. Särredovisning ska granskas av revisor. Därutöver föreslår utredningen också ett generellt revisorskrav, något som inte finns i dag. Utredningen lämnar vidare förslag om återkrav av kommunala bidrag, bland annat vid brottslighet och felaktiga utbetalningar.

Förslagen innebär sammantaget ökad kontroll av och insyn i hur offentliga medel används. Utredningen bedömer att detta på sikt kan leda till att välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet i högre utsträckning upptäcks bland de enskilda huvudmännen. Förslagen kan också leda till att oseriösa aktörer väljer att lämna eller inte ge sig in i sektorn.

17.7.4 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag kan i viss utsträckning komma att påverka antalet enskilda huvudmän inom förskola och skola. Förslagen påverkar dock inte efterfrågan på förskolor och skolor eller finansieringen av dessa. Kommunerna har fortfarande det yttersta ansvaret för att tillhandahålla utbildning till barn och elever i kommunen, vilket gör att utredningens förslag inte direkt påverkat tillgången på utbildningsresurser i landet.

Etableringen av friskolor är inte jämnt spridd över landet, utan främst koncentrerad till storstadsområdena.²² Av Sveriges 290 kommuner har 186 fristående grundskolor och 97 fristående gymnasieskolor. Sammantaget finns det alltså närmare 100 kommuner i Sverige som inte har någon fristående grund- eller gymnasieskola. I den mån utredningens förslag skulle leda till att fristående skolor läggs ner bedömer utredningen att detta inte skulle påverka syssel-

²² Skolverket, rapport 2024:4, Skolverket 20204.

sättning och offentlig service i glesbygden. I de delar av landet där fristående skolor är etablerade finns oftast alternativ för eleverna.

Utredningens förslag om krav på revision och att vissa enskilda huvudmän ska upprätta särredovisning kommer öka behovet av revisions- och redovisningstjänster.

17.7.5 Jämställdheten mellan män och kvinnor och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.²³ Till målet finns också sex delmål, varav ett avser att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.²⁴

Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Utredningen ser inte att förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män eller de integrationspolitiska målen.

²³ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

²⁴ Skr. 2016/17:10.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skolväsendet. Övervägandena finns i kapitel 3.

I *första stycket* ändras hänvisningen. Det är en följd av att bestämmelser i nuvarande 2 kap. 5 § andra–femte styckena och 5 a–5 c §§ flyttas till nya 2 a kap. 2, 4–11 §§. Av 2 a kap. 2 § första stycket framgår det att godkännande enligt 2 kap. 5 § ska lämnas om villkoren i 3–12 §§ är uppfyllda. Ingen ändring i sak är avsedd.

2 kap.

5 §

Paragrafen reglerar att enskilda som är juridiska personer får godkännas som huvudmän för de i bestämmelsen angivna utbildningsformerna samt vad ett godkännande ska avse. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket*, som delvis motsvarar nuvarande bestämmelse, framgår att endast juridiska personer får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Kravet på att enskilda måste vara juridiska personer för att godkännas är nytt. Av det följer att fysiska personer inte får godkännas som enskilda huvudmän.

Av *andra stycket* framgår att ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet, och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning. Bestämmelsen, som är oförändrad, fanns tidigare i 2 kap. 5 § sjätte stycket.

2 a kap.

1 § I paragrafen, som är ny, anges vad kapitlet innehåller och hur det är disponerat. Övervägandena finns i kapitel 3.

2 § I paragrafen anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen ska ges samt krav på en enskild att ange om en sökt verksamhet ska ha en konfessionell inriktning. Övervägandena finns i kapitel 3.

I *första stycket*, som delvis motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket, anges att villkoren i 3–12 §§ ska vara uppfyllda för att godkännande enligt 2 kap. 5 § ska lämnas. I dessa paragrafer ställs krav på långsiktighet (3 §), ekonomiska förutsättningar (4 §), förutsättningar i övrigt (5 §), insikt och lämplighet (6–9 §§), ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov (10 §), påtagliga negativa följder (11 §), samt krav vid rättsligt inflytande av kommun eller region (12 §).

I *andra stycket* anges att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Den sökande behöver inte ange vilken konfessionell inriktning. Bestämmelsen, som är oförändrad, fanns tidigare i 2 kap. 5 c §.

3 § Paragrafen, som är ny, reglerar kravet på att den enskilde ska ha en långsiktig avsikt vid tiden för ansökan. Övervägandena finns i kapitel 6.

Av bestämmelsen framgår kravet att den enskilde vid ansökan ska ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt. Avsikten ska finnas vid ansökan. Bestämmelsen ska inte tillämpas vid tillsyn.

Kravet på långsiktig avsikt innebär att huvudmannen ska avse att bedriva verksamheten åtminstone under en period om fem till sex år.

Den enskilde kan visa sin avsikt till exempel genom att komma in med kopia av bolagsordning, stadgar, stiftelseurkund eller annat lik-

nande dokument där det framgår att företaget ska bedriva verksamheten långsiktigt. Andra möjliga sätt är att visa en avsiktsförklaring, affärsplan, eller motsvarande dokument i vilket det framgår att företaget ska bedriva verksamheten långsiktigt. Med verksamheten avses verksamhet som ska bedrivas enligt det sökta godkännandet.

4 § Paragrafen reglerar kravet på att den enskilde att ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Övervägandena finns i kapitel 6.

Av *första stycket första meningen* framgår kravet på den enskilde att ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Bestämmelsen finns i nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 2 och är endast språkligt justerad.

Av *första stycket andra meningen*, som är ny, framgår att övervägande skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar även på längre sikt, eller under en kortare tid om avveckling av verksamheten planeras. Med längre sikt avses att verksamheten normalt ska kunna drivas vidare under en tids-horisont som i vart fall är längre än två år. Övervägande skäl innebär att mer ska tala för än emot att huvudmannen har ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten på lång sikt. I bedömningen bör nuvarande ekonomiska förhållanden vägas in, som den enskildes resultat, likviditet och eget kapital. Vikt bör läggas vid att den enskilde huvudmannen har en buffert för att främst likviditetsmässigt, men även resultatmässigt, klara en snabb förändring av intäkter eller kostnader som annars kan innebära behov av hastiga nedskärningar i verksamheten för att behålla en ekonomi i balans. Det är en förutsättning för att verksamheten ska kunna drivas långsiktigt. Hur stor en sådan buffert ska vara beror på verksamhetens art, omfattning och risker.

På grund av att huvudmännen är strukturerade på många olika sätt måste tillsynsmyndigheten i varje enskilt fall avgöra vilka underlag som är relevanta för bedömningen. Relevanta underlag kan vara huvudmannens årsredovisning eller årsbokslut samt aktuella resultat- och balansräkningar. Det kan också bli aktuellt att hämta in uppgifter om och prognoser över elevantal samt resultat- och likviditetsbudgetar.

Den enskilde huvudmannen bör kunna visa att den har en ekonomisk plan för att genomföra en ordnad avveckling, när en sådan

aviserats. En sådan plan kan styrkas med underlag som visar att det finns ekonomiskt utrymme för kostnader och utbetalningar som uppstår i och med nedläggning. Underlagen kan vara en årsredovisning, en resultat- och likviditetsbudget, ekonomiska garantier eller motsvarande.

Av *andra stycket första meningen*, som är ny, framgår att ekonomiska förutsättningar avser den enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning. Verksamheten ska bära sig över tid. Det innebär inte att enstaka förlustår gör att kravet på ekonomiska förutsättningar inte är uppfyllt. Vid en förlust behöver huvudmannen visa att förlusten ryms i det egna kapitalet.

Ett riktmärke ska vara att kassalikviditeten ska vara lika med eller större än ett, eller 100 procent om nyckeltalet anges i procent. Kassalikviditeten är förhållandet mellan omsättningstillgångar (inklusive lager) och kortfristiga skulder. Om huvudmannen har beviljad checkräkningskredit ska hänsyn tas till den outnyttjade delen av denna. Till de kortfristiga skulderna ska även amorteringar som förfaller till betalning inom den närmaste tolv månadersperioden inräknas. En sådan bedömning ska göras med stöd av en upprättad årsredovisning eller årsbokslut, och mer aktuell räkenskapsinformation om det bedöms behövt. Om det gäller en ny aktör som ännu inte färdigställt sådana underlag kan den visa betalningsförmåga med en likviditetsbudget och relevanta underlag som styrker betalningsförmågan, samt aktuell räkenskapsinformation. Likaså behöver en sökande visa att den har förutsättningar att finansiera utbetalningar inför uppstart och de första verksamhetsåren.

Även om den enskilda huvudmannen redovisar ett tillfredsställande likviditetsmått kan betalningsförmågan brista. Ett exempel är när kredittiderna på fordringarna är långa men kredittiderna på skulderna korta. I vissa fall kan också likviditetsmålet vara bristande samtidigt som den faktiska betalningsförmågan är tillfredsställande. Huvudmannen bör därför få möjlighet att visa det genom att redogöra för exempelvis intjäningsförmåga, faktiska förfalldatum, poster som inte påverkar likviditeten samt övergripande riskbild, som till exempel skuldsättningsgrad. Vid tveksamheter kan det vara nödvändigt att närmare analysera omsättningstillgångarna och de kortfristiga skulderna för att närmare kunna bedöma om likviditeten är tillfredsställande.

Den enskildes egna kapital ska vara tillräckligt stort för att kunna stå emot förluster och för att det ska finnas en buffert för oförutsedda händelser. Det innebär att det egna kapitalet ska vara tillräckligt stort för att ge ett ekonomiskt utrymme för till exempel minskningar i barn- och elevantal som kan förväntas på den lokala marknad som den enskilde avser att etablera sig på. Det ska alltså finnas en beredskap för att intäkterna minskar eller kostnaderna ökar och därmed att förluster kan uppstå utan att det egna kapitalet förbrukas. Bedömningen av det egna kapitalet bör baseras på nyckeltal som exempelvis soliditet. Det egna kapitalet i relation till faktisk eller uppskattad omsättning är också ett lämpligt nyckeltal för att avgöra om storleken på det egna kapitalet är tillräckligt i relation till verksamheten. Nyckeltalen kan dock behöva analyseras i förhållande till verksamhetens ekonomi i övrigt. Det kan till exempel gälla om huvudmannen äger en fastighet med eftersatt underhållsbehov, eller om den uppskattade årsomsättningen som beräkningen baseras på inte är trovärdig. Vid tveksamheter kan det vara nödvändigt att analysera verksamheten i stort för att närmare bedöma om det egna kapitalet har en tillfredsställande eller bristande nivå.

Andra omständigheter av betydelse är något som inverkar på bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna men inte avser resultat, likviditet eller eget kapital. Det kan exempelvis röra sig om låne- eller avtalsvillkor som innebär en ekonomisk risk, återkommande efterutdelningar, eller ny lagstiftning som innebär väsentligt ökade kostnader.

Av *andra stycket andra meningen*, som är ny, framgår att om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar. Vid en tillståndsprövning bör en bedömning av moderbolaget och koncernbolagens ekonomi vägas in om koncernen bedöms ha en ansträngd ekonomi. I en sådan situation finns en risk för att resurser på sikt flyttas från de verksamheter som är vinstbringande till förlustbringande verksamheter på annat håll inom koncernen. Men en finansiellt stark koncerns ekonomiska situation bör normalt inte påverka bedömningen av huvudmannens likviditet eller egna kapital. Endast när huvudmannen kan visa att det finns ett faktiskt juridiskt åtagande att skjuta till medel bör det vägas in. Däremot bör det ingå i prövningen huruvida ekonomin i koncernen som helhet kan ligga den enskilda huvudmannen till last ur ett ekonomiskt riskperspektiv.

5 § Paragrafen reglerar krav på den enskilde att ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen för att få godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen, som endast har ändrats språkligt, motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 3. Ingen ändring i sak är avsedd. Övervägandena finns i kapitel 3.

6 § Paragrafen reglerar krav på att den enskilde ska ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten för att få godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen, som endast är språkligt justerad, motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 1. Ingen ändring i sak är avsedd.

7 § Paragrafen reglerar krav på att den enskilde ska vara lämplig för att få godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § tredje stycket. Övervägandena finns i kapitel 3.

Första meningen är språkligt ändrad men ingen ändring i sak är avsedd.

Paragrafhänvisningen i *andra meningen* är ändrad på grund av att bestämmelsen flyttas till det nya 2 a kap. Då endast juridiska personer enligt 2 kap. 5 § första stycket får godkännas som enskilda huvudmän behöver det inte anges i paragrafens andra mening att den ska tillämpas på juridiska personer. Paragrafen har därför justerats i denna del. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

8 § Paragrafen reglerar vilken personkrets som omfattas av prövningen av kraven på insikt och lämplighet enligt 6 och 7 §§. Övervägandena finns i kapitel 3.

Paragrafhänvisningarna är ändrade på grund av att bestämmelser har flyttats till kap. 2 a. Då endast juridiska personer enligt 2 kap. 5 § första stycket får vara enskilda huvudmän behöver inte det anges i paragrafen att den ska tillämpas på juridiska personer. Paragrafen har därför ändrats i den delen. Paragrafen, som motsvarar nuvarande 2 kap. 5 a §, är i övrigt oförändrad.

9 § Paragrafen reglerar när en sökande inte ska anses vara lämplig. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 b §. Paragrafhänvisningen är justerad på grund av att bestämmelsen som hänvisas till har flyttats till kap. 2 a, men ingen ändring i sak är avsedd.

10 § Paragrafen reglerar krav på ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov på utbildning vid gymnasieskola. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen, som är oförändrad, motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § fjärde stycket.

11 § Paragrafen reglerar krav på att utbildningen inte ska innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna samt att elevunderlaget avseende förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen, som motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § femte stycket, har ändrats språkligt. Ingen ändring i sak är avsedd.

12 § Paragrafen innehåller bestämmelser om rättsligt inflytande av kommun eller region. Övervägandena finns i kapitel 3.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 2 kap. 6 §, har ändrats språkligt och paragrafhänvisningen är justerad. Ingen ändring i sak är avsedd.

13 § Paragrafen reglerar rätt att ta ut avgifter för ansökan enligt 2 kap. 5 §. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 d §. Paragrafhänvisningen är justerad men ingen ändring i sak är avsedd.

14 § Paragrafen reglerar handläggning av ärende om godkännande av enskild som huvudman. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 7 §. Paragrafhänvisningen i *andra stycket* är justerad men ingen ändring i sak är avsedd.

15 § Paragrafen reglerar krav på samråd. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen, som är oförändrad, motsvarar nuvarande 2 kap. 6 a §.

16 § I paragrafen, som är ny, definieras vad som avses med begreppet enhet. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av bestämmelsen framgår att det med enhet i bestämmelser om värdeöverföring, värdeöverföringsförbud och särredovisning i 17–20 och 22–24 §§ avses skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem. Dessa begrepp förklaras i sin tur i 1 kap. 3 § skollagen.

17 § I paragrafen, som är ny, definieras vad som avses med värdeöverföring i skollagen. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket* framgår att värdeöverföring är en benämning på affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten. Vad som avses med en enhet framgår av 16 §.

I 1 kap. 2 § första stycket 7 bokföringslagen (BFL) definieras affärshändelse som alla förändringar i storleken och sammansättningen av ett företags förmögenhet som beror på företagets ekonomiska relationer med omvärlden, såsom in- och utbetalningar, uppkomna fordringar och skulder samt egna tillskott till och uttag ur verksamheten av pengar, varor eller annat. Relationer med omvärlden omfattar medlemmar, ägare och ledamöter. Uttrycket affärshändelse ska förstås på samma sätt i skollagen som i BFL, förutom att det utgår från enheten och inte den juridiska personen. Om den enskilde huvudmannen enbart har en enhet och inte bedriver någon annan verksamhet blir det dock i praktiken ingen skillnad.

När det gäller minskning av förmögenhet är det enhetens förmögenhet som ska bedömas, inte huvudmannens. Om den enskilda huvudmannen har mer än en enhet eller bedriver annan verksamhet kan även transaktioner från enheten i fråga till andra enheter eller verksamhet som leder till en förmögenhetsminskning för enheten ses som en värdeöverföring i skollagens mening. Det är då fråga om en slags intern värdeöverföring. Frågan om affärshändelsen medför en förmögenhetsminskning får avgöras enligt allmänna principer för bedömning av affärshändelsens värde (se till exempel prop. 2004/05:85 s. 747).

Även bedömningen av om affärshändelsen är av rent affärsmässig karaktär utgår från enheten, och inte huvudmannen. Frågan om en transaktion är av affärsmässig karaktär eller inte får avgöras i det enskilda fallet utifrån objektiva iakttagbara kriterier, främst förekommande värdeskillnad mellan parternas prestationer (se prop. 2004/05:85 s. 370 f.). En dålig affär för en enhet innebär dock inte nödvändigtvis att en värdeöverföring ska anses ha skett, utan tillsynsmyndigheten får göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Sker den dåliga affären till exempel mellan enheter i en och samma huvudman, mellan företag med samma eller delvis samma ägare som den enskilda huvudmannen, eller med en närstående till ägarna bör transaktionen ses som en värdeöverföring.

Utgångspunkten bör vidare vara att det inte är en transaktion av affärsmässig karaktär om en enhet betalar ett överpris, i förhållande till vad som kan anses vara marknadsmässigt pris, till en annan av huvudmannens enheter för en vara eller tjänst. Att däremot en bolagsman i handelsbolag gör uttag motsvarande en marknadsmässig lön för det arbete som denne utfört i bolaget bör ses som en transaktion av rent affärsmässig karaktär.

Som exempel på värdeöverföringar kan nämnas försäljning av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris, lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, avskrivningar av fordringar eller att låta fordringar preskriberas och ingående av ett borgensåtagande som inte sker på marknadsmässiga grunder (jfr. prop. 2004/05:85 s. 747 f.). Även koncernbidrag från enheten är en värdeöverföring. Lån med icke-marknadsmässiga villkor som är till nackdel för enheten kan också ses som en värdeöverföring.

Ett annat exempel på värdeöverföring är situationen när den enskilde huvudmannen inte intäktsför det kommunala bidraget i en enhet trots att den enligt 24 § ska göra det och i stället redovisar skolpengen som intäkt i en annan enhet eller verksamhet i den juridiska personen. Det innebär att medel förs mellan enheter genom att dölja ett steg i transaktionskedjan. Även felaktig fördelning av andra intäkter och kostnader kan ses som en värdeöverföring. Detta är dock inte en uttömmande uppräkningslista av interna värdeöverföringar.

Av *andra stycket* framgår att överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag är en värdeöverföring. Det innebär att resultatet, om det är ett överskott, måste stanna kvar i enheten. Ett underskott av kommissionärsverksamhet omfattas inte av bestämmelsen eftersom det i regel innebär att medel tillförs enheten. Krav på redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission framgår av 25 §.

18 § I paragrafen, som är ny, anges vad ett värdeöverföringsförbud enligt lagen innebär. Uttrycket används i bestämmelserna om värdeöverföringsförbud vid nyetablering (2 a kap. 19 §), värdeöverföringsförbud vid överlåtelse (2 a kap. 20 §) och föreläggande med värdeöverföringsförbud (26 kap. 10 a §). Övervägandena finns i kapitel 5.

Bestämmelsen innebär att under tiden som ett värdeöverföringsförbud gäller för en enhet så får inte en enskild huvudman besluta eller verkställa några värdeöverföringar från den. Ett förbud hindrar inte en huvudman från att göra värdeöverföringar *till* enheten. Vad värdeöverföringar är framgår av 17 § och enhet förklaras i 16 §. Den verksamhet som omfattas av förbudet är sådan verksamhet som bedrivs i enheten med stöd av godkännandet enligt 2 kap. 5 §. Verkställa i detta sammanhang innebär den faktiska utbetalningen av utdelningen eller liknande.

Som exempel får den enskilda huvudmannen inte besluta om en vinstutdelning under tiden för ett förbud även om vinstutdelningen avser ett annat räkenskapsår än det innevarande. I det fall ett värdeöverföringsförbud börjar gälla efter en beslutad utdelning men innan den är verkställd får inte utdelningen betalas ut.

I det fall det uppstått kostnader eller intäkter innan verksamheten startas får dessa redovisas i enlighet med bestämmelserna om sårredovisning. Det kan till exempel vara byggnation av lokaler som ska användas till förskole- eller skolverksamhet, eller personalkostnader som uppstår innan läsårets början.

19 § I paragrafen, som är ny, regleras värdeöverföringsförbud vid nyetablering. Övervägandena finns i kapitel 5.

I *första stycket* anges att vid nyetablering av enhet ska den som godkänt den enskilde som huvudman besluta om värdeöverföringsförbud för enheten. Med nyetablering avses att en enskild huvud-

man börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 §. Bestämmelsen kan tillämpas både när en helt ny verksamhet startas, och när en befintlig enhet förvärvats från en annan enskild huvudman (inkråmsöverlåtelse eller så kallat huvudmannabyte). En förändring av befintlig verksamhet i en enhet som inte kräver ett nytt godkännande omfattas inte av bestämmelsen. Med nyetablering avses inte heller en utökning av en befintlig enhet, till exempel att en skola utökas med fler årskurser eller ett nytt program. Detta oavsett att det krävs en utökning av ett befintligt godkännande.¹ Beslut om värdeöverföringsförbud bör tas i samband med beslut om godkännande av enskild huvudman, till exempel i samma beslutsdokument.

Innebörden av begreppet enhet framgår av 16 §. Betydelsen av värdeöverföring och värdeöverföringsförbud framgår av 17 och 18 §§. Samma myndighet som beslutar om godkännande av den enskilde som huvudman för en enhet ska besluta om värdeöverföringsförbud. Beslutet om värdeöverföringsförbud för en enhet kan tas samtidigt som beslutet om godkännande.

I *andra stycket* anges att värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller under fem år från och med den tidpunkt som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun enligt denna lag för första gången betalas ut till den enskilda huvudmannen. Bestämmelsen är tillämplig när en kommun gör en utbetalning, vilket kan vara en annan kommun än den kommun som skolenheten är belägen i. Bidrag enligt skollagen kan till exempel vara bidrag enligt 8 kap. 21 § (förskolan), 10 kap. 37 § (grundskolan) och 19 kap. 45 § (anpassade gymnasieskolan).

20 § I paragrafen, som är ny, regleras värdeöverföringsförbud vid förändring av det bestämmande inflytandet genom direkt eller indirekt ägande. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket* framgår att om det bestämmande inflytandet genom direkt eller indirekt ägande förändrats över en enskild huvudman ska den som godkänt den enskilde besluta om värdeöverföringsförbud för den enhet eller de enheter som den godkänt.

¹ Jfr. ansökan om utökning av befintligt godkännande i 2 kap. 5 § skolförordningen (2011:185), och ansökan om utökning av befintligt godkännande som inte endast innefattar avvikelse enligt 5 kap. inom de nationella programmen i 2 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039).

En enskild huvudmans samtliga enheter ska omfattas av förbud vid förändring av det bestämmande inflytandet genom direkt eller indirekt ägande. Beslut om värdeöverföringsförbud för en enhet tas dock alltid av den tillsynsmyndighet som godkänt den enskilde som huvudman för enheten. Flera tillsynsmyndigheter kan därför komma att fatta beslut om värdeöverföringsförbud vid en förändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman om den till exempel har förskoleenheter i flera kommuner, eller om den bedriver både skol- och förskoleverksamhet.

Bestämmelsen omfattar enskilda huvudmännen som har ägare, och alltså inte stiftelser, föreningar och trossamfund. Den tar inte heller sikte på VD eller andra personer som kan anses ha ett bestämmande inflytande enligt nuvarande 2 kap. 5 a §, om inte dessa personer samtidigt är ägare och på grund av det som anges nedan kan anses ha ett bestämmande inflytande över bolaget.

När det gäller handelsbolag kan en förändring av det bestämmandet inflytande anses ske när en ny bolagsman kommit in i bolaget beroende på vad som anges i bolagsavtalet. När det gäller kommanditbolag kan motsvarande bedömning göras för komplementär och kommanditdelägare.

Om samtliga aktier i ett aktiebolag säljs har det skett en förändring av det bestämmande inflytandet. Oftare är det dock så att det sker en förändring av delägare.

Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste det göras en samlad bedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet av vem som uppnår ett bestämmande inflytande.

I normalfallet har en fysisk eller juridisk person bestämmande inflytande när den representerar mer än 50 procent av det röstberättigade aktiekapitalet eller äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan. Det kan också vara när en fysisk eller juridisk person, under förutsättning att den också äger aktier eller andelar i den juridiska personen, på grund av avtal med andra ägare eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar kan utöva kontroll motsvarande mer än 50 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen. Ledning kan bland annat hämtas från 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551) (ABL) om moderbolag, dotterföretag och koncern.

I bolag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad kan bestämmande inflytande inträda redan vid ett lägre innehav och därför bör gränsvärdet för sådana bolag sättas till 25 procent.

Vid beräkningen av röster ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med. Med uttrycket närstående ska avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

I *andra stycket* anges hur länge ett värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller. Ett värdeöverföringsförbud gäller under fem år från och med den tidpunkt som det bestämmande inflytandet över huvudmannen förändrades. Det innebär att ett beslut om värdeöverföringsförbud kan avse tid innan den enskilda huvudmannen gjort en anmälan enligt 29 §.

21 § I paragrafen, som är ny, regleras när beslut om värdeöverföringsförbud börjar gälla. Övervägandena finns i kapitel 5.

I bestämmelsen anges att beslut om värdeöverföringsförbud vid nyetablering, förändring av bestämmande inflytande eller föreläggande om värdeöverföringsförbud gäller omedelbart. Det krävs alltså inte att beslutet har vunnit laga kraft för att det ska börja gälla.

22 § I paragrafen, som är ny, regleras när enskilda huvudmän måste särredovisa en enhet. Övervägandena finns i kapitel 5.

I bestämmelsens *första mening* anges att en enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än en enhet ska redovisa verksamheten i varje enhet särskilt. Vad som menas med enhet framgår av 16 §. Bestämmelsen är tillämplig om huvudmannen bedriver verksamhet med stöd av godkännande enligt 2 kap. 5 § i mer än en enhet. Kravet på särredovisning gäller oavsett om huvudmannen bara har en typ av enhet (till exempel flera skolenheter) eller om huvudmannen har olika typer av enheter (till exempel en skolenhet och en förskoleenhet).

I bestämmelsens *andra mening* anges att en enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en enhet ska särredovisa den verksamheten om huvudmannen också bedriver annan verksamhet. Med annan verksamhet avses här annan verksamhet än den som bedrivs i enheten med stöd av godkännande enligt 2 kap. 5 § och som får tas upp i en särredovisning enligt 23 §. Det kan både handla

om annan verksamhet enligt skollagen, som komvuxutbildning vuxenutbildning, eller verksamhet som inte regleras av skollagen. Annan verksamhet är också sådana kostnader som är förknippade med förberedelse för att etablera en ny enhet. Det innebär att i det fall en enskild huvudman enbart bedriver en enhet i den juridiska personen och ansöker om ytterligare ett godkännande ska verksamheten i den befintliga enheten särredovisas. Det eftersom de kostnader som uppstår med anledning av en ansökan om ett nytt godkännande och förberedelser inför att starta en ny enhet inte får anses höra till den verksamhet som bedrivs med stöd av det befintliga godkännandet. Andra exempel på sådana kostnader är byggnation av skollokaler eller kostnader för att anställa personal inför att den enskilde ska börja bedriva verksamhet med stöd av godkännandet enligt skollagen. Denna typ av verksamhet ska ses som annan verksamhet fram till dess att enheten startas då också den ska särredovisas enligt 23 §.

I det fall ingen annan verksamhet bedrivs i den juridiska personen utöver den som bedrivs i enheten med stöd av godkännande enligt 2 kap. 5 § behöver ingen särredovisning upprättas.

Krav på särredovisningens innehåll framgår av 23 och 24 §§. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 34 § meddela ytterligare föreskrifter om särredovisning.

23 § I paragrafen, som är ny, anges att särredovisningen ska utgå från enheten. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket* framgår att verksamheten i enheten ska redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person. Vad enhet är framgår av 16 §. Verksamhet i en enhet utgörs enbart av sådant som krävs för att uppfylla författningarnas krav. Det innebär att samtliga affärshändelser som skulle redovisats i en juridisk person vars enda verksamhet utgörs av sådan verksamhet som bedrivs med stöd av godkännandet ska redovisas för varje enhet, se även 24 §.

Av *andra stycket första meningen* framgår att särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilda huvudmannen. En särredovisning ska upprättas om verksamhet som ska särredovisas enligt 22 § har bedrivits i enheten under del av eller hela räkenskapsåret. Av *andra stycket andra meningen* framgår att särredovisningen ska vara upprättad senast sex månader efter räkenskapsårets slut. Med upprättad avses här att särredovisningen är färdigställd.

24 § I paragrafen, som är ny, anges krav på särredovisningen. Av bestämmelsen framgår vad särredovisningen ska innehålla. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av bestämmelsens *första strecksats* framgår att intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten redovisas i en resultaträkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret. Att en intäkt eller kostnad är hänförlig till verksamheten innebär att den är tydligt kopplad till verksamheten. Det kan till exempel vara kommunalt bidrag som avser barn eller elever på en enhet. Om ett riktat statsbidrag ska redovisas som intäkt i en enhet beror på bidragets villkor.

Intäkter och kostnader kan ibland till sin helhet avse bara den enhet som särredovisningen gäller, men det kan också handla om enhetens andel av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller verksamhet. Den andel av en gemensam intäkt eller kostnad som redovisas i enhet måste vara proportionerlig och rimlig i förhållande till dess koppling till verksamheten. Hela det kommunala bidrag som avser enhetens barn eller elever ska redovisas som intäkt i särredovisningen för enheten. Jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret ska anges.

Av bestämmelsens *andra strecksats* framgår att principer för den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller verksamhet redovisas i not. Det ska finnas principer för hur gemensamma intäkter och kostnader i den juridiska personen fördelas. Dessa principer ska redovisas i en not. Av noten ska det tydligt framgå hur fördelningen av gemensamma intäkter och kostnader görs.

Av bestämmelsens *tredje strecksats* framgår att tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten redovisas i en balansräkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret. Att en tillgång, skuld, avsättning eller eget kapital är hänförligt till verksamheten innebär att den har en tydlig koppling till enheten. Den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som gjorts måste vara proportionerlig och rimlig i förhållande till dess koppling till verksamheten. Jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret ska anges.

Av bestämmelsens *fjärde strecksats* framgår att principer för den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget

kapital som är gemensamma med en annan enhet eller verksamhet redovisas i not. Det ska finnas principer för den fördelning som görs av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med en annan enhet eller verksamhet. Dessa principer ska redovisas i not. Av noten ska det tydligt framgå hur fördelningen gjorts, exempelvis vilka fördelningsnycklar som använts, och om det skett några förändringar mellan åren.

Av bestämmelsens *femte strecksats* framgår att värdeöverföringar enligt skollagen till annan enhet eller verksamhet som bedrivs av den enskilda huvudmannen redovisas i not. Bestämmelsen omfattar endast värdeöverföringar till enhet eller verksamhet som bedrivs av den enskilde huvudmannen. Värdeöverföringar som skett till annan juridisk eller fysisk person behöver alltså inte framgå av noten. Vad värdeöverföring enligt skollagen är framgår av 17 §. Enhet definieras i 16 §.

25 § I paragrafen, som är ny, regleras krav på årsredovisning och årsbokslut för verksamhet som bedrivs i kommission. Övervägandena finns i kapitel 5.

I bestämmelsen anges att fullständiga resultat- och balansräkningar samt noter för verksamhet som bedrivs i kommission ska redovisas i enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut. Verksamhet som bedrivs i kommission ska alltså redovisas i den enskilda huvudmannen. Det gäller oavsett vilken verksamhet som bedrivs i kommission. Med fullständiga resultat- och balansräkningar samt noter avses vad som krävs när en verksamhet redovisas enligt det regelverk som huvudmannen tillämpar.

26 § I paragrafen, som är ny, regleras krav på revisor för enskilda huvudmän. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket* framgår att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor. Kravet på att en revisor ska vara auktoriserad eller godkänd innebär att en granskning av en lekmannarevisor inte uppfyller kravet i bestämmelsen. Granskningen ska göras i enlighet med kraven i revisionslagen (1999:1079), revisorslagen (2001:883) och tillämpliga associationsrättsliga författningar.

I *andra stycket* anges att en revisor ska yttra sig över särredovisning som en enskild huvudman har upprättat enligt 22 §. Revisorns

granskning bör genomföras enligt särskild överenskommelse, i enlighet med den internationella granskningsstandarden ISRS 4400. Yttrandet bör omfatta en sammanställning över genomförda granskningsåtgärder och revisorns iakttagelser av om särredovisningen har gjorts i enlighet med de föreskrifter som gäller för särredovisningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om revisors yttrande.

27 § I paragrafen, som är ny, regleras enskild huvudmans skyldighet att inhämta yttrande från revisor vid värdeöverföringsförbud. Överväganden finns i kapitel 5.

I bestämmelsen anges att en auktoriserad eller godkänd revisor ska yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt 17 § vid ett värdeöverföringsförbud enligt 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §. Det handlar om värdeöverföringsförbud vid nyetablering, ändring av det bestämmande inflytandet genom direkt eller indirekt ägande och föreläggande med värdeöverföringsförbud.

Det innebär att revisor ska yttra sig över om den enskilda huvudmannen gjort en värdeöverföring under den perioden som omfattades av ett värdeöverföringsförbud. Yttrandet ska lämnas även om värdeöverföringsförbudet endast avsett del av räkenskapsår, men då bara avse perioden med värdeöverföringsförbud. Revisorn behöver inte yttra sig om förekomsten av eventuella värdeöverföringar före eller efter då förbudet gällde.

Yttrandet kan ingå i en särredovisning om den enskilda huvudmannen är skyldig att upprätta en sådan. I annat fall bör ett sådant yttrande upprättas separat enligt den internationella granskningsstandarden ISRS 4400.

28 § Paragrafen reglerar skyldigheten för enskilda huvudmän att anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 8 §. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 6 b §. Paragrafen är justerad språkligt och hänvisningen är ändrad. Ingen ändring i sak är avsedd.

29 § I paragrafen, som är ny, finns krav på anmälan vid förändring av det bestämmande inflytande över en enskild huvudman. Övervägandena finns i kapitel 5.

Genom regleringen i paragrafen införs en skyldighet för enskilda huvudmän att anmäla förändringar av det bestämmande inflytandet genom direkt eller indirekt ägande. Anmälan ska göras till den som lämnat huvudmannens godkännande, dvs. till Statens skolinspektion eller aktuell kommun. Det är huvudmannen som ska anmäla förändringen.

Anmälan ska göras när det skett en förändring av det bestämmande inflytandet genom det direkta eller indirekta ägandet. Det är den enskilda huvudmannen som ska göra anmälan. Anmälan ska ske senast en månad efter förändringen av det bestämmande inflytandet. Det finns dock inte något hinder mot att en anmälan görs i förväg.

Det finns inget särskilt formkrav i lagen på hur en anmälan ska göras. Av en anmälan måste dock framgå vad den avser och vilken huvudman som gör den.

30 § I paragrafen, som är ny, regleras anmälningsskyldighet för enskilda huvudmän när en skolenhet ska läggas ned. Övervägandena finns i kapitel 6.

I *första stycket första meningen* anges att en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ske skriftlig, det är alltså inte tillräckligt att den enskilde huvudmannen muntligt har informerat kommunen. Av anmälan ska framgå vilken skolenhet som ska läggas ned, vilken huvudmannen är, samt när huvudmannen planerar att lägga ned skolenheten. Anmälningsskyldigheten avser bara den kommun som skolenheten är belägen i och inte andra kommuner som har elever i skolan.

Med att lägga ned en skolenhet avses att hela verksamheten i enheten upphör och godkännandet för skolenheten inte längre utnyttjas. Bestämmelsen är inte tillämplig när endast en del av verksamheten i skolenheten upphör. Bestämmelsen ska inte heller tillämpas när den enskilda huvudmannen inte bedrivit någon verksamhet i skolenheten och godkännandet därför återkallas med stöd av 26 kap. 14 b § andra stycket.

I *första stycket andra meningen* anges att anmälan ska ha kommit in till kommunen senast den 1 november året före det läsår nedläggningen genomförs. Exempelvis måste en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet under läsåret 2028–2029,

komma in till kommunen med en anmälan om det senast den 1 november 2027. Det finns dock inte något hinder mot att en anmälan görs tidigare än så.

I *första stycket tredje meningen* anges att en enskild huvudman kan komma in med en anmälan vid en senare tidpunkt om det finns särskilda skäl. En sådan anmälan ska dock alltid göras så snart som det är möjligt. Särskilda skäl är omständigheter som gör att en fristående skola behöver läggas ned som inte kunnat ha förutsetts inom den tid som anges i bestämmelsen, och vars effekter ligger utanför huvudmannens kontroll. Det kan till exempel handla om att skolbyggnaden inte kan användas på grund av en brand eller någon annan oväntad händelse och det inte går att hitta ersättningslokaler. Ett annat exempel är om ägaren till skolan blivit allvarligt sjuk och därför inte längre kan driva skolan. Att skolans ekonomi är dålig är i normalfallet inte att betrakta som ett särskilt skäl eftersom den enskilde huvudmannen har ett ansvar för att driva skolan ekonomiskt långsiktigt. Om den dåliga ekonomin beror på omständigheter som inte kunnat ha förutsetts inom den tid som anges i bestämmelsen, och vars effekter ligger utanför huvudmannens kontroll, kan det dock ses som ett särskilt skäl för att anmälan kan ske senare.

I *andra stycket* anges att anmälningsskyldigheten inte gäller om Statens skolinspektion har återkallat godkännandet för skolenheten med stöd av 26 kap. 13, 14, 14 b § första stycket eller 15 §. Undantaget gäller alltså vid återkallelse av ett godkännande för en skolenhet som sker utan att huvudmannen begärt det. Den enskilde huvudmannen är i den situationen inte skyldig att göra en anmälan till kommunen enligt första stycket.

31 § I paragrafen, som är ny, regleras skyldighet för enskilda huvudmän att inkomma med handlingar till tillsynsmyndighet. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket* framgår att kopia av enskilda huvudmäns årsredovisning eller årsbokslut, och revisionsberättelse ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Bestämmelsen avser kopior av undertecknade handlingar.

Av *andra stycket* framgår att kopia av sårredovisning enligt 22 § och yttrande av revisor enligt 26 § andra stycket ska ha kommit in

till tillsynsmyndighet inom senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Om handlingarna som nämns i paragrafen har kommit in till myndigheten i rätt tid avgörs med tillämpning av 22 § förvaltningslagen (2017:900) (FL).

32 § I paragrafen, som är ny, regleras skyldighet för enskilda huvudmän att inkomma med handlingar till tillsynsmyndighet. Övervägandena finns i kapitel 5.

Om yttrandet har kommit in till myndigheten i rätt tid avgörs med tillämpning av 22 § FL.

33 § I paragrafen regleras föreskriftsrätt. Den motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 5 e §. Paragrafhänvisningarna i punkterna 1 och 2 är justerade på grund av att bestämmelser har flyttats till kapitel 2 a. Punkterna 3–5 är nya. Övervägandena finns i kapitel 5.

26 kap.

1 §

I paragrafen anges kapitlets innehåll. I *fjärde strecksatsen* har det lagts till en hänvisning till rubriken till den nya bestämmelsen i 23 a §. I övrigt är bestämmelsen oförändrad. Övervägandena finns i kapitel 5.

3 §

Paragrafen reglerar Statens skolinspektions tillsynsområde. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket femte punkten* framgår att tillsynen omfattar att enskilda som godkänts av Statens skolinspektion fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4–11 och 19–32 §§. Punkten är delvis ändrad. Paragrafhänvisningar har justerats till följd av att redan befintliga bestämmelser har flyttats till ett nytt kapitel, 2 a kap. Det införs även hänvisningar till nya bestämmelser i 2 a kap. 19–32 §§. Det framgår därmed att Statens skolinspektion även har tillsyn över att enskilda som godkänts av myndigheten fortlöpande uppfyller

kraven i 2 a kap. om värdeöverföring (19–24 §§), årsredovisning och årsbokslut (25 §), revisor (26 och 27 §§), anmälan (28–30 §§) samt skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 och 32 §§).

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

4 §

Paragrafen reglerar kommunernas tillsynsområde. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket femte punkten* framgår att tillsynen omfattar att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4–11, 19–29, 31 och 32 §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§. Punkten är delvis ändrad. Paragrafhänvisningar har justerats till följd av att redan befintliga bestämmelser flyttas till ett nytt kapitel, 2 a kap. Det införs även hänvisningar till nya bestämmelser i 2 a kap. 19–29 och 31 och 32 §§. Det framgår därmed att kommunen även har tillsyn över att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 a kap. om värdeöverföring (19–24 §§), årsredovisning och årsbokslut (25 §), revisor (26 och 27 §§), anmälan (28 och 29 §§) samt skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 och 32 §§).

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förelägganden inom ramen för tillsynen enligt lagen. Övervägandena finns i kapitel 11.

Av paragrafen följer redan att tillsynsmyndighet ska ange de brister som påtalas i föreläggandet bedöms vara ett allvarligt missförhållande.

I *fjärde stycket andra meningen* införs ett krav på att tillsynsmyndigheterna i föreläggandet även ska upplysa om att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år från beslutet om föreläggandet kan leda till återkallelse av godkännande (15 §), verksamhetsförbud (16 b §) eller statliga åtgärder för rättelse (17 §). Återkallelse av godkännande kan bara bli aktuellt för en enskild huvudman och

uppllysning om denna åtgärd behöver därför inte ges till kommunala huvudmän.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

10 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar förelägganden som förenas med värdeöverföringsförbud. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av *första stycket* framgår ett föreläggande enligt 10 § får förenas med ett värdeöverföringsförbud. Ett värdeöverföringsförbud omfattar den eller de enheter (se 16 §) som föreläggandet avser. Ett föreläggande bör förenas med ett förbud om de brister som föreläggandet avser bedöms kunna indikera på bristande resursfördelning av huvudmannen. Det kan till exempel handla om avsaknad av behöriga lärare, för lite undervisningstid, och bristande tillgång till elevhälsa. Vidare bör föreläggandet förenas med värdeöverföringsförbud i fall där myndigheten anser att det finns otillräckliga ekonomiska förutsättningar för den enskilda huvudmannen, till exempel om det egna kapitalet bedöms vara alltför lågt (se 2 a kap. 4 §). Om ett föreläggande avser ekonomiska förutsättningar är det av vikt att medlen stannar i verksamheten för att kunna stärka den enskilda huvudmannens ekonomiska förutsättningar.

Om det är fråga om sådana allvarliga brister att föreläggandet ska förenas med vite enligt 26 kap. 27 § andra stycket bör den enskilde huvudmannen inte heller kunna göra någon värdeöverföring. Om ett föreläggande ska förenas med vite bör därför också regelmässigt ett värdeöverföringsförbud ges.

Av *andra stycket* framgår att värdeöverföringsförbudet gäller under två år från och med beslutet om föreläggande. Innebörden av värdeöverföring framgår av 2 a kap. 17 § och värdeöverföringsförbud av 2 a kap. 18 §.

10 b §

Genom paragrafen, som är ny, införs sanktionsavgifter för skolväsendet. Paragrafen reglerar vilka överträdelse som ska leda till sanktionsavgift. Övervägandena finns i kapitel 9.

Av *första stycket* framgår att en tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn. Det är alltså den myndighet som är tillsynsmyndighet över huvudmannen som beslutar om sanktionsavgift för huvudmannen.

Det anges vidare att en sanktionsavgift ska tas ut vid överträdelse av angivna bestämmelser. Om den avgiftsskyldige vidtar rättelse i ett senare skede innebär det inte att möjligheten att påföra en sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna att meddela en sanktionsavgift har uppkommit ska en sådan avgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Bestämmelsen om avstående från ingripande i 26 kap. 12 § skollagen ska alltså inte tillämpas vid överträdelse som kan leda till sanktionsavgift.

I *första stycket första punkten* regleras sanktionsavgift vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19 § (nyetablering), 20 § (bestämmande inflytande) och 26 kap. 10 a § (föreläggande med värdeöverföringsförbud). Vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud ska tillsynsmyndigheten besluta om en sanktionsavgift.

I *första stycket andra punkten* regleras sanktionsavgift om särredovisning enligt 2 a kap. 22 § inte upprättats i rätt tid. Särredovisningen ska enligt 2 a kap. 23 § vara upprättad senast sex månader efter räkenskapsårets slut.

I *första stycket tredje punkten* regleras sanktionsavgift om anmälan av förändringar i ägar- och ledningskretsen enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid. En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att förändringen ägde rum. Om det inte skett ska tillsynsmyndigheten besluta om en sanktionsavgift.

I *första stycket fjärde punkten* regleras sanktionsavgift om anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet i huvudmannen enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid. En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att förändringen ägde rum. Om det inte skett ska tillsynsmyndigheten besluta om en sanktionsavgift.

I *första stycket femte punkten* regleras sanktionsavgift om anmälan om nedläggning av en skolenhet enligt 2 a kap. 30 § inte gjorts i rätt tid. En sådan anmälan ska ha kommit in till lägeskommunen senast den 1 november året före det läsår som nedläggningen genomförs om det inte finns särskilda skäl. Anmälningsskyldigheten gäller inte om Statens skolinspektion återkallat godkännandet enligt 26 kap. 13,

14 eller 15 §. När särskilda skäl att komma in med anmälan senare föreligger framgår av kommentaren till 30 §. Om en anmälan inte gjorts i rätt tid ska Statens skolinspektion besluta om sanktionsavgift.

I *första stycket sjätte punkten* regleras sanktionsavgift om handlingar enligt 2 a kap. 31 eller 32 § inte inkommit i rätt tid. De handlingar som avses är kopia av enskilda huvudmäns årsredovisning eller årsbokslut, underskriven revisionsberättelse, kopia av särredovisning enligt 22 § och yttrande av revisor enligt 26 och 27 §§ andra stycket. Handlingarna ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Om så inte skett ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift.

Enligt *andra stycket* ska tillsynsmyndigheten inte besluta om avgift om det är uppenbart oskäligt. Det ska handla om undantagssituationer när det framstår som stötande att över huvud taget besluta om sanktionsavgift – även om den skulle kunna efterges. Vid bedömningen av om det är uppenbart oskäligt bör hänsyn tas till omständigheterna vid överträdelsen. Det ska beaktas vad huvudmannen har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Ett exempel på när det kan vara uppenbart oskäligt att besluta om en sanktionsavgift är om allvarlig sjukdom förhindrat huvudmannen från att göra rätt för sig. Ett annat exempel är vid yttre omständigheter som huvudmannen svårligen hade kunnat förutse eller påverka. Ett annat exempel är om en enskild huvudman lägger ned en skolenhet eller begär att godkännandet ska återkallas enligt 26 kap. 14 b § sista stycket, och det inte har bedrivits någon verksamhet i skolenheten.

I bedömningen av om det är uppenbart oskäligt att ta ut avgift bör följande omständigheter normalt inte leda till att beslut om avgift inte fattas: bristande betalningsförmåga, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller bristfälliga rutiner.

Att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att kravet är mycket högt ställt för att tillsynsmyndigheten inte ska besluta om en sanktionsavgift. Tillsynsmyndigheten kan dock jämka eller efterge en sanktionsavgift enligt 10 e § om det finns särskilda skäl för det.

Enligt *tredje stycket* får en sanktionsavgift inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts. Bestämmelsen har sin grund i förbudet mot dubbelbestraffning i Europakonventionen.

Om ett vitesföreläggande inte följts kan tillsynsmyndigheten välja att ansöka om att vitet utdöms. Samma gärning skulle även kunna resultera i en sanktionsavgift. Det faktum att vitesföreläggandet finns utgör inte hinder mot ett beslut om sanktionsavgift. Den avgörande tidpunkten för när hindret uppkommer är tidpunkten då en domstolsprocess inleds om utdömande av vitet.

10 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sanktionsavgiftens storlek. Övervägandena finns i kapitel 9.

Av *första stycket* framgår att en sanktionsavgift vid överträdelse av värdeöverföringsförbud (10 b § 1), när särredovisning inte upprättats i rätt tid (10 b § 2), samt när anmälan gällande förändring av ägar- och ledningskrets (10 b § 3), förändring av bestämmande inflytande (10 b § 4) eller planerad nedläggning av en skolenhet (10 b § 5) inte gjorts i rätt tid, ska tas ut med ett belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.

Av *andra stycket* framgår att när avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens karaktär och svårhetsgrad, om huvudmannen tidigare ålagts att erlägga sanktionsavgift och vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

Med överträdelsens karaktär och svårhetsgrad avses till exempel hur länge som överträdelsen har pågått, om det handlar om upprepade överträdelser, samt överträdelsens syfte och omfattning. Frågan om överträdelsens karaktär och svårhetsgrad får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Om sanktionsavgiften avser överträdelse av värdeöverföringsförbud bör storleken på den eller de värdeöverföringar som gjorts i strid med förbudet beaktas vid fastställande av storleken på avgiften. Hur många isolerade överträdelser av ett värdeöverföringsförbud som gjorts och hur många räkenskapsår som överträdelserna gäller är omständigheter som också bör påverka bedömningen. Att överträdelser har gjorts vid upprepade tillfällen och under längre tid bör normalt ses som försvårande. Med isolerade överträdelser avses både antalet tillfällen som ett värdeöverföringsförbud överträtts

och om flera värdeöverföringar, exempelvis lämnade koncernbidrag och felaktig intäktsföring, skett vid samma tillfälle.

Syftet med överträdelsen kan beaktas i försvårande riktning. Om syftet med överträdelsen är att försvåra kontroll eller förhindra att beslut enligt skollagen tas, bör det ses som försvårande. Exempelvis är det försvårande om det framgår att huvudmannen inte har anmält en ändring av ägar- och ledningskretsen i syfte att undgå en ägar- och ledningsprövning, liksom att huvudmannen inte anmäler en förändring i den bestämmande inflytandet i syfte att undvika att ett beslut om värdeöverföringsförbud tas.

När en tillsynsmyndighet ska bestämma storleken på en sanktionsavgift som tas ut på grund av att en anmälan inte har gjorts i rätt tid, kan den beakta hur lång tid som anmälan varit försenad, liksom om anmälan inte gjorts alls. Om anmälningsskyldigheten avser en planerad skolnedläggning kan omständigheten att nedläggningen beror på en konkurs anses vara förmildrande vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek.

Att huvudmannen tidigare ålagts att erlagga sanktionsavgift kan endast beaktas i försvårande riktning.

Tillsynsmyndigheten ska beakta vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Här kan till exempel en enskild huvudmans storlek och ekonomiska förmåga beaktas. En sanktionsavgift kan således differentieras utifrån årsomsättning eller liknande kriterier. Differentieringen bör bygga på förhållandevis enkla bedömningsgrunder och utgå från uppgifter som tillsynsmyndigheterna lätt kan komma åt och kontrollera.

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas. Det innebär att en bedömning av moderbolaget och koncernbolagens ekonomi ska vägas in om koncernen bedöms ha en finansiellt stark ekonomi. Men en finansiellt svag koncerns ekonomiska situation bör normalt inte påverka bedömningen av sanktionsavgiftens storlek.

10 d §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om storleken på sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § 6 och föreskriftsrätt. Övervägandena finns i kapitel 9.

Av *första stycket första meningen* framgår att en sanktionsavgift som beror på att handling enligt 2 a kap. 31 eller 32 § inte kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid ska tas ut med ett fast belopp vars storlek beror på den enskilde huvudmannens årsomsättning. De huvudmän som har en låg årsomsättning ska alltså betala en lägre sanktionsavgift än de huvudmän som har en hög årsomsättning. Det bör finnas två eller fler nivåer på det fasta beloppet.

Att inte inkomma i tid med en handling enligt 31 eller 32 § räknas som en överträdelse. Om det är flera handlingar som inte inkommer i tid är det fråga om flera överträdelser. Till exempel räknas det som två överträdelser om en huvudman varken kommer in med en kopia av årsredovisningen eller en revisionsberättelse. En sanktionsavgift kan alltså beslutas för varje handling som inte kommit in i tid.

Av *första stycket andra meningen* framgår att sanktionsavgiften ska höjas vid upprepade överträdelser. Det handlar om upprepade överträdelser av bestämmelserna i 2 a kap. 31 och 32 §§.

I *andra stycket* ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgiftens storlek.

10 e §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om jämkning och eftergift. Övervägandena finns i kapitel 9.

Av bestämmelsen framgår att avgiften får sättas ned helt eller delvis om det finns särskilda skäl. Möjligheten att sätta ned avgiften är en undantagsbestämmelse. Beslut om eftergift bör bara tas när jämkning inte bedöms vara tillräckligt. Tillsynsmyndigheten ska alltid pröva om det finns skäl för jämkning eller eftergift. I bedömningen ska de skäl som talar för respektive emot jämkning och eftergift beaktas.

Enligt 26 kap. 10 b § andra stycket ska en avgift inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att kravet för att inte besluta om en sanktionsavgift är högt ställt. Skulle det vara fråga om en situation där kravet på uppenbart oskäligt inte är uppfyllt kan det ändå vara fråga om särskilda skäl för jämkning eller eftergift. De omständigheter som ska beaktas inom ramen

för prövningen av om det vore uppenbart oskäligt att besluta om sanktionsavgift får alltså även beaktas vid prövningen av bestämmelsen om jämkning och eftergift.

När det gäller överträdelse av ett värdeöverföringsförbud kan ett skäl för jämkning vara att värdeöverföringen återbetalats till huvudmannen. Jämkning bör dock endast komma i fråga om värdeöverföringen återbetalats redan innan tillsynsmyndigheten uppmärksammat den olovliga värdeöverföringen. Återbetalning bör dock aldrig utgöra skäl för eftergift.

10 f §

Paragrafen, som är ny, reglerar kommuniseringsskyldighet inför beslut om sanktionsavgift och preskriptionstiden för sanktionsavgifter. Övervägandena finns i kapitel 9.

Av bestämmelsen framgår att en tillsynsmyndighet endast får besluta om en sanktionsavgift om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum. Kommunikation ska ske enligt 25 § FL. Den enskilde huvudmannen ska få tillfälle att yttra sig om allt material av betydelse för beslutet.

Preskriptionstiden om fem år ska räknas från det att överträdelsen begicks. Med överträdelse avses även underlåtenhet. När det gäller pågående överträdelser börjar preskriptionstiden löpa först när överträdelsen har upphört. Bevisbördan för att kommunikation har skett ligger på tillsynsmyndigheten.

10 g §

Paragrafen, som är ny, reglerar betalning av en sanktionsavgift. Övervägandena finns i kapitel 9.

Av *första stycket* framgår att sanktionsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Sanktionsavgiften ska betalas till den tillsynsmyndighet som beslutat om den. Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas först efter att det vunnit laga kraft.

Av *andra stycket* framgår att sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

13 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse som ger en tillsynsmyndighet rätt att under vissa omständigheter få återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag. Övervägandena finns i kapitel 3.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 26 kap. 13 § men i *andra stycket andra punkten* ändras en paragrafhänvisning till följd av att bestämmelsen som den avser har flyttats till det nya kapitlet 2 a. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

14 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om återkallelse av godkännande för enskild huvudman som inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännandet. Övervägandena finns i kapitel 3.

I *första stycket* justeras paragrafhänvisningarna som en följd av att bestämmelserna som de avser flyttats till det nya kapitlet, 2 a kap. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

15 §

Paragrafen reglerar rätten för tillsynsmyndigheten att återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag trots att ett föreläggande har följts. Övervägandena finns i kapitel 11.

I bestämmelsen anges att en tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag inom tre år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande, trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

Bestämmelsen är ändrad på så sätt att tvåårsfristen numera är en treårsfrist, samt att kravet på att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten tagits bort.

Paragrafen är i övrigt oförändrad och ledning för tillämpningen av bestämmelsen i de delar den är oförändrad kan hämtas från förarbetena till bestämmelsens tidigare lydelse (prop. 2021/22:45 s. 58 f.).

16 b §

Paragrafen, som delvis motsvarar nuvarande 16 b §, innehåller en bestämmelse som ger Statens skolinspektion möjlighet att besluta om ett sådant verksamhetsförbud som avses i 16 a § trots att ett föreläggande enligt 10 § har följts. Övervägandena finns i kapitel 11.

Paragrafen ändras på motsvarande sätt som 15 §. Den hittillsvarande tvåårsfristen ändras till en treårsfrist. Därutöver tas kravet på att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten bort. I övrigt är några förändringar inte avsedda och ledning för tillämpningen av bestämmelsen i delar som inte ändrats kan hämtas i från förarbetena till bestämmelsens tidigare lydelse, prop. 2021/22:45. Den hänvisar i sin tur till kommentaren till nuvarande 15 §, se prop. 2021/22:45 s. 58 f.

17 §

Paragrafen som delvis motsvarar nuvarande 17 § reglerar statliga åtgärder för rättelse. Övervägandena finns i kapitel 11 och 12.

Av *första stycket* framgår att Statens skolinspektion får, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn, en kommun, eller en region, besluta att staten på huvudmannens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (statliga åtgärder för rättelse), om huvudmannen inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och missförhållandet är allvarligt. Bestämmelsen är ändrad på så sätt att den numera också kan tillämpas på verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman som står under Statens skolinspektions tillsyn. Det innebär att förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket, som drivs av en enskild huvudman kan att kunna vara föremål för statliga åtgärder för rättelse. Bestämmelsen kan således alltjämt inte tillämpas på förskolor som har enskilda huvudmän. I övrigt har språkliga ändringar gjorts, men ingen ändring i sak är avsedd.

Uttalanden i tidigare förarbeten om vilka åtgärder som kan vidtas med stöd av bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse (se till exempel prop. 2009/10:165 s. 902 och prop. 2017/18:182 s. 4) bör

kunna tjäna som utgångspunkt även när bestämmelsen tillämpas gällande enskilda huvudmän. Andra exempel på åtgärder som kan bli aktuella att besluta om med stöd av den föreslagna regleringen är att anlita konsulter med nödvändig kompetens eller anställa personal för att kunna genomföra insatser som behövs för att rätta konstaterade missförhållanden på skolan. Inom ramen för en tvångsåtgärd kan också ledningen för skolan, som rektor, bytas ut.

Bestämmelsen reglerar tidsbegränsade åtgärder mot enskilda huvudmän. Det innebär att åtgärderna inte får innebära längre ekonomiska åtaganden för huvudmannen, till exempel fleråriga avtal om inköp av tjänster.

Statliga åtgärder för rättelse innebär att åtgärder vidtas på den enskilde huvudmannens bekostnad. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse bör inte fattas om myndigheten bedömer att den enskilde huvudmannen inte har förmåga att betala för åtgärderna.

Av *andra stycket* framgår att inom tre år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § 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. Bestämmelsen är ändrad och förutsättningarna är de samma som vid ett beslut om återkallelse enligt 15 §. För en kommentar om rekvisiten hänvisas till kommentaren till 15 §.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att beslut om statliga åtgärder för rättelse som gäller verksamhet som har enskild huvudman bara får tas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet som huvudman. Återkallelse ska alltså ske i första hand. För att särskilda skäl ska anses föreligga bör det handla om väl avgränsade problem som bedöms kunna lösas under en förhållandevis kort tid genom statliga åtgärder för rättelse.

Bestämmelsen är inte avsedd att användas under längre tidsperioder som omfattar flera år. Omständigheten att en statlig åtgärd för rättelse pågår hindrar inte heller att tillsynsmyndigheten avbryter den och i stället återkallar huvudmannens godkännande, om myndigheten bedömer att det bör ske.

23 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar hörande av elever under 16 år utan vårdnadshavares samtycke och närvaro. Övervägandena finns i kapitel 13.

Av bestämmelsen framgår att Statens skolinspektion i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Eleverna får höras utan vårdnadshavarens samtycke och närvaro. Principen om barnets bästa ska alltid beaktas. En elev får bara höras om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Bedömningen måste ske med elevens intresse i fokus och med utgångspunkt i elevens ålder och mognad. Det krävs inte samtycke från vårdnadshavare för att höra elever under 16 år.

Bestämmelsen påverkar inte Statens skolinspektions rätt att höra elever som är 16 år eller äldre. Den är inte heller avsedd att påverka om Statens skolinspektion eller kommunerna har rätt att höra barn som ännu inte börjat skolan utan vårdnadshavarens samtycke och närvaro.

27 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vite. Övervägandena finns i kapitel 9.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att tillsynsmyndigheten får beakta koncernens ekonomi vid fastställande av vitesbeloppets storlek om en enskild huvudman ingår i en koncern. Bedömningen av en enskild huvudmans ekonomiska ställning kan bli missvisande om den enskilde huvudmannen ingår i en koncern. Om exempelvis koncernbidrag lämnas från huvudmannen kan huvudmannens ekonomiska ställning förefalla sämre än om hänsyn tas till koncernens samlade ekonomi. Detsamma kan sägas om överföring av resultat i det fall den enskilda huvudmannen har ingått ett avtal om kommission. Därmed får tillsynsmyndigheten också beakta koncernens ekonomi vid fastställande av vitesbelopp. En bedömning av moderbolaget och koncernbolagens ekonomi ska i första hand vägas in om koncernen bedöms ha en finansiellt stark ekonomi. Men en

finansiellt svag koncerns ekonomiska situation bör normalt inte påverka bedömningen av vitesbeloppets storlek.

I övrigt är ingen ändring i sak avsedd.

26 b kap.

1 § Paragrafen, som är ny, reglerar återbetalningsskyldighet på grund av brott. Övervägandena finns i kapitel 8.

Av *första stycket första meningen* framgår att en enskild huvudman som tagit emot bidrag enligt skollagen är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget använts i brott.

Med enskilda huvudmän avses enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Med bidrag enligt skollagen avses såväl grundbeloppet som tilläggsbeloppet enligt bestämmelserna för respektive skolform, se exempelvis 10 kap. 37–39 §§ avseende grundskolan. Det blir en bevisfråga huruvida det går att visa att det är just det kommunala bidraget som använts i brott. Om huvudmannen endast bedriver utbildning enligt skollagen, torde det vara oproblematiskt att utgå i från att det är just det kommunala bidraget som använts i brott. Vissa enskilda huvudmän bedriver även annan verksamhet än utbildning enligt skollagen. Om den största delen av intäkterna härör från kommunalt bidrag bör det kunna presumeras att det är de kommunala bidragen som använts i brott. En annan ordning skulle kunna leda till alltför stora bevissvårigheter för kommunerna.

Den enskilda huvudmannen är återbetalningsskyldig till den kommun som utbetalat de kommunala bidragen. Om huvudmannen fått bidrag från flera kommuner och det är svårt att göra till vilken kommunen huvudmannen är återbetalningsskyldig bör återbetalningen till respektive kommun vara proportionerligt i förhållande till den enskilda kommunens andel av den totala finansieringen under den aktuella perioden som brottet begicks.

Att bidraget ska ha använts i brott innebär att mottagna medel förbrukats eller frånhänts huvudmannen i stället för att användas för de kostnader för utbildningen som de lämnats för, och detta ska ha skett genom att någon begått brott. Bidraget har alltså inte kommit verksamheten till del utan använts i brott. För att det ska anses vara fråga om ett brott krävs att någon i en brottmålsprocess blivit

dömd för ett brott. Det krävs också att domen vunnit laga kraft. Det kan, men måste inte, vara en ställföreträdare som blivit dömd för brottet. Exempel på brott som det kan vara fråga om är förskingring och trolöshet mot huvudman.

Av *första stycket andra meningen* framgår att det ska vara fråga om ett brott för vilket det är föreskrivet strängare straff än böter. Det ska alltså finnas fängelse i straffskalan och brott som endast kan leda till böter omfattas därmed inte.

Av *andra stycket* framgår att återbetalningsskyldighet inte föreligger om huvudmannen återkrävt eller återfått medlen på annat sätt. För att återbetalningsskyldighet inte ska föreligga på grund av att huvudmannen återkrävt medlen krävs det att huvudmannen gjort allvarligt menade försök att återfå dem. Det räcker inte med att huvudmannen har framställt ett skadeståndsanspråk i brottmålsprocessen utan huvudmannen ska också ha agerat för att sedan få tillbaka medlen. Det är huvudmannen som har bevisbördan för att den har agerat för att återfå medlen eller för att den har återfått medlen.

Vad som ska anses utgöra skälig tid måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Tiden bör dock beräknas med utgångspunkt från när brottmålsdomen vunnit laga kraft.

2 § Paragrafen, som är ny, reglerar enskild huvudmans återbetalningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar. Övervägandena finns i kapitel 8.

Av *första stycket* framgår att en enskild huvudman som fått bidrag enligt denna lag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Med enskilda huvudmän avses enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Med bidrag enligt skollagen avses såväl grundbeloppet som tilläggsbeloppet enligt bestämmelserna för respektive skolform, se exempelvis 10 kap. 37–39 §§ avseende grundskolan.

En utbetalning på felaktig grund är en utbetalning som den enskilda huvudmannen inte varit berättigad till. Det kan till exempel handla om ersättning för barn eller elever som inte gått i verksamheten under den tid som bidraget beviljats för. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om det är den enskilde huvudmannen eller kom-

munen som har orsakat den felaktiga utbetalningen. Den felaktiga utbetalningen kan alltså exempelvis bero på att huvudmannen medvetet angett ett felaktigt antal elever eller barn, underlåtit att rapportera förändringar av barnantalet i verksamheten eller vara en naturlig eftersläpning i rapporteringen. Den kan också vara en följd av kommunens hantering av ärendet. En felaktig utbetalning kan även avse en felaktig beräkning av de olika kostnadsposterna som lett till en utbetalning med för högt belopp. Kommunen kan dock beakta orsaken till den felaktiga utbetalningen vid prövningen av om den enskildes återbetalningsskyldighet ska jämkas eller efterges enligt 5 §.

Av *andra stycket* framgår att återbetalningsskyldigheten gäller det som har betalats ut för mycket.

3 § Paragrafen, som är ny, innehåller en reglering av när en enskild huvudman är återbetalningsskyldig avseende tilläggsbelopp. Övervägandena finns i kapitel 8.

Av *första stycket första meningen* framgår att en enskild huvudman som fått tilläggsbelopp enligt skollagen är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som bidraget beviljades för.

Med enskilda huvudmän avses enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Med tilläggsbelopp enligt skollagen avses tilläggsbelopp enligt bestämmelserna för respektive skolform, se exempelvis 10 kap. 39 § avseende grundskolan och 16 kap. 54 § avseende gymnasieskolan.

Med stödåtgärder avses sådana extraordinära stödåtgärder som tilläggsbelopp lämnas för, se till exempel 14 kap. 8 a § skolförordningen (2011:185). Om inga stödåtgärder vidtagits gäller återbetalningsskyldigheten för hela tilläggsbeloppet. Återbetalningsskyldighet kan också uppstå för del av bidraget. Ett sådant exempel är om huvudmannen beviljats tilläggsbelopp för att anställa en assistent på 75 procent men endast anställt någon på 50 procent. Om samtliga medel därmed inte utnyttjats för stödåtgärden blir huvudmannen återbetalningsskyldig för den överskjutande delen. Har huvudmannen i samma situation anställt någon på 75 procent men till en lägre kostnad än vad huvudmannen fick ersättning för blir huvudmannen inte återbetalningsskyldig.

Av *första stycket andra meningen* framgår att huvudmannen inte är återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet använts till de stödåtgärder som bidraget beviljades för. Detta innebär att huvudmannen inte per automatik är återbetalningsskyldig om alla de åtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för inte har genomförts. Det förutsätter dock att huvudmannen använt hela tilläggsbeloppet till stödåtgärderna. Det kan till exempel handla om att en anpassning av lokalerna blev dyrare än beräknat och därför inte kunde genomföras i sin helhet.

Av *andra stycket* framgår att återbetalningsskyldigheten gäller den del av tilläggsbeloppet som avser stödåtgärder som inte genomförts. Har vissa åtgärder vidtagits blir alltså huvudmannen inte återbetalningsskyldig för hela beloppet även om hela beloppet inte förbrukats till individens extraordinära stödbehov. Har alla stödåtgärder vidtagits men till en lägre kostnad än det beviljade bidraget är huvudmannen inte återbetalningsskyldig.

I besluten om tilläggsbelopp bör kommunerna tydligt ange vilka stödåtgärder som ersättning beviljas för. Om den enskilda huvudmannen inte vidtagit de åtgärder som framgår av beslutet blir den återbetalningsskyldig till den kommun som betalat ut bidraget.

4 § Paragrafen, som är ny, ger kommuner rätt att återkräva bidrag. Övervägandena finns i kapitel 8.

Av bestämmelsen framgår att om en enskild huvudman är återbetalningsskyldig enligt 1 § (brott), 2 § (felaktig betalning) och 3 § (tilläggsbelopp) i detta kapitel *får* den kommun som betalat ut bidraget kräva tillbaka det. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet för kommunen att kräva tillbaka bidrag. Det överlämnas alltså till kommunen att själv avgöra om återkrav ska ske eller inte. En förutsättning för att en kommun ska få kräva tillbaka bidrag är att återbetalningsskyldighet för den enskilde huvudmannen föreligger enligt de i bestämmelsen nämnda paragraferna.

Vid återkrav av bidrag som använts i brott är utgångspunkten att de kommuner som lämnat bidrag under den tid som brottet begicks får återkräva bidrag som de betalat ut. Det belopp som den enskilda kommunen återkräver bör vara proportionerligt i förhållande till den enskilda kommunens andel av den totala kommunala finansieringen under den aktuella perioden. Kommunerna får totalt

sett inte återkräva mer än den enskilda huvudmannen är återbetalningsskyldig för.

5 § Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om jämkning och eftergift av återkrav. Övervägandena finns i kapitel 8.

Av bestämmelsen framgår att den utbetalande kommunen får helt eller delvis sätta ned ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl. Kommunen ska alltid pröva om det finns särskilda skäl för jämkning eller eftergift. I bedömningen ska de skäl som talar för respektive emot jämkning och eftergift beaktas.

Bestämmelsen innehåller, utöver kravet på särskilda skäl, inte någon närmare reglering av när ett återkrav bör jämkas eller efterges. Omständigheter som kan behöva beaktas vid prövningen är till exempel orsaken till återkravet, hur lång tid som gått sedan utbetalningen och beloppets storlek i förhållande till den enskilde huvudmannens ekonomi.

Om huvudmannen fått för mycket bidrag på grund av att kommunen gjort fel bör det utgöra ett särskilt skäl för jämkning eller eftergift. Ju större delaktighet kommunen har i felets uppkomst, desto större bör utrymmet för jämkning och eftergift vara. Även om kommunen bidragit till att ett fel uppkommit bör eftergift dock vara uteslutet när den enskilda huvudmannen, genom dess företrädare, förstått eller borde ha förstått att det blivit fel.

Om huvudmannen medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet att anmäla förhållanden som kan påverka rätten till bidraget, såsom att underlåta att anmäla att barn eller elever slutat i verksamheten, bör eftergift regelmässigt vara uteslutet.

Ytterligare en omständighet som kan ha betydelse är den tid som förflutit sedan beloppet utbetalades. Det får emellertid bero på omständigheterna i det enskilda fallet i vilken utsträckning hänsyn ska tas till att det förflutit lång tid mellan en utbetalning och ett beslut om återkrav.

6 § Paragrafen, som är ny, reglerar dröjsmålsränta vid återkrav. Övervägandena finns i kapitel 8.

Enligt bestämmelsen ska kommunerna ta ut dröjsmålsränta enligt räntelagen på ett belopp som återkrävts men inte betalats i rätt tid. Dröjsmål kan föreligga från och med förfallodagen för såväl en

huvudfordran som en delbetalning enligt en avbetalningsplan. Motsvarande gäller om tiden enligt ett anståndsbeslut löpt ut.

Av hänvisningen till räntelagen följer bland annat att vad som sägs där om tidpunkt för uttagande av dröjsmålsränta, storleken av den och jämkning ska tillämpas vid krav på dröjsmålsränta enligt denna paragraf. För tidpunkten från när dröjsmålsräntan börjar löpa tillämpas bestämmelserna i 3 eller 4 § räntelagen. Det innebär att dröjsmålsränta börjar löpa från den dag som infaller trettio dagar efter det att återkrav framställdes, om inte annat följer av ett avtal om avbetalning eller ett beslut om anstånd. Dröjsmålsränta utgår med en räntesats som motsvarar den av Riksbanken fastställda referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter.

7 § Paragrafen, som är ny, reglerar kommuners rätt att avräkna ett återkrävt belopp vid en senare utbetalning. Övervägandena finns i kapitel 8.

Av bestämmelsen framgår att när en kommuns beslut att kräva tillbaka bidrag enligt detta kapitel vunnit laga kraft får kommunen besluta att dra av beloppet vid en senare utbetalning av bidrag enligt skollagen. Rätten att göra avdrag gäller återkrävt bidrag och inte dröjsmålsränta. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att kommunens beslut att återkräva bidraget har vunnit laga kraft.

Bestämmelsen ger kommuner möjlighet att avräkna återkrävt belopp mot en enskild huvudmans vilja. Kommunen kan dock avstå från att använda möjligheten till avräkning. Det ankommer på kommunen att bedöma om avräkning är en lämplig åtgärd i det enskilda fallet eller om ett återkrav bör betalas på något annat sätt. Det kan finnas situationer när avräkning är mindre lämpligt. Det kan till exempel vara fallet om avdrag med hela beloppet vid ett tillfälle skulle försätta den enskilda huvudmannen i akuta betalningssvårigheter.

28 kap.

2 §

I paragrafen anges vilka beslut av Statens skolinspektion som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övervägandena finns i kapitel 5 och 9.

Åttonde och nionde punkten är nya. Av punkterna följer att Statens skolinspektions beslut om värdeöverföringsförbud och sanktionsavgifter enligt de nya bestämmelserna i 2 a kap. 19 och 20 §§, samt 26 kap. 10 a och 10 b §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

5 §

I paragrafen anges vilka beslut av en kommun eller en region som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övervägandena finns i kapitel 5, 8 och 9.

Punkterna 11–13 är nya. Av punkterna följer att kommuns beslut om värdeöverföringsförbud, sanktionsavgifter, återkrav, ränta och avdrag enligt de nya bestämmelserna i 2 a kap. 19 och 20 §§, 26 kap. 10 a och 10 b §§, samt 26 b kap. 4, 6 och 7 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Referenser

Promemorior

Utbildningsdepartementet (2015). *Promemoria om förslag om utbildningsgaranti i gymnasieskolan* (U2015/03607/GV).

Riksdagstryck

Bet. 1981/82:JuU53, *Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet*.

Bet. 2017/18:FiU43, *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*.

Prop. 1981/82:168, *om vårdnad och umgänge m.m.*

Prop. 1984/85:96, *med förslag till lag om viten m.m.*

Prop. 1991/92:71, *om upphävande av regler om utländska företagsförvärv m.m.*

Prop. 1991/92:150, *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

1992/93:230, *Valfrihet i skolan*.

Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*.

Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.

Prop. 1998/99:130, *Ny bokföringslag m.m.*

Prop. 2004/05:85, *Ny aktiebolagslag*.

Prop. 2004/05:178, *Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning*.

Prop. 2006/07:65, *Informationskrav i noterade företag, m.m.*

Prop. 2006/07:119, *En effektivare lag om elektronisk kommunikation*.

Prop. 2007/08:60, *Fjärrvärmelag m.m.*

- Prop. 2008/09:1, *Budgetproposition för 2009.*
- Prop. 2008/09:160, *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.*
- Prop. 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor.*
- Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:125, *En ny alkohollag.*
- Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:176, *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:192, *Umgängesstöd och socialtjänstens förutsättningar att tala med barn.*
- Prop. 2014/15:57, *Nya administrativa sanktioner på finansmarknadsområdet.*
- Prop. 2015/16:118, *Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare.*
- Prop. 2016/17:22, *Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:23, *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel.*
- Prop. 2017/18:158, *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*
- Prop. 2017/18:159, *Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet.*
- Prop. 2017/18:182, *Samling för skolan.*
- Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Prop. 2020/21:83, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förstärkta stöd till företag, nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2021/22:135, *Idéburen välfärd.*
- Prop. 2021/22:45, *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister.*
- Prop. 2022/23:116, *Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen.*

Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 2005:22, *Nya upphandlingsregler.*
- SOU 2008:125, *En reformerad grundlag.*
- SOU 2013:38, *Vad bör straffas?*
- SOU 2013:56, *Friskolorna i samhället.*
- SOU 2014:52, *Resolution – En ny metod för att hantera banker i kris.*
- SOU 2015:7, *Krav på privata aktörer i välfärden.*
- SOU 2016:78, *Ordning och reda i välfärden.*
- SOU 2019:34, *Förbättrat skydd för totalförsvaret.*
- SOU 2019:56, *Idéburen välfärd.*
- SOU 2020:11, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvestering.*
- SOU 2020:33, *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
- SOU 2020:73, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.*
- SOU 2021:87, *Granskning av utländska direktinvesteringar.*
- SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*
- SOU 2022:65, *En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk.*
- SOU 2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag.*
- SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.*
- SOU 2024:29, *Goda möjligheter till ökat välbefinnande.*
- SOU 2024:50, *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.*

Regeringsbeslut m.m.

Regeringsbeslut, *Uppdrag om samverkan för bästa skola*, (U2015/3357/S).

Regeringsbeslut 2023–11–30, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens Skolinspektion* (U2023/03362), regeringsbeslut 2024-07-11, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens Skolinspektion* (U2024/01818).

Regeringsbeslut 2024-04-18, *Uppdrag om riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse*, (U2024/01164).

Ändringsbeslut 2024-04-25 i regleringsbrev för Statens skolverk, U2023/01741, U2024/01246.

Regeringsbeslut 2023-05-17, *Nationella målsättningar för skolväsendet*, (dnr. U2023/01696).

Regeringsbeslut 2023-12-07, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk* (U2023/02553 [delvis], U2023/03352, U2023/03475).

Regeringsbeslut 2024-12-12, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk* (U2024/02783) och regeringsbeslut 2024-12-9, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolverk* (U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.).

Regeringsbeslut 2024-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens Skolinspektion* (U2023/00710, U2024/02239, U2024/02837 [delvis] m.fl.).

Skr. 2009/10:179, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

Allmänna kommentarer

CRC/GC/2003/5. Allmän kommentar nr 5, *Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter*.

CRC/C/GC/7 (2006). Allmän kommentar nr 7, *Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom*.

CRC/C/GC/12 (2009). Allmän kommentar nr 12, *Barnets rätt att bli hörd*.

CRC/CGC/14 Allmän kommentar nr 14 (2013). *Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet.*

CRC/C/GC/20 Allmän kommentar nr 20 (2016). *Genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren.*

Rapporter, publikationer och litteratur.

Ahlström, Kristina (2018). *Förvaltningslagen*, Norstedts.

Andersson, Magnus & Karlsson, Yngve (2024). *Handbok för ekonomiska föreningar*. JUNO version 3.

Andersson, Per G, *Lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation*, Karnov (JUNO).

Almega (2024). *Promemoria om konsekvenser av eventuellt genomförande av krav på att varje skolenhet inom en koncern ska vara en egen juridisk person.*

Bernitz, Ulf (2015). *Rättsutlåtande – Angående rättsläget för privata ägda företag inom vård- och omsorgssektorn angående möjligheterna att genomföra vinstbegränsningar och liknande.*

Bokföringsnämnden (2023). *Årsredovisning i mindre företag (K2), Vägledning till BFNAR 2016:10.*

Bokföringsnämnden (2023). *Årsredovisning och koncernredovisning (K3), Vägledning till BFNAR 2012:1.*

Blomberg, Gustav (2024). *Skolnedläggningar 2014–2023 – ett kunskapsunderlag*, Friskolornas riksförbund.

Bull, Thomas & Stertzel, Fredrik (2023). *Regeringsformen – en kommentar*, 5 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Danielius, Hans, Danielius, Johan, Bull, Thomas & Cameron, Iain (2023), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* Norstedts Juridik, (JUNO Version 6).

Ericson, Bo (2019). *Arbetsmiljölagen*, JUNO Version 15.

Fackförbundet Kommunal (2022), *Vem bestämmer över förskolan. En rapport om förskolemarknadens effekter.*

Folkbildningsrådet (2023). *Villkorsanvisning för särredovisning och revision av folkhögskolor*, dnr 22/00477.

- Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag (2022). *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet*, Europeiska unionens publikationsbyrå.
- Förskoleförvaltningen Stockholms stad (2024), *Förskola i Stockholm 2023*.
- Henriksson, Lars (2015), *Vinstbegränsningskrav – rättsliga frågeställningar*, bilaga 2 till Svenskt Näringslivs remissyttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande.
- International Standards on Auditing (ISA).
- International Standard in Related Services (ISRS 4400), *Uppdrag att utföra granskning enligt särskild överenskommelse*.
- Kilkelly, U (2014). *The CRC in Litigation under the ECHR I*: Ton Liefwaard & Jaap E Doek (Red.) Litigating the Rights of the Child. Dordrecht: Springer.
- Kommerskollegium (2017) *Remissyttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande*, (dnr 4.1.1-2016/01974-2).
- Kyander, Alice *Tillsyn av fristående förskolor – kommunala tjänstemäns upplevelser av tillsyn på statligt uppdrag* (magisteruppsats, Uppsala universitet, 2022).
- Lefvert, Isak (2024). *Rättsutlåtande till Utredningen om vinst i skolan rörande friskolor, EU-rätt och den inre marknaden*.
- Lefvert, Isak (2025). *Tilläggsutlåtande till Utredningen om vinst i skolan rörande återkrav av skolpeng*.
- Mallmén, Anders, Andersson, Sten & Thorstorp, Bo (2023). *Lagen om ekonomiska föreningar – En kommentar*, JUNO version 6.
- Ramboll (2024b). *Kostnadsberäkningar till U 2022:08. Utredningen om vinst i skolan. Kostnad av särredovisningskrav*.
- Ramboll (2024a). *Kostnadsberäkningar till U 2022:08. Utredningen om vinst i skolan. Kostnad av omstrukturering*.
- Ramboll (2025). *Konsekvensanalys om utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08).
- Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov* (RiR 2017:30).
- Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser* (RiR 2022:17).

- Skog, Rolf (2023). *Rodhes aktiebolagsrätt* (JUNO version: 27).
- Skolinspektionen (2016). *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*, (dnr 40-2014:5632).
- Skolinspektionen (2017). *Ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*, (dnr 01-2017:5085).
- Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat – Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*, (dnr 40–2020:2189).
- Skolinspektionen (2023). *Framställan om ändring i skollagen 2023–10–23* (dnr 2023:8387).
- Skolinspektionen (2023). *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. – Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning*, (dnr 2023:7240).
- Skolinspektionen (2023). *Samlat metodstöd*, version 1, 2023–08–10.
- Skolinspektionen (2023). *Årsrapport 2022*, (dnr SI 2023:2142).
- Skolinspektionen (2024). *Rapport 2024:11 Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet – redovisning av regeringsuppdrag*.
- Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens statistik över viten 2011–2023*, (dnr SI 2024:1536).
- Skolinspektionen (2024). *Beslut om att starta eller utöka skola. Statistikrapport*, (dnr SI 2023:2263).
- Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023*, (dnr 2024:1192).
- Skolverket (2014). *Privata aktörer inom förskola och skola. Rapport 410*.
- Skolverket (2019). *Value Added – ett mått på skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling*, (dnr 5.1.3-2019:1517).
- Skolverket (2023). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* (dnr 2024:1228).
- Skolverket (2024). *Barn och personal i förskola hösten 2023* (dnr (2024:867).
- Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan. Rapport 2024:4*.

- Socialstyrelsen (2019). *Uppföljning av barnkonventionens genomslag*, (artikelnummer 2019-2-11).
- Statskontoret (2024). *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023 – antal, omfattning och innehåll*, Statskontoret, dnr 2024/20-5.
- Stattin, Daniel (2024). *Rättsutlåtande till utredningen om vinst i skolan om vinst och vinstutdelning*.
- Svenska institutet för europapolitiska studier (2016), *Remissyttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande*, (dnr 16/0138).
- Sweco (2024). *Företagsform, struktur och ekonomi. Fristående för-, grund- och gymnasieskolor i Sverige 2024*.
- Sweco (2024). *Konsekvensutredning – avseende eventuella förslag om införande av en nationell skolpengsnorm och begränsade vinstuttag i skolan*.
- Szyszczak, E., *Opinion to the Welfare Inquiry*, 2016.
- Totalförsvaret forskningsinstitut (FOI) (2023). *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker*.
- UC, *Branschfakta. b451 Skolor – Del 2 Grund- och gymnasieskolor samt universitet 2022*.
- UC, *Branschfakta b451 Skolor – Del 1 Förskolor 2022*.
- Uppsala kommun (2024), *Rapport efter tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Uppsala kommun läsåret 2022/23*.
- Warnling Conradsson, Nilsson (2020), *Sanktionsavgifter – Särskilt i näringsverksamhet*, Norstedts.
- Wehlander, Caroline (2015), *Who is afraid of SGEI? Services of general economic interest in EU law with a case study on social services in Swedish systems of choice*, Umeå universitet.
- Åhman, Karin (2017). *Yttrande över förslaget om rörelseresultatbegränsning (vinstbegränsning) för juridiska personer och dess förhållande till skyddet för äganderätten som en grundläggande fri- och rättighet*.

Kommittédirektiv

Dir. 2022:102.

Dir. 2023:109.

Dir. 2024:85.

Onlinekällor

Arbetsmiljöverket, "Sanktionsavgifter", inklusive länk till översikt av differentierad avgiftsberäkning med rubriken "Bestämmelser förenade med sanktionsavgift", hämtad 5 februari 2025, <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/boter-straff-och-sanktionsavgifter/sanktionsavgifter/>.

Boverket byggsanktionsavgifter, "Sanktionsberäkningsguiden", hämtad 5 februari 2025, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/byggsanktionsavgifter/berakning-av-sanktionsavgifter/>.

Inspektionen för strategiska produkter, "Statistik över UDI-ärenden", *Inspektionen för strategiska produkter*, hämtad 2025-03-18, <https://isp.se/utlandska-direktinvesteringar/statistiska-uppgifter-kring-udi/>.

Kammarkollegiet, "Frågor och svar om registret över idéburna organisationer", *Kammarkollegiet*, hämtad 2025-02-24, <https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/ideburna-organisationer/fragor-och-svar-om-registret-over-ideburna-organisationer>.

Läkemedelsverket, "Sanktionsavgifter för företag", *Läkemedelsverket*, hämtad 5 februari 2025, <https://www.lakemedelsverket.se/sv/behandling-och-forskrivning/forskrivning/restsituationer/sanktionsavgifter#hmainbody1>.

Revisorsinspektionen, "Revisionsverksamhet" *Revisorsinspektionen*, hämtad 2024-09-30, <https://www.revisorsinspektionen.se/om-revision/revision--annan-granskning>.

- Skatteverket, ”Rättslig vägledning: Civilrättsliga regler om låneförbud”, *Skatteverket*, hämtad 2025-03-07, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2025.1/338347.html>.
- Skatteverket, ”Rättslig vägledning: Generella förutsättningar för koncernbidrag”, *Skatteverket*, hämtad 2024-08-30, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.7/331641.html>.
- Skolinspektionen, ”Ansök om tillstånd”, *Skolinspektionen*, <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/ansok/>.
- Skolinspektionen, ”Stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprovning”, *Skolinspektionen*, hämtad 24-12-30, <https://www.skolinspektionen.se/tillstand/agar--och-ledningsprovning/stodmaterial-till-kommuner-agar-och-ledningsprovning>.
- Skolverket, ”Kommuners tillsyn av fristående förskolor”, *Skolverket*, senast uppdaterad 2024-02-01, hämtad 2024-12-23, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/uppsokande-verksamhet-och-tillsyn-av-forskolor/kommuners-tillsyn-av-fristaende-forskolor#Huvudmannensansvarfortillsynenavfristaendeforskolor>.
- Skolverket, ”Att ansöka om tilläggsbelopp”, *Skolverket*, (hämtad den 19 november 2024), <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/ge-extra-stod-till-elever/ansoka-om-tillaggsbelopp#Attansokaomtillaggsbelopp>.
- Skolverket, ”Mottagare av bidrag Samverkan för bästa skola”, (hämtad 2024-12-04), https://www.skolverket.se/download/18.3c0656d5188bc287d513ad7/1692879580249/samverkan_for_basta_skola_allaurval_uppdaterad230824.pdf.
- Sveriges Kommuner och Regioner, ”Sektorn i siffror”, *Sveriges Kommuner och Regioner*, hämtad 2024-12-04, <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html>.

Sveriges Kommuner och Regioner, "Utvecklingen av befolkningen i olika befolkningsgrupper", *Sveriges Kommuner och Regioner*, <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/utvecklingavbefolkningen.1882.html>.

Kommittédirektiv 2022:102

En skola utan vinstintresse

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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 dessa verksamheter. Förslagen ska syfta till att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning från enskilda huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolformer, samt gymnasieskola och gymnasiesärskola kan införas,
- överväga om ett förbud mot vinstutdelning även bör omfatta enskilda huvudmän för förskola, och i så fall föreslå hur det kan införas,
- i sitt arbete ta ställning till om det är lämpligt att knyta ett vinstutdelningsförbud till att den enskilde huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmännyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma enligt definitionen i den av riksdagen den 2 juni 2022 antagna lagen om registrering av idéburna organisationer, eller om någon annan lösning är lämpligare,
- särskilt överväga hur det kan säkerställas att förbudet inte kringgås,

- föreslå övergångslösningar som ger befintliga aktörer förutsättningar att ställa om sin verksamhet med hänsyn till förbudet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2024.

Problemet med vinstintressen inom skolväsendet

Vikten av en likvärdig skola

En likvärdig skola av hög kvalitet är av avgörande betydelse för Sverige som en kunskapsnation, också i framtiden.

Skolan utmärker sig i förhållande till andra välfärdsverksamheter på ett flertal sätt. Skolväsendet har en samhällsbärande uppgift, som bland annat kommer till uttryck i att alla barn från och med sex års ålder har skolplikt och måste delta i utbildningen. Det innebär att det för de skolformer där skolplikten kan fullgöras alltid finns ett potentiellt underlag av elever som huvudmän kan konkurrera om. Något motsvarande krav på obligatoriskt deltagande förekommer sällan eller aldrig inom andra välfärdsområden.

Vidare utgör betygssättning inom grundskolan och gymnasieskolan myndighetsutövning, vilket ställer krav på rättssäkerhet utifrån den enskilde elevens intressen, men även utifrån samhällets behov av en rättvis antagning till gymnasieskolan och högskolan. Även detta är förhållanden som motiverar transparens och professionalism och som riskeras i en miljö med starka vinstintressen.

Utbildning har vidare starka inslag av kollektiv nytthet, vilket gör det svårt att definiera kvalitetskrav som är uppföljningsbara och som utesluter att kvalitetshöjande insatser uteblir till förmån för vinstintressen. Brister i grundläggande utbildning riskerar att få långtgående konsekvenser för den enskilde individen och är inte enkla att reparera senare i livet. En ojämlik skola ökar riskerna för segregation, sämre hälsa i utsatta grupper och senare inträde på arbetsmarknaden med lägre livsinkomster som följd.

Vinstdrivande företag har blivit den största aktören

I början av 1990-talet infördes en reglering om fristående skolor som bl.a. innebar att enskilda huvudmän kunde få rätt till finansiering av allmänna medel genom bidrag från kommuner. Syftet var att ge fristående godkända grundskolor förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna och att öka valfriheten på skolområdet. Bidraget skulle uppgå till minst 85 procent av kostnaden per elev på motsvarande stadium i grundskolan. Det var skolans åtagande som skulle avgöra omfattningen av de offentliga bidragen. Efter regeringsskiftet 1994 sänktes minimigränsen för bidragsnivån till 75 procent från den 1 juli 1995. Miniminivån togs bort 1997, i stället skulle bidrag ges enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egna skolor utifrån skolans åtagande och elevens behov. För bidrag avseende utbildning i gymnasieskolan gällde att det skulle bestämmas efter överenskommelse mellan elevens hemkommun och huvudmannen för den fristående gymnasieskolan. Genom nya bidragsregler 2010 togs begränsningen om att vid bestämmande av bidraget ta hänsyn till skolans åtagande och elevernas behov bort – bidraget ska enligt gällande bestämmelser baseras på kommunens budget och bestämmas enligt samma principer som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna. (Se prop. 1991/92:95, prop. 1994/95:157, prop. 1995/96:200 och prop. 2008/09:171.)

Ökningen av antalet skolor med enskild huvudman har varit mycket snabb. År 1992 fanns det 66 statsunderstödda fristående skolor på grundskolenivå, vilket kan jämföras med 828 fristående skolor inom grundskolan läsåret 2021/22, av vilka nio av tio hade en allmän profil. Det fanns 460 fristående skolor inom gymnasieskolan läsåret 2021/22 (prop. 1991/92:95 och Statens skolverks officiella statistik).

I mars 2022 fanns det enligt Skolverkets skolenhetsregister totalt 754 enskilda huvudmän inom skolformerna förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Av dessa är 570 huvudmän för fristående grundskolor och 208 för fristående gymnasieskolor. Friskolesektorn domineras av skolor med huvudmän som är aktiebolag. Detta gäller särskilt gymnasieskolorna, där nästan 90 procent av alla fristående skolor drivs av aktiebolag. Cirka 60 procent av de enskilda huvudmännen inom grundskolan är aktiebolag. De övriga verksamhetsformerna – ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser – är relativt vanliga på grundskolenivå, men närmast helt

frånvarande på gymnasienivå. Knappt 130 000 elever – hälften flickor och hälften pojkar – gick läsåret 2021/22 i en fristående grundskola som drivs av ett aktiebolag (12 procent av alla elever i grundskola). Motsvarande uppgift om gymnasieskolorna har inte publicerats av Skolverket.

År 2021 fanns det totalt knappt 9 500 förskoleenheter, varav knappt 2 280 med enskild huvudman. En dryg fjärdedel av de fristående förskolorna drivs som föräldrakooperativ, en tydligt minskad andel sedan 1990-talet då de var den enskilt största gruppen privata anordnare. Av de fristående förskoleenheterna med enskild huvudman drivs i dag cirka 11 procent som personalkooperativ och cirka 45 procent som bolag (aktiebolag, enkla bolag, kommanditbolag eller handelsbolag).

Sammantaget gick cirka 413 000 barn och elever hösten 2021 i en utbildning med enskild huvudman, vilket motsvarar var femte barn och elev i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Av dem gick knappt 290 000 i en fristående grund- eller gymnasieskola, varav hälften av eleverna var flickor och kvinnor och hälften pojkar och män. Statistik över könsfördelning utifrån om huvudmannen är offentlig eller enskild saknas avseende barn i förskolan samt elever i grundsärskolan.

Enligt Friskolornas riksförbund, som sammanställt en lista över de största friskoleägarna i mars 2022, svarar de sju största – Academia AB, Thorénggruppen AB, Internationella Engelska skolan AB, Kunskapsskolan i Sverige AB, Atvexa AB, Jensen Education AB och Dibber AB – för 433 fristående skolor på grundskole- och gymnasienivå motsvarande cirka en tredjedel av alla fristående skolor.

Det kan konstateras att ägandet inom den fristående förskole- och skolektorn har förändrats. Förskolan dominerades inledningsvis av icke-vinstdrivande aktörer och inom grundskolan fanns ett inte obetydligt antal fristående skolföretag som endast drev en eller ett par skolenheter. Antalet aktiebolag växte dock snabbt, både till antal och storlek. Mindre företag slogs ut, gick ihop eller köptes upp. I dag är de stora skolkoncernerna, som driver 45 procent av skolorna 2021/22, en betydande ägare inom gymnasieskolan och inom grundskolan där de driver 27 procent av skolorna (Friskolornas riksförbund samt Skolverkets statistik). Även inom den fristående förskolesektorn utgör de förskolor som drivs av bolag i dag en betydande andel, 45 procent 2021 enligt Skolverkets statistik.

Vinstintressen i konflikt med målen för skolverksamhet

Det svenska skolväsendet för barn och unga finansieras huvudsakligen av skattemedel och bedrivs framför allt av kommuner som huvudmän för verksamheten. Utvecklingen under de senaste decennierna har, som redovisats, inneburit att en allt större andel av de svenska förskolorna och skolorna drivs av enskilda huvudmän. Den övervägande delen av de enskilda huvudmännen är bolag som drivs i vinstsyfte, en del av dem börsnoterade. I vissa fall är ägarna av bolagen fonder och riskkapitalbolag. Bolagen kan ingå i stora koncerner vars verksamhet spänner över hela världen. Samtidigt finns det inte regler som säkerställer att de offentliga medel som anslås till skolan och som finansierar fristående förskolor och skolor används i driften av förskolorna och skolorna på det sätt som är avsett.

Sverige är det enda eller ett av få länder i världen som medger obegränsad vinstutdelning från skolverksamhet som finansieras med allmänna medel. Det kan konstateras att det inte i något annat nordiskt land är tillåtet med vinstsyftande skolor (Välfärdsutredningens betänkande Ordning och reda i välfärden, SOU 2016:78).

Utbildning i skolväsendet är inte vilken verksamhet som helst. Från och med sex års ålder till och med det tionde året efter det att skolplikten börjat fullgöras har barn skolplikt. Skolpliktiga elever ska gå i förskoleklassen och fortsätter sedan i grundskolan eller någon av dess motsvarande skolformer, dvs. grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Skolan styrs av de mål som riksdagen har beslutat ska gälla. Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden, där utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. För de olika skolformerna finns ytterligare bestämmelser om syftet med och målen i respektive skolform. Utbildningens kvalitet avgörs i relation till måluppfyllelsen.

Det finns inget i skollagstiftningen som hindrar ägare att besluta om vinstutdelning, eller på annat sätt föra ut medel från verksamheten. Det finns en risk för att företag med ett vinstintresse inte har kvalitet i skolverksamheten som främsta drivkraft, utan i stället ser vinsten som det centrala. Ett vinstintresse kan alltså äventyra måluppfyllelsen. Genom till exempel lägre lärartäthet, lägre lärarlöner och så kallade glädjebetyg kommer vinstintresset i konflikt med de mål

för skolverksamheten som det allmänna ställt upp. Det kan också leda till kortsiktigt agerande hos huvudmännen. Vidare kan den obegränsade möjligheten att dela ut vinst skapa incitament för oseriösa aktörer att söka sig till skolväsendet för att tillskansa sig medel som är ämnade för kostnader för driften av förskolan och skolan. Det har förekommit att godkännanden för att få bedriva skolverksamhet återkallats av Statens skolinspektion på den grunden att medel använts för olaglig verksamhet och att det förekommit allvarliga missförhållanden i skolverksamheten. Enligt en myndighetsgemensam lägesbild avseende organiserad brottslighet 2021 (Polisen) startar kriminella allt oftare företag för att kunna utnyttja de svenska välfärdssystemen för pengar.

Tidigare arbeten och åtgärder

Det har tidigare gjorts utredningar som har koppling till frågan om regleringar av hur överskott i bl.a. privat utförd skollagsreglerad verksamhet kan hanteras. Med Valfärdsutredningens förslag i betänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) som underlag föreslog regeringen våren 2018 i propositionen Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet (prop. 2017/18:159) att endast juridiska personer som kan visa att offentliga medel, utöver ett visst tillåtet rörelseresultat, kommer att gå till den aktuella verksamheten ska få tillstånd att ta emot offentlig finansiering. Riksdagen antog dock inte förslaget i juni 2018, varför en vinstbegränsning hittills inte har införts (bet. 2017/18:FiU44, rskr. 2017/18:357). Finansutskottet pekade i sitt betänkande på att de samhällsekonomiska konsekvenserna och specifikt konsekvenserna för landets kommuner var dåligt belysta och menade att ett stort antal välfungerande välfärdsverksamheter skulle läggas ned eller sluta expandera till följd av det. Riksdagen beslutade ett tillkännagivande till regeringen om att den ska återkomma till riksdagen med förslag om att inrätta nationella kvalitetskrav för verksamheter som bedrivs inom välfärdens områden (bet. 2017/18:FiU44, rskr. 2017/18:357). Finansutskottet uttalade även att de sanktioner som staten kan rikta mot enskilda verksamheter behöver skärpas, t.ex. genom tillfällig statlig tvångsförvaltning, större utrymme att lägga ned de verksamheter som dras med stora kvalitetsproblem samt skar-

pare ekonomiska sanktioner. I betänkandet nämns att goda möjligheter för små och nya aktörer att starta och driva välfärdsverksamheter ska säkerställas – inte minst gäller det idéburna aktörers förutsättningar att bedriva verksamhet på välfärdsområdet.

Ekonomisk stabilitet är en förutsättning för att skollagens krav på tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Genom riksdagens bifall till propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158) infördes som ett led i ägar- och ledningsprövning av enskilda ett krav på ekonomisk stabilitet i fristående skolverksamheter, såväl vid godkännandetidpunkten som under verksamhetens drift (2 kap. 5 § och 26 kap. 3–4 §§ skollagen). Sedan tidigare gällde enligt 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vidare har riksdagen nyligen antagit regeringens lagförslag i propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45). Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att föreslå nationella målsättningar för de skolformer som i dag saknar sådana, samt för fritidshemmet (U2021/03837). I Skolverkets uppdrag ingår vidare att ta fram och utveckla delmål och indikatorer för uppföljning och analys av huvudmännens verksamhet och resultat. Skolverket ska även identifiera, sammanställa och utveckla framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling. Arbetet ska genomföras med utgångspunkt i tidigare uppdrag och i dialog med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet. Syftet är att staten ska ta ett större ansvar för skolans utveckling för att förbättra jämlikheten och höja kunskapsresultaten.

Regeringen har nyligen i propositionen Idéburen välfärd (prop. 2021/22:135) bl.a. föreslagit en ny lag som innebär att idéburna organisationer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska kunna registrera sig i ett särskilt statligt register. Registreringen, som ska vara frivillig, syftar till att öka möjligheterna för idéburna organisationer att tillhandahålla offentligt finansierade tjänster. För att få registrera sig krävs enligt förslaget bl.a. att organisationen enligt dess stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling har ett syfte som uteslutande är allmännyttigt, och att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot de begränsningar beträffande värdeöverföringar som föreslås gälla för registrerade idéburna organisationer. Med värdeöverföring ska

enligt regeringens förslag avses alla affärshändelser som medför att den idéburna organisationens förmögenhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen (prop. 2021/22:135 s. 14 och 19). Lagen, som baseras på förslag i betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56) av Utredningen om idéburna aktörer i välfärden, träder i kraft den 1 januari 2023 (bet. 2021/22:FiU28, rskr. 2021/22:349).

Sammanfattningsvis har regeringen vidtagit flera åtgärder för att följa riksdagens tillkännagivande och uttalande med anledning av regeringens förslag i prop. 2017/18:159.

Gällande bestämmelser

Av skollagen (2010:800) framgår att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet och att utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§). Vidare anges att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 §).

Inom skolväsendet finns det såväl kommunala som enskilda huvudmän. Även staten och regionerna är huvudmän i vissa fall (2 kap. 3 och 4 §§). De skolformer inom skolväsendet där det kan förekomma enskilda huvudmän är förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Med fristående skola avses i skollagen skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (1 kap. 3 § och 2 kap. 7 §). Verksamhet inom fritidshemmen bedrivs oftast integrerat med övrig verksamhet vid skolenheten.

Med enskilda avses enligt förarbetena till skollagen bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och enskilda individer (prop. 2009/10:165 s. 643). För att en enskild ska få bedriva utbildning inom skolväsendet krävs att den enskilde har godkänts som huvudman för utbildningen. Det är Statens skolinspektion som handlägger

ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (se dock regeringens förslag i propositionen Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning, prop. 2021/22:162, att grundsärskolan och gymnasiesärskolan fr.o.m. den 2 juli 2023 i stället ska benämnas anpassad grundskola respektive anpassad gymnasieskola). Ärenden om godkännande av en enskild som huvudman för förskola eller för fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 5 och 7 §§).

Ett grundläggande krav för att en enskild ska godkännas som huvudman är att denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Godkännande ska endast beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och som har ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna. Den enskilde ska även i övrigt bedömas som lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att följande personer bedöms lämpliga: 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. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Vidare krävs att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs för godkännande även att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 och 5 a §§).

Den myndighet eller kommun som har godkänt en enskild som huvudman ska utöva tillsyn över att den enskilde fortlöpande uppfyller kraven. Enskilda huvudmän som är juridiska personer ska an-

måla förändringar i den krets av personer som lämplighetsprövningen enligt skollagen ska avse till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. Skolinspektionen får återkalla ett godkännande om den enskilde inte längre uppfyller vissa förutsättningar för godkännande. Det gäller bl.a. kraven på att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och att den enskilde i övrigt bedöms som lämplig (2 kap. 5 b § och 26 kap. 3 och 14 §§).

Ett godkännande som enskild huvudman medför en rätt till bidrag från elevens hemkommun. Av skollagen (bl.a. 8 kap. 21–24 §§, 9 kap. 19–21 §§ och 10 kap. 37–39 §§) framgår att hemkommunen ska lämna bidrag till den enskilde huvudmannen för varje elev vid dennes förskole- eller skolenhet. Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och, i förekommande fall, ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska för en förskoleenhet avse ersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning. För en skolenhet ska det avse ersättning för undervisning, lärverktyg och elevhälsa. Grundbeloppet ska för både förskole- och skolenheter också avse ersättning för måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Ersättningen för kostnadsslagen i grundbeloppet ska bestämmas utifrån kommunens budgeterade kostnad per barn och elev för det aktuella året, med undantag för beloppen för administration samt för mervärdesskatt, där schablonbelopp används. Som ett komplement till grundbeloppet finns bidrag i form av ett tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd, elever som har rätt till modersmålsundervisning och elever som ska erbjudas lovskola. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Behovet av en utredning

Skolans samhällsbärande uppdrag framgår av läroplanerna. Exempelvis anges det i läroplanen för grundskolan (Lgr11) att skolans uppdrag är att främja lärande där individen stimuleras att inhämta och utveckla kunskaper och värden, och främja elevers allsidiga person-

liga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Utbildning och fostran är i djupare mening en fråga om att överföra och utveckla ett kulturarv – värden, traditioner, språk och kunskaper – från en generation till nästa. Det är viktigt att medborgarna har en tilltro till skolan som samhällsinstitution och att förskolor och skolor levererar högsta möjliga kvalitet oberoende av vem som är huvudman för verksamheten.

Utvecklingen har, som framgår ovan, gått mot allt fler enskilda huvudmän vars utbildning har en allmän profil som inte skiljer sig från vad som erbjuds i kommunala förskolor och skolor, och som drivs i aktiebolagsform med ett allt större ägande i koncernstrukturer. En av de bakomliggande tankarna i friskolereformen var att införandet av konkurrens mellan olika aktörer och av marknadsmekanismer skulle leda till pedagogisk förnyelse, vara mer resurseffektivt och höja kvaliteten i hela skolväsendet. Högsta möjliga kvalitet för alla elever skulle uppnås till den av ersättningen givna kostnaden genom att marknadskrafterna fick verka. Andra viktiga anledningar var en strävan efter större mångfald av skolor med olika inriktningar och pedagogik, se propositionen om valfrihet och fristående skolor (prop. 1991/92:95) och propositionen Valfrihet i skolan (prop. 1992/93:230). Ambitionen var således att utbudet av olika skolor skulle breddas och kunna erbjuda utbildningar med olika profiler som skulle kunna gagna elevens lärande och att ökad konkurrens skulle bidra till högre kvalitet och resurseffektivitet. Det reglerades dock inte att ett krav för godkännande av en enskild huvudman skulle vara att etableringen av en ny skola eller utbildning ska bidra till att skapa ett varierat utbud av skolor. Det finns inte någon reglering som innebär att huvudmannen ska ha en viss företagsform, vilket har inneburit att en bred palett av ägartyper i skolväsendet vuxit fram. Bland huvudmännen finns såväl börsnoterade aktiebolag som enskilda firmor, stiftelser och ekonomiska föreningar såsom föräldrakooperativ. Som beskrivs ovan är dock den dominerande företagsformen aktiebolag som ofta ingår i större utbildningsföretag i en koncernstruktur. Skolinspektionen tog inför läsåret 2022/23 emot 222 ansökningar om utökning och nyetablering av fristående skola. Över 90 procent av de inkomna ansökningarna kom från sökande som driver aktiebolag och 60 procent från sökande som ingår i en koncern (Ansökningar att starta eller utöka fristående skola, Statistik över ansökningar inför läsåret, 2022/23, Skolinspektionen).

I en antologi publicerad 2011 är den främsta slutsatsen – efter en genomgång av vad forskningen har att säga om konsekvenserna av införandet av privata aktörer i välfärden för kvalitet, kostnader och effektivitet – att kunskapsläget inom många områden är anmärkningsvärt begränsat. När det gäller skolområdet är slutsatsen att genomsnittresultaten varken har förbättrats eller försämrats av friskole-reformen, men att reformen förefaller ha varit kostnadsdrivande. Farhågorna om att konkurrensen skulle leda till betygsinflation och segregation har enligt antologin visat sig delvis befogade (Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?, red. Laura Hartman, SNS Förlag, 2011). Även Valfärdsutredningen konstaterar att i kontrast till de ambitioner som funnits kan det konstateras att det inte har kunnat påvisas några entydiga effekter på effektivitet och kvalitet i verksamheterna, och att målet om en ökad mångfald i fråga om skolor och förskolor med olika inriktningar och pedagogik tycks gå åt fel håll (SOU 2016:78 s. 299).

Med aktörer för vilka vinstsyftet har en betydelse finns större risker för att verksamheterna bedrivs på ett sätt som främst fokuserar på att hålla kostnaderna nere och därmed verkar återhållande på kvaliteten. Det kan handla om att skära ned på sådan kvalitet som är svår att mäta och följa upp, sänka personaltätheten eller utforma verksamheten för att t.ex. attrahera barn och elever som inte är i behov av särskilt stöd och som därigenom är förknippade med lägre kostnader.

Skolverkets statistik visar att fristående skolor har lägre lärartäthet än kommunala skolor och mindre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen (Skolverkets statistik läsåret 2021/22). Det finns också uppgifter som visar att elever vid fristående skolor har tillgång till skolbibliotek i lägre utsträckning än elever vid kommunala skolor, se betänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3).

Vidare tenderar enskilt drivna verksamheter att dra till sig barn och elever med en socioekonomisk bakgrund som är olik den barn och elever i offentligt driven verksamhet har. Detta kan bl.a. sättas i samband med att skillnaderna i genomsnittliga resultat mellan skolor har ökat kraftigt sedan 1990-talets början (Skolverkets lägesbedömning 2020, rapport 2020:1). Det råder bred enighet om att dessa ökade skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till att elever har blivit allt mer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund (Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019,

SOU 2019:40). Utredningen om en mer likvärdig skola konstaterar att det råder bred konsensus i forskningen om att skolval och en ökad förekomst av fristående skolor har bidragit till ökad social och etnisk segregation i den svenska grundskolan, även om huvuddelen av den ökade skolsegregationen sedan 1990-talets början kan hänföras till det segregerade boendet, se betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

Enligt rapporter och uppgifter från fristående skolor är kötid, ofta i kombination med syskonförtur, den vanligaste urvalsgrunden som fristående grundskolor använder sig av. För enskilda huvudmän som även har förskolor, eller två grundskolor med olika årskurser, tillämpas ofta verksamhetsmässigt samband som primärt urval, vilket oftast innebär att barn som går i huvudmannens förskola ges förtur till förskoleklassen. Tillämpningen av dessa urvalsgrunder leder, i olika utsträckning, till att platserna vid populära fristående skolor redan är tagna när det är dags för vårdnadshavare till elever som ska börja i förskoleklass att lämna önskemål om skola. Systemet tenderar att gynna barn till föräldrar som med mycket god framförhållning, ibland redan när barnet är nyfött, kan ställa barnet i kö utifrån kunskap om hur skolalet fungerar, vilka skolor som finns att välja mellan och vilka åtgärder som måste vidtas för att öka sina barns chanser att få en plats på en attraktiv skola. Dessa föräldrar har ofta en gynnsam socioekonomisk bakgrund. Samtidigt missgynnar systemet barn till föräldrar som har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund liksom nyinflyttade. Nuvarande urvalskriterier har därför påtagliga negativa konsekvenser när det gäller skolsegregationen. Skolinspektionen har genomfört en tematisk tillsyn av fristående skolors mottagande och urval av elever i förskoleklass och grundskola. Granskningen visar sammantaget att en majoritet av skolorna i tillsynen uppvisar brister som innebär att skolornas mottagande och urval av elever inte präglas av den öppenhet som författningarna anger. Vid totalt 24 av 30 skolor har Skolinspektionen konstaterat brister i arbetet med mottagande och urval av elever (Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola – En tematisk tillsyn, Skolinspektionen). Regeringen har i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) föreslagit ändringar i skollagen för att skolalet ska bli mer rättvist, bl.a. genom att slopa kötid som möjlig urvalsgrund vid fristående skolor. Förslagen syftar till att öka likvärdigheten i skolan och minska skolsegregationen. Sverige har under lång tid haft problem

med så kallade glädjebetyg och olikvärdig betygssättning, som innebär att betygen inte motsvarar elevernas kunskapsnivå. Enligt en studie sätter lärare vid fristående skolor genomgående högre betyg än kommunala skolor efter att hänsyn tagits till resultat på de nationella proven. Skolor tillhörande Internationella Engelska skolan AB och Kunskaps-skolan AB utmärker sig särskilt för att vara generösa i betygssättningen. Detta pekar enligt rapportförfattaren på svårigheten att ha ett enhetligt och tillitsbaserat regelverk för en verksamhet där både privata och offentliga aktörer är verksamma (Trust-Based Evaluation in a Market Oriented School System, Jonas Vlachos, IFN Working Paper nr 1217, IFN 2018). Även Skolverket har visat att fristående skolor generellt sett är mer generösa i betygssättningen i förhållande till de nationella proven än vad kommunala skolor är (Likvärdig betygssättning i grundskolan respektive i gymnasieskolan, Skolverket).

Betygssättning utgör myndighetsutövning mot de enskilda eleverna. En rättssäker och likvärdig betygssättning är av central betydelse för samhället som helhet då det bl.a. är urvalsinstrumentet till högskolan. Det finns starka indikationer om att vinstintresset försvårar rättvisande betygssättning, vilket äventyrar rättssäkerheten. Det är oacceptabelt om betygen inte sätts rättvist, inte minst från individens perspektiv eftersom betyg har en avgörande betydelse för tillträde till utbildning och kan påverka möjligheten att få anställning. Betyg som sätts ska på ett rättvisande sätt spegla elevers kunskaper, inte vilken skola eleverna går på. Regeringen har därför vidtagit flera åtgärder för att stärka likvärdigheten i betygssättningen och motverka betygsinflation. Exempel på det är att regeringen har ökat de nationella provens betydelse vid betygssättning och i höst börjar nya, tydligare kurs- och ämnesplaner gälla. Regeringen har också flera nya åtgärder på gång kopplat till de nationella proven, bl.a. förberedelser för central rättning. Vidare har regeringen gett Skolinspektionen i uppdrag att sätta ett större fokus på problemen med olikvärdiga betyg. Myndigheten ska uppmärksamma hur huvudmän och skolor arbetar med att främja och följa upp likvärdigheten i bedömning och betygssättning. Regeringen har dessutom sedan 2021 tillfört permanenta medel för att Skolinspektionen ska kunna genomföra fler inspektioner i skolor med stor avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov. Det är dock ett ofrånkomligt faktum att det i ett marknadsorienterat skolsystem där skolor konkurrerar om elever och pengar finns en risk för att betygen används som ett konkurrensmedel. Förekomsten av huvud-

män som inte har kvaliteten i skolverksamheten som främsta drivkraft, utan i stället ser vinsten som det centrala, kan leda till en olikvärdig betygssättning. Det riskerar att äventyra prov- och betygssystemets integritet och drabba den enskilde eleven hårt.

Enligt Valfärdsutredningen varierar lönsamheten stort mellan olika företag inom utbildningsområdet. Den genomsnittliga rörelsemarginalen – ett vanligt mått på lönsamhet som anger den andel av nettoomsättningen som finns kvar till skatt, räntor och vinst sedan rörelsens kostnader är betalda – uppskattades i tre olika mätningar 2013 till mellan 4,3 och 4,5 procent. Rörelsemarginalen varierar dock mellan företag med olika storlek och företagsformer. På skolområdet var det de största företagen som visade högst lönsamhet (6 procent jämfört med 3–4 procent för övriga storlekar). Sett till utbildningssektorn så hade 71 procent av knappt 1 900 undersökta företag en rörelsemarginal på under 5 procent 2013 medan 14 procent av företagen hade en rörelsemarginal som översteg 10 procent (SOU 2016:78 s. 199–201). Enligt en undersökning av Pwc på uppdrag av Almega var den genomsnittliga rörelsemarginalen för fristående grundskolor (förskoleklass–årskurs 9) 6,5 procent 2020 (Hur påverkas friskolor av sänkt skolpeng?, Pwc april 2022). Enligt en undersökning av SVT hade de största skolkoncernerna – Academedia, Internationella Engelska Skolan, Thorengruppen och Kunskapsskolan – en vinstmarginal efter finansnetto på mellan 5 och 12 procent 2021 (SVT, 20 februari 2022, www.svt.se). Avkastningen av eget kapital för företag inom utbildningsområdet är god. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) var avkastningen på det totala kapitalet 2018 i genomsnitt 8,7 procent inom utbildning, att jämföra med 6,1 procent för tjänstesektorn i stort (SCB 2018, Tabellpaket 2018, Tabell 11a och 11b www.scb.se). Avkastningskraven på en verksamhet bör ställas i förhållande till den risk investeraren ställs inför. Det kan konstateras att skolsektorn typiskt sett karaktäriseras av en låg risk – så länge man attraherar elever är finansieringen genom bidrag från kommunen säkrad. Den begränsning som finns när det gäller enskilda skolhuvudmäns medelsanvändning är att verksamheten ska bedömas ha ekonomiska förutsättningar att följa gällande föreskrifter. Den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten kontrollerar att den som är godkänd som enskild huvudman fortlöpande uppfyller kravet (2 kap. 5 § och 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen). Denna tillsyn ger emellertid inte tillräckligt starka garantier för att de allmänna medel som lämnas som bidrag till

kostnader för driften av verksamheten används fullt ut för åtgärder i syfte att säkerställa kvaliteten. Förutsättningarna för att ge alla förskolor och skolor möjlighet att klara sina uppdrag behöver förstärkas i bred bemärkelse. Det behövs åtgärder för att säkerställa att alla barn och elever ska få den utbildning av god kvalitet som de har rätt till. Det finns en bred majoritet i befolkningen för en förändring som innebär att medel som avsätts för skolan ska stanna i verksamheten. SOM-institutet ställer sedan 2012 årligen frågor till personer i åldern 16–85 år och som är folkbokförda i Sverige om deras uppfattning i olika frågor, däribland om vinstutdelning ska tillåtas i skattefinansierad vård, skola och omsorg. Enligt svaren 2021 var det 67 procent som ansåg att vinstutdelning inte ska tillåtas, en andel som gradvis ökat sedan 2014 (59 procent).

Uppdraget att föreslå ett regelverk som säkerställer att offentliga medel kommer barn och elever i skolväsendet till godo

Förslag om införande av vinstutdelningsförbud för enskilt bedriven verksamhet inom skolväsendet för barn och unga

Som ett led i regeringens prioritering att Sverige ska ta tillbaka kontrollen över välfärden och kunna tillgodose de berättigade krav som medborgarna har på en skola med hög kvalitet måste det säkerställas att de skattemedel som anslås till skolan verkligen används i verksamheterna. Pengarna behövs i skolan för att stärka kunskapsresultat och öka likvärdighet, de ska inte delas ut i vinst. Regeringen har vidtagit olika åtgärder för att förbättra förutsättningarna för att all utbildning inom skolväsendet ska hålla en god kvalitet, se ovan, men det är inte tillräckligt. Nuvarande ordning innebär fortsatt att en viss andel av de allmänna medel som är avsedda för skolan inte används i skolverksamheten. Möjlighet att göra obegränsade vinstuttag ger felaktiga incitament som riskerar att påverka kvaliteten och styrningen av välfärden negativt. Det finns mot denna bakgrund starka skäl att se över regelverket för att ta fram förslag på hur det bör ändras i syfte att säkerställa att offentliga medel inom skolväsendet används för den verksamhet som de är avsedda för. En reglering som innebär att eventuella överskott som härrör från allmänna medel ska stanna i den verksamhet medlen är avsedda för gynnar kvaliteten i skolväsendet. Översynen bör omfatta de berörda skolformerna för barn och ungdomar,

dvs. förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolformer, samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Vidare bör behovet av att även förskolan ska omfattas övervägas.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning från enskilda huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolformer, samt gymnasieskola och gymnasiesärskola kan införas,
- överväga om ett förbud mot vinstutdelning även bör omfatta enskilda huvudmän för förskola, och i så fall föreslå hur det kan införas,
- 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, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Krav på ekonomisk stabilitet

Verksamhet inom förskola och skola måste bedrivas med ett långsiktigt perspektiv och ha stabila ekonomiska förutsättningar för att erbjuda den utbildning av hög kvalitet som alla barn och elever har rätt till. Som beskrivs ovan ställer skollagen krav på att huvudmannen fortlöpande har ekonomiska förutsättningar att uppfylla de författningsreglerade krav som finns för verksamheten. Genom att anta denna reglering har riksdagen infört en ordning som innebär att det allmänna utövar kontroll av de fristående skolverksamheternas lönsamhet, för att säkerställa verksamhetens fortbestånd och att kvaliteten i utbildningen kan upprätthållas. Det är tydligt att verksamheterna inte verkar på en marknad med vanliga affärsmässiga villkor. En följd av statens kontroll av lönsamheten är att ägarna inte gör ett affärsmässigt risktagande som motsvarar risktagandet på en fri marknad. Mot den bakgrunden finns det skäl att reglera frågorna om avkastningen på satsat kapital. En reglering som ställer nya krav i fråga om hur uppkomna överskott i rörelsen får disponeras måste möjliggöra att också situationer med tillfälliga underskott i verksamheten kan hanteras. De enskilda

huvudmännen behöver generera ett visst överskott för att klara det långsiktiga behovet av investeringar i verksamheten.

Utredaren ska därför

- i sitt arbete beakta kravet på ekonomisk stabilitet i huvudmännens verksamhet.

Företagsformen sätter gränser för hur överskott kan hanteras

Det kan konstateras att det önskade syftet kan uppnås på olika sätt och med olika konsekvenser. Ett sätt är att, exempelvis som i Finland, reglera vilka typer av ägare som ska kunna få offentliga bidrag (se SOU 2016:78 s. 219). I vilken mån resurser kan föras ut ur en verksamhet beror då på vilken sorts juridisk person aktören är.

Aktiebolag är en ägarform där syftet med verksamheten är att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, om något annat inte anges i bolagsordningen. För den som driver verksamheten kan aktiebolagsformen vara fördelaktig då aktieägarna som utgångspunkt inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser, se 1 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551). I 32 kap. aktiebolagslagen finns bestämmelser om en särskild form av aktiebolag – aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Grundläggande för ett sådant bolag är att verksamheten drivs i ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst. De särskilda reglerna för ett sådant bolag syftar till att säkerställa att dess vinst huvudsakligen stannar kvar i bolaget. I ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning får endast en begränsad vinstutdelning ske, som skulle kunna ses som en återbäring på tillskjutet kapital. Motsvarande begränsning gäller också för annan värdeöverföring än vinstutdelning och för möjligheterna att göra överföringar inom en koncern. Denna typ av aktiebolag är särskilt anpassad för verksamhet som inte drivs i vinstsyfte, men som i övrigt ger företaget goda möjligheter att bedriva verksamheten. De särskilda reglerna syftar till att säkerställa att bolagets eventuella vinst huvudsakligen stannar kvar i verksamheten i stället för att delas ut till ägarna (prop. 2004/05:178).

I ekonomiska föreningar är på motsvarande sätt syftet med verksamheten att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, se 1 kap. 4–6 §§ lagen om ekonomiska föreningar (2018:672). I såväl aktiebolagslagen som lagen om ekonomiska föreningar finns ett regelverk om

vilka vinstutdelningar och andra värdeöverföringar från bolaget respektive föreningen som får ske, se vidare nedan. Reglerna är väsentligen uppställda till skydd för ägare respektive medlemmar och för borge-närer. I en stiftelse styrs medelsanvändningen i huvudsak av stiftel-sens ändamål. I ideella föreningar kan det i stadgarna vara angivet hur ekonomiska resultat i verksamheten ska hanteras.

I betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56 s. 166) föreslås en definition av idéburna aktörer i välfärden. En organisation ska enligt förslaget för att klassificeras som en idéburen aktör i offentligt finan-sierad välfärdsverksamhet vara en juridisk person som

1. inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region,
2. har ett syfte som är oegennyttigt,
3. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad väl-färdsverksamhet, och
4. inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idé-burna aktörer eller till forskning.

Det behövs en genomlysning av hur de regler som finns för de olika företagsformerna när det gäller värdeöverföringar får betydelse vid överväganden om hur det kan säkerställas att allmänna medel som finan-sierar skolverksamhet stannar i verksamheten. En utredare bör bl.a. ta ställning till om ett krav på att enskilda huvudmän ska ha en viss företagsform är en framkomlig väg för att säkerställa att bidragen från allmänna medel kommer till nytta i verksamheten. I aktiebolag eller andra kapitalassociationer ger vinstutdelningen till aktieägarna en avkastning på det satsade kapitalet som svarar mot det risktagande ägandet är förenat med. Utredaren bör överväga om sådana kapital-associationer är lämpade som företagsform för huvudmän inom skol-väsendet. Utredaren bör särskilt ta ställning till om ett vinstutdel-ningsförbud kan utformas i anknytning till en begränsning till den särskilda bolagsformen aktiebolag med särskild vinstutdelnings-begränsning (svb). Vidare bör alternativet att införa ett krav på att den enskilde huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmän-nyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma, enligt defi-nitionen i den av riksdagen den 2 juni 2022 antagna lagen om regi-

strering av idéburna organisationer (prop. 2021/22:135, bet. 2021/22:FiU28, rskr. 2021/22:349), särskilt övervägas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ett krav på att enskilda huvudmän ska ha en viss företagsform är en framkomlig väg för att säkerställa att bidragen från allmänna medel kommer till nytta i verksamheten,
- särskilt ta ställning till om ett vinstutdelningsförbud kan utformas i anknytning till en begränsning till den särskilda bolagsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb),
- i sitt arbete ta ställning till om det är lämpligt att knyta ett vinstutdelningsförbud till att den enskilde huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmännyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma enligt definitionen i den av riksdagen den 2 juni 2022 antagna lagen om registrering av idéburna organisationer, eller om någon annan lösning är lämpligare,
- ta ställning till om vinstutdelningsförbudet bör regleras på samma sätt för alla enskilda huvudmän inom skolväsendet eller om det finns behov av att utforma regleringen olika beroende på företagsform eller skolform, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Läckage av allmänna medel ska inte vara möjligt

En central fråga för att offentliga medel ska riktas till förskole- och skolverksamheten är att minimera utrymmet för att på olika sätt göra värdeöverföringar ur verksamheten. Med värdeöverföring avses då det regeringen föreslår i prop. 2021/22:135, se ovan. Definitionen är något vidare än den som finns i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar.

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).

Det finns således olika bestämmelser på plats som definierar och reglerar värdeöverföringar från företag. Det bör därför övervägas om det finns behov av en särskild reglering i skollagstiftningen om värdeöverföringar från olika typer av företag, till skydd av det allmännas intresse av att offentliga medel som utbetalas till företagen för att driva fristående skolor används i verksamheten. Vidare bör behovet av att även förskolan ska omfattas övervägas.

Utredaren ska därför

- särskilt överväga hur det kan säkerställas att förbudet inte kringgås.

Vikten av att inte onödigtvis öka den administrativa bördan

En lösning bör så långt som möjligt minimera den administrativa bördan för de enskilda. Det är viktigt inte minst för de befintliga huvudmän som bedriver en mindre verksamhet och med begränsade administrativa resurser. Det är vidare viktigt att regelverket inte uppfattas som så krångligt och resurskrävande så att enskilda som har ett intresse av att bedriva förskole- eller skolverksamhet med god kvalitet avstår från att ansöka om godkännande. Vidare bör proportionalitetsprincipen beaktas, dvs. att ingrepp inte får vara mera långtgående än vad som är rimligt med hänsyn till det ändamål som det avses främja (jfr Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Tillstånd

att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet, återgivet i prop. 2017/18:159).

Utredaren ska därför

- 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 övergångsbestämmelser

Vid en förändring av regelverket för enskilda huvudmän är det ett prioriterat intresse att eleverna ska kunna slutföra sin skolgång i den skola de valt och med bibehållen kvalitet i utbildningen. Om förutsättningarna för verksamheten ändras, t.ex. genom en reglering av hur överskott i en verksamhet får användas eller krav på att verksamheten ska bedrivas i en viss företagsform, får det konsekvenser för huvudmännen. De kan behöva se över sin verksamhet och i vissa fall eventuellt byta företagsform. 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. Detta kan i sin tur sammantaget komma att påverka barnen och eleverna. Eventuella negativa effekter av ett införande av ett vinstutdelningsförbud för tillhandahållandet av utbildning inom skolväsendet under en övergångsperiod ska minimeras, varför behovet av övergångsbestämmelser behöver övervägas noggrant.

Utredaren ska därför

- föreslå övergångslösningar som ger befintliga aktörer förutsättningar att ställa om sin verksamhet med hänsyn till förbudet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Internationell jämförelse av vinstuttag inom ramen för offentligt finansierade välfärdstjänster

Genom att tillåta vinstdrivande aktörer och vinstuttag inom ramen för offentligt finansierade välfärdstjänster skiljer sig Sverige från länder med till viss del liknande system, t.ex. Norge, Danmark och Nederländerna. I Valfärdsutredningens uppdrag ingick att göra en internationell jämförelse av regler för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster och om möjligheten att ta ut vinst. I sitt betänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) lämnar utredningen i avsnitt 6 en redogörelse för reglerna för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster och möjlighet att dela ut vinst i de olika nordiska länderna. Denna nordiska utblick avsåg läget när utredningen lämnade sitt betänkande i november 2016.

Som ett led i arbetet med att föreslå en reglering för hur offentliga medel som tillförs skolan ska användas i skolväsendet finns det skäl att, i fråga om skolväsendet, uppdatera den redovisning av regleringen i de nordiska länderna som Valfärdsutredningen gjorde.

Utredaren ska därför

- undersöka och redovisa hur regler för offentlig finansiering av privata utförare inom skolväsendet ser ut i övriga nordiska länder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredaren ska även ha ett jämställdhetsperspektiv och redovisa förslagens konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Utredaren ska särskilt beräkna och redovisa förslagens samhälls-ekonomiska konsekvenser. Utredaren ska belysa förslagens konsekvenser när det gäller utvecklingen av företagandet, nyetableringen och konkurrensen inom förskole- och skolektorn. För samtliga förslag ska utredaren analysera och redogöra för de administrativa kostnader som förslagen medför för aktörerna. Utredaren ska vidare analysera vilka konsekvenser utredarens förslag får för barn och elever,

lärare och annan personal i skolan och existerande aktörer, såväl små och medelstora som stora företag, och den idéburna sektorn. Utredaren ska också analysera vilka eventuella effekter på valfriheten som förslagen kan få och beakta förslagets effekt för skolsegregationen. Utredaren ska särskilt belysa vilka konsekvenser förslagen kan få för de offentliga skolhuvudmännen på kort och lång sikt. En noggrann analys av förslagets påverkan av den kommunala självstyrelsen ska göras där proportionalitetsprincipen ska beaktas.

Det ska beskrivas vilka alternativa lösningar som kan finnas för att uppnå målet och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Utredaren ska därvid särskilt bedöma om åtgärderna som vidtagits i enlighet med riksdagens tillkännagivande är tillräckliga för att nå målet att säkerställa att de offentliga medel som anslås används till det medlen är avsedda för. Utredaren ska vid genomförandet av samtliga delar av sitt uppdrag analysera och redovisa hur eventuella ytterligare krav och regler förhåller sig till eller påverkas av det EU-rättsliga regelverket.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från enskilda huvudmän för förskolor och skolor samt från Statens skolverk, Statens skolinspektion och andra för uppdraget relevanta myndigheter såsom Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, SEFIF, Idéburen Valfärd (IV), Svenskt Näringsliv, Företagarna, Fremia, Sveriges Kommuner och Regioner, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Sveriges skolledarförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) samt organisationer som företräder elever och föräldrar. Utredaren ska även hålla sig orienterad om andra pågående utredningar inom kommittéväsendet med relevans för detta uppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:109

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 betygssättning 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 stat-

ligt 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 huvudmännens 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 huvud-

man 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 skolektorn 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 tillsynsingripandena 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 försetts 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. naturorienterande och samhällsorienterande 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 sanktions-trappan.

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 verklighetstrogen 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 enskildes 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 enskildes 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 avlog 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)

Kommittédirektiv 2024:85

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

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2024

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv 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 skolverksamhet (dir. 2022:102). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 6 juli 2023 ändrades uppdraget 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 (dir. 2023:109).

Uppdraget ändras och utvidgas. Utredaren får nu även i uppdrag att

- utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas,
- utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet,
- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid

uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,

- utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag den 28 februari 2025. Uppdraget ska i stället redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025. I delbetänkandet ska uppdragen i de ursprungliga direktiven redovisas, utom uppdraget att se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående skola. I delbetänkandet ska utredaren även redovisa uppdraget att utreda och föreslå skärpta sanktioner vid kvalitetsbrister samt uppdraget att utreda hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan formuleras vid byte av ägare eller när verksamhet ändras eller flyttas. I slutbetänkandet ska uppdraget i övrigt redovisas.

Uppdraget att utreda skarpare krav på olämpliga ägare

Hur ska sanktioner kunna riktas mot huvudmannens ägare?

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 §). Med tillsyn avses i skollagen 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 upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §).

Tillsynen syftar till att garantera att skyldigheterna blir uppfyllda, och det är alltså den enskilda fysiska eller juridiska person som är godkänd som huvudman som har de skyldigheterna. Ägare till eller medlemmar i en juridisk person som är godkänd som huvudman har inga sådana skyldigheter. Tillsynen, inklusive ingripanden som före-

läggande med eller utan vite eller återkallelse av godkännande, riktar sig mot huvudmannen. Den kontroll som ingår i ägar- och ledningsprövningen av t.ex. ägares lämplighet i vissa fall syftar visserligen till att pröva huvudmannens lämplighet, men ingripanden på grund av bristande lämplighet kan bara riktas mot huvudmannen.

Den som genom ägande av aktier eller andelar eller på annat sätt kontrollerar den juridiska person som är huvudman för en fristående skola kan styra verksamheten i skolan och tillgodogöra sig medel som lämnats som offentliga bidrag för att driva skolan. Ett typfall är en koncern med ett flertal fristående skolor, som är organiserad i ett moderbolag och flera dotterbolag där varje dotterbolag är den juridiska person som är godkänd huvudman för en av koncernens skolor. I en sådan koncern är dotterbolaget den huvudman som står under Skolinspektionens tillsyn. Förhållanden hos moderbolaget kan få betydelse för tillsynen endast om de medför att dotterbolaget anses olämpligt som huvudman på grund av bristande lämplighet hos dess ägare och ledning.

På det finansiella området finns exempel på regler som avser prövning av lämplighet som ägare till den juridiska person som är tillståndshavare och på ingripanden som riktar sig direkt mot en olämplig ägare i stället för mot tillståndshavaren. I lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse föreskrivs t.ex. krav på tillstånd till förvärv av aktier eller andelar i ett kreditinstitut som medför att förvärvarens sammanlagda innehav får en viss omfattning (14 kap. 1 §). Finansinspektionen får besluta att en olämplig innehavare inte får företräda fler aktier eller andelar vid stämman än vad som motsvarar ett icke kvalificerat innehav eller förelägga en sådan ägare att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat (14 kap. 7 §).

Det är otillfredsställande att det saknas tillräckliga möjligheter att komma till rätta med problem som beror på olämpliga ägare till enskilda huvudmän. Det finns därför behov av att utreda hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt kontrollera enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet kan utformas. En sådan utredning behöver innefatta överväganden om förenligheten av sådana förslag med egendoms- skyddet och näringsfriheten.

Ska andra huvudmän i samma koncern kunna beaktas vid återkommande kvalitetsbrister?

Den 1 augusti 2022 ändrades skollagen efter förslag i propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45). Syftet var att göra tillsynen mer effektiv och möjligheterna till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän så lika som möjligt. Ändringarna innebär bl.a. att tillsynsmyndigheterna ges bättre möjligheter att använda den strängaste formen av ingripande mot verksamheter där brister åtgärdas efter ett föreläggande, men där det senare uppstår nya brister. Inom två år från föreläggandet ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten och huvudmannen visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter.

Bestämmelsen om ingripande när ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten kan behöva skärpas. Det bör övervägas om brister hos även andra huvudmän i samma koncern ska kunna beaktas av tillsynsmyndigheterna, t.ex. när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter hos en huvudman som ingår i en koncern där det återkommande förekommer brister hos koncernens skolor.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas,
- utreda om andra huvudmän i samma koncern bör beaktas när det gäller bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter vid återkommande brister i en verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda och föreslå skärpta sanktioner vid kvalitetsbrister

Ytterligare begränsningar vid mottagande av statliga bidrag

Statligt stöd till en enskild huvudman kan vara problematiskt om huvudmannen samtidigt befinner sig i en ansvarsutkrävande granskning. Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2022 pekat på risken 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 då bristerna ska avhjälpas finns risk att förbättringsinsatserna blir kortvariga och att ingripanden som förelägganden, ibland förenade med vite, därmed inte leder till långsiktig förbättring.

Skolverket framhåller i budgetunderlaget för 2025–2027 att det finns ett ökat behov av att kontrollera och följa upp att statsbidragen används i enlighet med gällande regelverk samt att motverka oegentligheter och fusk. Statsbidragen ska användas till utpekade och villkorade insatser, men så länge villkoren är uppfyllda är det enda kravet på huvudmannen att den har ett godkännande att bedriva utbildning. Utbetalningar har exempelvis gjorts till huvudmän vars godkännande att bedriva skolverksamhet återkallats kort efter utbetalningen. Skolverket gör bedömningen att det finns behov av förändrad lagstiftning och föreslår bl.a. att myndigheten ska kunna stoppa eller avvakta med utbetalningar om misstanke om oegentligheter finns.

Enligt utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2023:109) ska utredaren 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, i stället för vinstutdelningar.

Uppdraget om begränsningar av hur mottagna statliga bidrag får användas tar därmed sin utgångspunkt i redan tilldelade bidrag. Begränsningar som innebär att en juridisk person överhuvudtaget inte ska kunna erhålla statligamedel, exempelvis vid upprepade brister, ingår inte i utredarens befintliga uppdrag.

När en enskild huvudman över tid driver förskolor och skolor med för låg kvalitet väcks frågan om huvudmannen bör få statliga bidrag som syftar till att höja utbildningens kvalitet. Om huvudmannen inte skulle ha rätt till statliga bidrag, exempelvis p.g.a. brister eller låg kvalitet, skulle huvudmannen eventuellt behöva använda egna medel för

att höja kvaliteten eller komma till rätta med bristerna. Vidare kan en sådan begränsning skärpa incitamenten för huvudmannen att åtgärda bristerna.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barn och elevers kunskapsutveckling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan formuleras vid byte av ägare eller när verksamhet ändras eller flyttas

Enligt 2 kap. 5 § skollagen får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Godkännande meddelas av tillsynsmyndigheterna. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning. Skulle huvudmannen, efter att godkännande meddelats, vilja förändra någon av dessa förutsättningar krävs ett nytt godkännande. Av 2 kap. 5 § sjätte stycket skollagen framgår att ett godkännande som enskild huvudman ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. En enskild huvudman kan alltså inte utöka verksamheten med utbildning vid ytterligare en skolenhet utan nytt godkännande (prop. 2009/10:165 s. 644).

Skolinspektionen har i en hemställan till regeringen gjort bedömningen att det finns behov av förändrad lagstiftning. Myndigheten pekar på att nuvarande reglering i skollagen innebär att väsentliga förändringar kan genomföras i både ägarförhållandena och i verksamheten utan att en ny ansökan om godkännande krävs. Förutom ägarförhållanden kan det exempelvis handla om att utbildningens upplägg förändras, verksamhetens lokaler byts ut, skolan flyttar till en annan del av kommunen eller antalet elever kraftigt utökas. Det kan således ytterst handla om en verksamhet som efter förändringar väsentligen skiljer sig från den som presenterades för Skolinspektionen vid ansökan

om godkännande som huvudman, utan att någon ny ansökan om godkännande krävs.

En särskild situation där detta kan aktualiseras är om en huvudman bedriver sin verksamhet som ett aktiebolag och aktierna säljs helt eller delvis. Godkännandet som huvudman kan inte överlåtas till en annan juridisk eller fysisk person utan en ny ansökan om godkännande som huvudman eftersom det är den juridiska personen som godkänts som huvudman och godkännandet är knutet till den juridiska personens organisationsnummer. Om en huvudman bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform kan däremot huvudmannens ägare sälja aktierna, helt eller delvis utan att något krav på ny ansökan om godkännande som huvudman ställs, eftersom det inte är godkännandet som överlåts utan hela eller delar av det bolag som innehar godkännandet. Skolinspektionens erfarenhet av ägarbyten är också att det sällan är så att en huvudman enbart byter ägare, utan nya ägare brukar också vilja byta ut styrelsen. Det blir då i praktiken helt andra personer som driver verksamheten vidare än de som angavs vid ansökan om godkännande som huvudman, när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare.

Enligt 2 kap. 6 b § skollagen ska förändringen i ägar- och ledningskretsen anmälas till den som godkänt den enskilde som huvudman, men godkännandet gäller fortsättningsvis. Skolinspektionen bedömer dock att anmälningsskyldigheten inte ger tillräckliga verktyg för att motverka att aktörer med bristande huvudmannaskap köper upp andra verksamheter.

Av 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att bolag, föreningar, stiftelser eller enskilda individer inte utan tillstånd yrkesmässigt får bedriva t.ex. olika typer av boenden eller hemtjänst enligt socialtjänstlagen. Tillstånd beviljas av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt tillstånd sökas enligt 7 kap. 2 § sjätte stycket socialtjänstlagen. Motsvarande reglering saknas i skollagen. I 2 kap. 5 § femte stycket skollagen framgår att det, för att godkännande ska lämnas, krävs att utbildningen bland annat inte innebär påtagliga negativa följder på långt sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Skolinspektionen bedömer att nuvarande reglering riskerar att bedömningen av negativa följder på lång sikt snart efter godkännandet tappar aktualitet eftersom antalet elever på skolan kan utökas

eller skolan placeras i en annan del av kommunen när godkännandet väl meddelats, utan krav på att någon ny ansökan om godkännande lämnas in.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag den 28 februari 2025. Uppdraget ska i stället redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025. I delbetänkandet ska uppdragen i de ursprungliga direktiven redovisas, utom uppdraget att se över regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövningen av en ansökan om etablering av en fristående skola. I delbetänkandet ska utredaren även redovisa uppdraget att utreda och föreslå skärpta sanktioner vid kvalitetsbrister samt uppdraget att utreda hur ett krav på ny ansökan om godkännande kan formuleras vid byte av ägare eller när verksamhet ändras eller flyttas. I slutbetänkandet ska uppdraget i övrigt redovisas.

(Utbildningsdepartementet)

SKOLA, EU-RÄTT OCH DEN INRE MARKNADEN

Rättsutlåtande av juristen Isak Lefvert till utredning U 2022:08

Sakkunnig kvalitetsgranskare Carl Fredrik Bergström, professor i Europarätt,
Uppsala universitet, Juridiska fakulteten

16 augusti 2024

SAMMANFATTNING

På utredningens uppdrag bedömer jag i detta utlåtande hur utredningens förslag, utifrån utredningsdirektiven, förhåller sig till EU-rätten.

Jag bedömer att EU-rättens regler om den inre marknaden, särskilt etableringsfriheten, är tillämpliga på utredningens förslag. Detta då de flesta svenska friskolorna är tjänsteutövare enligt EU-rätten. Även den fria rörligheten för kapital kan vara tillämplig. Dessa slutsatser innebär att fristående huvudmän kan kräva att de regler som utredningens förslag mynnar ut i ska följa EU-rätten. Det vore oerhört riskabelt att utgå från att EU-rätten inte är tillämplig.

Till stor del kommer de förslag som utredningen väntas lägga vara förenliga med EU-rätten. Visserligen lär många av utredningens förslag ses som begränsningar av etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital som då måste följa proportionalitetsprincipen för att kunna förenas med EU-rätten. De flesta av utredningens förslag lär dock klara en sådan proportionalitetsprövning.

Jag bedömer alltså att vissa av utredningens förslag strider eller riskerar att strida mot EU-rätten. Förslaget om begränsningar i skolaktiebolagens verksamhetsföremål verkar strida mot det s.k. tjänstedirektivet och därmed även mot etableringsfriheten. Även förslaget om att bara juridiska personer med säte i EU/EES ska få ha ett väsentligt inflytande över skolverksamhet riskerar att strida mot etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital, under förutsättning att den fria rörligheten för kapital är tillämplig. De av utredningens förslag som tvingar fristående huvudmän att göra om sina organisationsstrukturer behöver även motiveras särskilt väl för att säkert kunna vara förenliga med EU-rätten.

Utredningens förslag bör inte strida mot andra delar av EU-rätten och det finns inga starka skäl att analysera hur förslagen förenas med EU-rättens regler om grundläggande rättigheter.

Förutom det källmaterial som löpande refereras har den litteratur som anges i sidfoten legat till grund för utlåtandet.¹

Stockholm den 28 juli 2024

Isak Lefvert

¹ Craig, P. & De Búrca, G., *EU Law*, OUP, 7 uppl., 2020; Barnard, C. *The Substantive Law of the EU*, OUP, 7 uppl., 2022; Europeiska kommissionen, [Handbook on the Implementation of the Services Directive](#), 2022.

INNEHÅLL

GRUNDLÄGGANDE OM EU-RÄTTEN	4
De EU-rättsliga reglerna.....	4
EU-rättens genomslag	5
EU-rättens påverkan på mindre EU-anknutna områden	7
UTBILDNING OCH DEN INRE MARKNADEN	8
Om inre marknadsreglerna.....	8
Om proportionalitetsprincipen	8
De olika inre marknadsreglerna	10
Tjänster och ekonomisk verksamhet.....	10
Är friskolorna tjänsteutövare?.....	12
Grundläggande principer.....	12
Humbel-principerna	13
Hur ska undantaget tolkas?	14
Utbildningssystem med offentliga och privata inslag	16
Sammanfattning av rättsläget.....	18
Bedömning: är friskolorna tjänsteutövare?	19
Tjänster, etablering och kapital	24
Etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster.....	24
Etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital	25
EU:S REGLER OM GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER.....	30
Stadgan och när den kan tillämpas	30
Allmänt	30
Stadgans betydelse för utredningen	31
Vissa rättigheter i stadgan	32
Förhållandet mellan grundläggande rättigheter och inre marknadsreglerna	33
BEGRÄNSNINGAR AV DEN FRIA RÖRLIGHETEN	35
Inledning	35
Allmänt om begränsningar	35
Diskriminering och marknadstillträde.....	36
Vad är inte en begränsning?	37
Tjänstedirektivet	40
Inledning.....	40
Förbjudna regler.....	41

Begränsningar av etableringsfriheten 42

Begränsningar av etableringsfriheten enligt fördraget45

Särskilt om den fria rörligheten för kapital 46

PROPORTIONALITET49

Inledning49

Legitimt syfte49

Ändamålsmässighet 50

Nödvändighet..... 51

 Allmänna principer 51

 Nödvändighet inom välfärden m.m. 54

BEDÖMNING 57

Inledning 57

Vinstutdelnings- och värdeutdelningsförbud 59

 Vilken frihet är tillämplig? 59

 Utgör förslagen begränsningar?..... 59

 Är begränsningarna lämpliga för att uppnå ett legitimt syfte?..... 60

 Är begränsningarna nödvändiga? 60

Skolhuvudmännens organisation 62

 Vilken frihet är tillämplig? 62

 Utgör förslagen begränsningar?..... 62

 Är begränsningarna lämpliga för att uppnå ett legitimt syfte?..... 62

 Är begränsningarna nödvändiga? 63

Skärpt ägarprövning 64

 Vilken frihet är tillämplig? 64

 Utgör förslagen begränsningar?..... 66

 Är begränsningarna lämpliga för att uppnå ett legitimt syfte?..... 67

 Är begränsningarna nödvändiga? 67

Hårdare sanktioner..... 70

 Vilken frihet är tillämplig? 70

 Utgör förslagen begränsningar?..... 70

TABELL 72

AVSLUTNING 73

GRUNDLÄGGANDE OM EU-RÄTTEN

De EU-rättsliga reglerna

En här användbar utgångspunkt är att EU-rätten gäller i Sverige på samma sätt som svensk rätt. EU-rätten är dock begränsad på så sätt att den bara täcker de områden som EU:s medlemsstater låtit EU-rätten styra.² I de fall EU-rätten krockar med nationella regler får EU-rättsregeln företräde framför nationella regler, även grundlagar.³ Om medlemsstaterna själva kunde bestämma när EU-rätten ska ha företräde framför deras egna lagar skulle nämligen inte EU fungera.

Det är de EU-rättsliga fördragen som avgör vilka områden som EU-rätten täcker. Dessa utgörs av unionsfördraget (FEU) och funktionsfördraget (FEUF) som utgör en slags grundlagar för EU.⁴ Artiklarna i fördragen sätter ramarna för hela EU-rätten och om ingen fördragsartikel är tillämplig är alltså inte EU-rätten tillämplig.

Med stöd av fördragen har EU:s lagstiftare, EU-parlamentet och medlemsstaternas regeringar, stiftat ett stort antal lagar för att komplettera fördragsartiklarna. Dessa lagar har främst formen av förordningar, som gäller omedelbart, och direktiv, som införlivas i medlemsstaternas lagar under en övergångsperiod innan de börjar gälla.⁵ Förordningar och direktiv specificerar och ersätter fördragsartiklar inom sitt tillämpningsområde. Om en förordning eller direktiv inte är tillämpligt på ett visst fall kan alltså fortfarande fördragsartikeln gälla.

Ett särskilt slags fördrag är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ofta bara kallad ”stadgan”. Stadgan är delvis modellerad efter Europakonventionen. I den mån stadgan och Europakonventionen överlappar får stadgan enligt sin artikel 52.3 sitt innehåll från Europadomstolens tolkningar av Europakonventionen. Precis som de övriga fördragen

² Detta följer av artikel 5 FEU.

³ Se ursprungligen målen 6/64, *Costa* [1964] EU:C:1964:66 och 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] EU:C:1970:114.

⁴ Unionsfördraget benämns ibland som ”EU-fördraget”, och funktionsfördraget som ”EUF-fördraget”.

⁵ Se artikel 288 FEUF.

får även stadgan företräde framför alla andra EU-lagar.⁶ Enligt sin artikel 51 gäller stadgan när medlemsstaterna ”tillämpar unionsrätten”, dvs. om någon annan EU-rättsregel är aktuell.

På grund av svårigheterna med att förena alla medlemsstaters viljor vid fördragskonventen och i lagstiftningsprocesserna är ofta artiklarna i fördragen, förordningar och direktiv vagt formulerade med många undantag. Det har då fallit på EU-domstolen att mejsla ut svaren på många frågor som inte entydigt besvaras av fördrags-, förordnings- eller direktivtext. Många viktiga regler i fördrag och lag, särskilt de regler som är relevanta för utredningen, får därmed sitt specifika innehåll från EU-domstolens praxis.

EU-rättens genomslag

I enlighet med det som sagts ovan gäller de EU-rättsregler som kommer att diskuteras här före vilken svensk lag som helst. Detta får flera praktiska följder, som alla är tänkbara om utredningens förslag skulle resultera i en lagändring som strider mot EU-rätten.

Den vanligaste följden av att en nationell regel strider mot EU-rätten är att regeln utmanas i nationella domstolar av någon som upplever sig missgynnad av den. Nationella domstolar är nämligen ovillkorligen skyldiga att tillämpa en EU-rättslig regel före en nationell regel som strider mot denna, eftersom den nationella regeln blir utan verkan mot EU-rättsregeln.⁷ Värt att notera är denna skyldighet följer av EU-rätten och att, för svensk del, rekvisiten i lagförvaltningsbestämmelsen i 11 kap. 14 § regeringsformen inte behöver vara uppfyllda.⁸

Många konflikter mellan nationell rätt och EU-rätt är dock inte otvetydiga och många domstolar drar sig för att underkänna nationella regler till förmån för EU-rättsregler. När tolkningen av en EU-rättsregel inte är tydlig kan svenska domstolar begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen i den EU-rättsliga frågan enligt artikel 267 FEUF. Domstolarna kan egentligen bara undkomma att begära ett förhandsavgörande om svaret på den aktuella EU-rättsliga

⁶ Artikel 6.1 FEU.

⁷ Se t.ex. målen 6/64, *Costa* [1964] EU:C:1964:66 och C-409/06, *Winner Wetten* [2010] EU:C:2010:503. Detta sker ständigt över hela EU, se för Sveriges del t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden den 22 januari 2024 i HFD 2024 ref. 6 och den 16 oktober 2023 i HFD 2023 ref. 45.

⁸ Se t.ex. målen C-409/06, *Winner Wetten* [2010] EU:C:2010:503 och 106/77, *Simmenthal* [1978] EU:C:1978:49.

frågan framgår tillräckligt klart från EU-domstolens praxis.⁹ Endast de högsta domstolarna är formellt skyldiga att begära förhandsavgörande. I praktiken bör dock hovrätter och kammarrätter också begära förhandsavgöranden om detta behövs, eftersom de annars i princip tvingar fram prövningstillstånd i högsta instans.¹⁰ Även en underinstans får alltid begära förhandsavgörande även om den inte är tvungen.

Förutom processer i svenska domstolar är två andra följder värda att nämna. För det första skulle en svensk skolreglering som stod i strid med EU-rätten kunna utgöra grund för en s.k. fördragsbrottstalan enligt artikel 258 FEUF,¹¹ där EU-kommissionen kan stämma Sverige i EU-domstolen. Om EU-domstolen kommer fram till att en svensk reglering står i strid med EU-rätten kan Sverige behöva betala böter enligt artikel 260 FEUF.¹²

För det andra skulle en ny reglering som ekonomiskt drabbar friskolor kunna ge fristående huvudmän rätt till skadestånd från staten på EU-rättslig grund. Om en medlemsstat vållar en enskild ekonomisk skada genom att bryta mot dennes rättigheter enligt en EU-rättsregel är medlemsstaten nämligen skyldig att ersätta skadan.¹³ I enlighet med vanliga skadeståndsrättsliga principer måste skadan vara kausal till rättighetsöverträdelsen och staten är bara ersättningsskyldig om överträdelsen är tillräckligt allvarlig.¹⁴ En överträdelse är tillräckligt allvarlig om staten tydligt bryter mot EU-rätten. Om den aktuella regeln är vag eller ger staten en bedömningsmarginal talar detta emot skadeståndsskyldighet, medan ett brott mot en klar och ovillkorlig regel i princip innebär skadeståndsskyldighet.¹⁵ Det går inte på förhand att sia om vilka delar av utredningen som löper störst risk att föranleda skadeståndsanspråk, men det

⁹ Se t.ex. målen 283/81, *CILFIT* [1982] EU:C:1982:267 och C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito* [2015] EU:C:2015:565.

¹⁰ Jfr NJA 2022 s. 1051, 59 kap. 1 § första stycket 4 rättegångsbalken och 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

¹¹ Det är värt att förtydliga att med "fördragsbrott" avses även underlåtenheten att följa förordningar och direktiv korrekt.

¹² Ett nyligt exempel på detta gällde Sveriges försenade anpassning till skärpta EU-regler om skjutvapen, som i november 2023 föranledde Sverige 100 miljoner kr i böter. Se målet C-353/22, *Kommissionen mot Sverige* [2023] EU:C:2023:851.

¹³ Förenade målen C-6/90 och C-9/90, *Francovich* [1991] EU:C:1991:428.

¹⁴ Förenade målen C-46/93 och C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* [1996] EU:C:1996:79.

¹⁵ Se t.ex. målen C-150/99, *Stockholm Lindöpark* [2001] EU:C:2001:34 och C-429/09, *Fuß* [2010] EU:C:2010:717.

är värt att minnas att sådana kan följa om fristående huvudmän skadas ekonomiskt av en ny skolreglering och skadan inte går att reparera rättsligt på annat sätt.

EU-rättens påverkan på mindre EU-anknutna områden

Som utgångspunkt gäller EU-rätten bara de områden som medlemsstaterna låtit EU-rätten styra. Motsatsvis ska EU-rätten alltså inte hindra medlemsstaterna från att reglera de sakområden som medlemsstaterna inte gett EU befogenhet att hantera.¹⁶ Av artiklarna 6 e och 165 FEUF framgår också att EU-rättens inflytande på utbildningsområdet är svagt och att medlemsstaternas rätt att organisera sina utbildningssystem ska respekteras fullt ut.

En inte ologisk slutsats av detta vore att nationella regler om villkoren för olika aktörer i de nationella utbildningssystemen inte kan strida mot EU-rätten, eftersom EU-rätten inte tillåtit reglera hur de nationella utbildningssystemen organiseras. Så är dock inte fallet. För att de mer centrala EU-rättsliga reglerna ska få full verkan har de nämligen alltid företräd framför en nationell regel, även om denna hänför sig till ett område där EU-rätten ska ha mindre inflytande, som sjukvård och utbildning. Detta har stått klart sedan 1980-talet.¹⁷ Om utredningens förslag skulle strida mot en central EU-rättslig regel, t.ex. en regel som gäller den inre marknaden, vore det alltså ett tandlöst försvar att hävda att EU saknar befogenhet på utbildningsområdet.

¹⁶ Artikel 5.2 FEU.

¹⁷ Se t.ex. målet 238/82, *Duphar* [1984] EU:C:1984:45 och ett mer nutida exempel på utbildningsområdet i målet C-76/05, *Schwartz och Goortjes-Schwartz* [2007] EU:C:2007:492, nedan benämnt som ett av "de tyska målen".

UTBILDNING OCH DEN INRE MARKNADEN

Om inre marknadsreglerna

Reglerna om den inre marknaden utgör den största delen av EU-rätten. Reglerna syftar alla, enligt artikel 26.2 FEUF, till att skapa ett EU utan inre gränser med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Med personer avses både juridiska och fysiska personer, och juridiska personer kallas förenklat ”företag” i stora delar av den här texten. Av artikel 3 FEU framgår vidare att syftet med den inre marknaden inte bara är att skapa hållbar ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft utan att främja sociala mål över hela EU samt stärka unionens sammanhållning.

Grundtanken är att det inte finns 27 nationella marknader i EU, utan en gemensam – inre – marknad. Medlemsstaterna får därför inte reglera varor, personer, tjänster och kapital på ett sätt som hindrar dem från att röra sig fritt till och från andra medlemsstater, om inte det finns starka skäl för sådana hinder som går att förena med den inre marknadens syften. Alltså gäller följande. Om utredningens förslag inte på något sätt hindrar varor, personer, tjänster och kapital från att röra sig fritt strider förslagen inte mot inre marknadsreglerna. Om utredningens förslag i någon grad hindrar fri rörlighet strider förslagen mot inre marknadsreglerna om inte förslagen är utformade på ett sådant sätt att de främjar ett icke-ekonomiskt mål och inte går längre än nödvändigt för att nå målet.

Om proportionalitetsprincipen

Idén om att medlemsstaterna trots allt får begränsa företags och enskildas rätt till fri rörlighet om begränsningen uppnår ett legitimt ändamål är ett uttryck för proportionalitetsprincipen. Förutom att vara en allt viktigare svensk princip är proportionalitetsprincipen enligt artikel 5.4 FEU bärande för hela EU-rätten och särskilt inre marknadsreglerna.

Två aspekter av proportionalitetsprincipen är viktiga att utveckla. För det första är proportionalitetsprincipen en juridisk analysmodell i tre eller fyra steg som en medlemsstat måste följa för att vinna framgång med sin begränsning av den fria rörligheten. De tre första stegen är:¹⁸

1. begränsningen ska ha ett legitimt syfte,
2. begränsningen ska faktiskt syfta till att uppnå ändamålet och
3. begränsningen ska inte gå längre än nödvändigt för att uppnå detta.

Med denna modell går det alltså att fastställa vilka nationella regler som klart strider mot EU-rätten och vilka som kräver en djupare juridisk granskning. En begränsning som inte klarar steg 1 eller 2 borde inte heller medlemsstaten själv ha något intresse av att behålla, förutsatt att det ändamål som medlemsstaten påstår att dess nationella regel har är regelns egentliga motiv.¹⁹ Oavsett kan betydelsen av ”nödvändigt” givetvis vara komplicerad i ett enskilt fall.

Den andra viktiga aspekten av proportionalitetsprincipen är att den är pragmatisk. Den hjälper EU-rätten att skilja på allvarligare brott mot inre marknadsreglerna och sådant som egentligen inte innebär ett problem. Ibland illustreras detta med ett steg 4 i den formella proportionalitetsanalysen:

4. den nytta som begränsningen medför överväger den skada som begränsningen orsakar.

Ibland tar steget 4 sig uttryck i bedömningen av vad som är ”nödvändigt” enligt steg 3. I andra fall kan man med stöd av proportionalitetsprincipen hävda att en nationell reglering inte ens utgör en begränsning eftersom den nationella regleringens begränsande effekt är ”för osäker och indirekt.”²⁰

¹⁸ Proportionalitetsprincipens innehåll följer av artikel 5.4 FEU. Att det är just tre steg framgår bl.a. av det klassiska målet 120/78, *”Cassis de Dijon”* EU:C:1979:42. Målet gällde tyska regler som krävde en minimalalkoholhalt för fruktkikörer på 25 %. Den tyska regeringen hävdade att miniminivåerna hade som ändamål att skydda folkhälsan – ett legitimt syfte – eftersom de skulle skydda konsumenter från att vänja sig vid och överkonsumera fruktkikörer med lägre alkoholhalt. EU-domstolen avfärdade detta med att konsumenter givetvis kunde överkonsumera andra produkter än fruktkikörer om de ville dricka något med mindre alkohol än 25 % och att miniminivåerna därmed inte faktiskt hade som ändamål att skydda folkhälsan.

¹⁹ I *”Cassis de Dijon”* var motiveringen bakom minimalalkoholhalterna för fruktkikör antagligen främst inte att skydda folkhälsan, utan reglerna hade andra mål som inte är legitima inom EU-rätten, bl.a. att skydda tyska producenter mot utländsk (fransk) konkurrens.

²⁰ Se mer om begränsningar, och proportionalitetsprincipen, nedan.

De olika inreklamningsreglerna

Inreklamningsreglerna täcker många områden. I första hand är det reglerna om fri rörlighet som är aktuella för utredningen. Reglerna om statsstöd berörs även kort i slutet av detta avsnitt.

Bland inreklamningsreglerna räknas också konkurrensreglerna och upphandlingsreglerna, samt ett antal andra regelkomplex. Inga av dessa regler berörs särskilt av utredningen och kommer därför utelämnas i det följande. Men alla delar av inreklamningsreglerna hänger ihop. Om reglerna om fri rörlighet är tillämpliga på utredningens förslag lär t.ex. konkurrens- och upphandlingsreglerna vara tillämpliga i andra sammanhang. De slutsatser om inreklamningsreglernas tillämplighet som dras inom ramen för den här utredningen blir därmed relevanta även i vidare bemärkelse.

Reglerna om fri rörlighet utgår från de s.k. fyra friheterna – fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. För att avgöra vilken av friheterna som är tillämpliga på en nationell reglering utgår man från de aktörer som påverkas av den nationella regleringen – vilken av deras friheter berörs tyngst? Det går alltså inte att säga generellt vilken av de fria rörligheterna som är tillämpliga på utredningens förslag, utan den bedömningen måste göras för vart och ett av förslagen.

Det går alltså att direkt säga att den fria rörligheten för varor och för fysiska personer kommer beröras i så pass låg grad av utredningens förslag att dessa friheter inte är relevanta för utredningen. De relevanta friheterna är den fria rörligheten för tjänster, den fria etableringsrätten för tjänsteutövare – etableringsfriheten – och i viss mån den fria rörligheten för kapital. Fokus bör alltså först ligga på tjänster och tjänsteutövare.

Tjänster och ekonomisk verksamhet

Fysiska och juridiska personers etableringsfrihet följer av artiklarna 49 och 54 FEUF, medan friheten att erbjuda gränsöverskridande tjänster följer av artikel 56 FEUF. Mycket betydelse-

fullt är också det s.k. tjänstedirektivet,²¹ som antogs 2006 i syfte att få ett effektivare genomslag för etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster. Direktivet listar en rad typfall av nationella regleringar som begränsar etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster samt ger riktlinjer för när sådana regleringar är att anse som proportionerliga och därmed tillåtna.

I den mån en nationell reglering faller under något av typfallen gäller direktivets bestämmelser. Annars gäller fortfarande fördragsbestämmelserna. Att en nationell reglering är förenlig med tjänstedirektivet innebär alltså inte nödvändigtvis att den nationella regleringen är förenlig med fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster.

Fördragsbestämmelserna om etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster – såväl som tjänstedirektivet²² – är bara tillämpliga på faktiska tjänster, eller ”ekonomisk verksamhet” såsom det också uttrycks. Här används begreppen ”tjänst” och ”ekonomisk verksamhet” synonymt, för enkelhetens skull. Enligt artikel 57 FEUF är tjänster sådana prestationer som ”normalt utförs mot ersättning.” Formuleringen är föga klargörande. Vad som är en tjänst eller ekonomisk verksamhet har i stället klarlagts bit för bit genom EU-domstolens praxis.

I tydliggörande syfte kan redan här påpekas att svenska kommuner, när de agerar som huvudmän för utbildning enligt skollagen (2010:800),²³ inte är sådana tjänsteutövare som omfattas av inre marknadsreglerna. Frågan för utredningen blir därför särskilt om de svenska friskolorna ska anses bedriva ekonomisk verksamhet och därigenom vara tjänsteutövare. Om så är fallet kan de åberopa etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster mot de av utredningens förslag som begränsar deras etableringsfrihet eller den fria rörligheten för deras utbildningstjänster. Om inte är etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster inte tillämpliga på utredningens förslag, vilket då skulle indikera att inte heller inre marknads-

²¹ Officiellt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

²² Se artiklarna 2.1 och 4.1 i direktivet.

²³ Kommuner ägnar sig åt ett stort antal andra olika tjänster, i eget namn eller genom upphandling. Alla tjänster som faller under upphandlingslagstiftningen är också tjänster i etableringsfrihetens mening.

reglerna i övrigt är tillämpliga. Frågan om huruvida friskolorna är tjänsteutövare enligt EU-rätten är alltså avgörande och förtjänar den ingående analysen som följer.

Är friskolorna tjänsteutövare?

Grundläggande principer

Utgångspunkten för en tjänst är alltså en prestation som utförs mot ersättning. Men ”ersättning” innebär inte att den som erbjuder tjänsten ska få sina kostnader ersatta utan bara att tjänsten inte ska utföras helt utan motprestation.²⁴ Tjänsteutövaren kan alltså gå med förlust men ändå inte undgå att anses som tjänsteutövare – det krävs ingen vinst eller vinstsyfte för att en prestation ska anses utförd mot ersättning.²⁵ Det motsatta sambandet gäller dock inte. Om en prestation och motprestation genererar vinst för den som levererar prestationen innebär motprestationen ofta ersättning för tjänsten. Den som utför motprestationen behöver inte heller vara den som tar emot eller annars nyttjar tjänsten, utan kan vara en tredje part.²⁶

Ett klassiskt exempel för att illustrera det som sagts: en idrottare som gratis deltar i tävlingar är tjänsteutövare, eftersom deltagandet utgör ett led i en kedja av prestationer och motprestationer – deltagandet ger idrottaren sponsorer och arrangören får betalt av åskådare och medieföretag som vill se eller sända tävlingen.²⁷ Däremot innefattar en fotbollsmatch på den lokala gräsplanen mellan två fritidsgårdar inga tjänster – inga inblandade utbyter några ekonomiska prestationer eller motprestationer att tala om med anledning av matchen. Avgörande för vad som utgör en tjänst är alltså inte vilka som växlar prestationer eller hur stora prestationerna är, utan att tjänsten föranleder en motprestation som utgör ekonomisk kompensation för den.

Svaret på frågan om friskolorna är tjänsteutövare verkar förhållandevis enkelt mot bakgrund av dessa utgångspunkter. Friskolorna erbjuder utbildning åt sina elever. Genom skolpengen

²⁴ Se t.ex. målet C-281/06, *Jundt* [2007] EU:C:2007:816.

²⁵ Se t.ex. målet C-157/99, *Smits och Peerboms* [2001] EU:C:2001:404.

²⁶ Se t.ex. 352/85, *Bond van Adverteerders* [1988] EU:C:1988:196.

²⁷ Exemplet kommer från förenade målen C-51/96 och C-191/97, *Deliège* [2000] EU:C:2000:199.

ersätts de av elevernas hemkommun med en ekonomisk kompensation per elev. Friskolorna skulle alltså – helt logiskt – kunna anses bedriva ekonomisk verksamhet.

Humbel-principerna

Så enkelt är dock svaret inte. De EU-rättsliga utgångspunkterna för utbildning på den inre marknaden formades i 1988 års avgörande i målet *Humbel*.²⁸ Målet gällde ett franskt par bosatt i Luxemburg som lät sin son gå högstadiet och gymnasiet i en belgisk skola på andra sidan gränsen. När föräldrarna vägrade betala de skolavgifter som skolan tog ut för icke-belgiska elever stämde den belgiska staten dem, varpå den belgiska tingsrätten frågade EU-domstolen om den fria rörligheten för tjänster var tillämplig.

EU-domstolen svarade att skolan inte var en tjänsteutövare, trots att elever från utlandet behövde betala skolavgifter. EU-domstolen motiverade bedömningen med att offentliga utbildningssystem, finansierade genom skattsedeln, inte har något ekonomiskt syfte, utan bara syftar till att erbjuda invånarna den utbildning de har rätt till, och därför inte utgör en tjänst. De skolavgifter vissa elever behövde betala var alltså inte ersättningar för tjänster, utan bara mindre bidrag till den gemensamma välfärden.

Utifrån dessa resonemang blir svaret på frågan om de svenska friskolorna är tjänsteutövare ett annat. Med principerna i *Humbel* går det att hävda att friskolorna utgör en del av ett svenskt offentligt utbildningssystem och därför inte är tjänsteutövare.

En tillämpning av *Humbel*-principerna ger alltså motsatt svar på vår fråga, jämfört med en tillämpning av de grundläggande principerna för tjänster och ekonomisk verksamhet. Prejudikatet från *Humbel* kan alltså sägas utgöra ett undantag för välfärdstjänster – en kompromiss riktad till medlemsstaterna, som egentligen ville att de offentliga utbildnings- och välfärdssystemen helt skulle undantas från EU-rätten. Det var *Humbel*-principerna som den enda tidigare utredningen på området, Välfärdsutredningen, vilade sig mot när den slog fast att friskolorna inte är tjänsteutövare.²⁹

²⁸ C-263/86, [1988] EU:C:1988:151.

²⁹ SOU 2016:78 s. 409 f.

Hur ska undantaget tolkas?

Humbel-principerna gäller fortfarande. Det finns dock många problem med att utgå från att de gäller på samma sätt som 1988. Det mesta tyder i stället på att de skolor som *Humbel*-principerna täcker har minskat dramatiskt i antal.

Under 1990-talet kom några avgöranden från EU-domstolen i samma anda som *Humbel*. Gemensamt för dessa domar är att vissa offentliga välfärdstjänster ansågs principiellt undantagna från inre marknadsreglerna på grund av sina välfärdssyften.³⁰ Sedan 1990-talet saknas dock sådana resonemang i EU-domstolens praxis och det finns därmed ingen anledning att studera dessa *Humbels* efterslänrare närmare. I stället har EU-domstolen de senaste 25 åren konsekvent tillämpat de grundläggande principerna för vad som utgör tjänster och ersättning även på välfärdstjänster.³¹ Det råder nästintill konsensus om att det därmed inte längre går att tala om några principiella undantag för välfärdstjänster från inre marknadsreglerna.³²

Den utveckling som verkligen bekräftade att välfärdstjänster saknar gräddfil genom inre marknadsreglerna skedde på sjukvårdsområdet. Genom en serie avgöranden efter millennieskiftet slog EU-domstolen fast att även offentligt finansierad sjukvård omfattades av den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten.³³

Saken ställdes på sin spets i målet *Smits och Peerboms*, där EU-domstolen hade kunnat komma till samma slutsats som i *Humbel*, med hänvisning till ett motsvarande ”offentligt

³⁰ Se t.ex. målen C-159/91, *Poucet och Pistre* [1993] EU:C:1993:63 och C-70/95, *Sodemare* [1997] EU:C:1997:301.

³¹ I stället för principiella undantag kan medlemsstaterna ofta hoppas på en mer återhållsam proportionalitetsbedömning när frågan gäller hur de reglerar sina välfärdssystem, jfr målen ovan med t.ex. målen C-50/14, *CASTA* [2016] EU:C:2016:56 och C-113/13, *Spezzino* [2014] EU:C:2014:2440. Se utförligare nedan.

³² Det finns dock höga jurister som fortfarande torgför den motsatta ståndpunkten, alltså utan framgång i EU-domstolen, se t.ex. generaladvokatens förslag till avgörande i målet C-357/21, *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten* [2022] EU:C:2022:540.

³³ Se ssk. målen C-368/98, *Vanbraekel* [2001] EU:C:2001:400, C-157/99, *Smits och Peerboms* [2001] EU:C:2001:404, C-372/04, *Watts* [2006] EU:C:2006:325 och C-211/08, *Kommissionen mot Spanien* [2010] EU:C:2010:340. Dessa avgöranden föregicks i sin tur av att sjukvårdsrelaterade tjänster av större och större välfärdsskäraktar bedömdes falla under den fria rörligheten för tjänster.

sjukvårdssystem”.³⁴ Målet gällde två nederländska patienter som fått vård i Tyskland respektive Österrike för att därefter tvista med de nederländska sjukförsäkringskassorna om kostnaderna. Patienterna omfattades båda av det nederländska sjukförsäkringssystemet, där privata sjukförsäkringskassor – som det är obligatoriskt att tillhöra – täcker sjukvårdskostnaderna för de försäkrade med delfinansiering från egna premier, från arbetsgivare och från staten. Detta system hade EU-domstolen utan problem kunnat beteckna som ett sådant offentligt välfärdssystem som inte innebar tjänsteutövning och där premierna enbart sågs som mindre bidrag till den gemensamma välfärden. Genom att i stället göra det motsatta och hänföra situationen till den fria rörligheten för tjänster såg domstolen till att även sjukvårdssystem med starka offentliga inslag idag anses utgöra en del av den inre marknaden.

Flera bedömare har konstaterat att om nationella sjukvårdssystem innefattar tjänster kan även utbildningssystemen göra det. I en över tjugo år gammal – men fortfarande flitigt citerad – artikel utforskade den brittiska professorn Gareth Davies idén.³⁵ Han menade att sjukvårdsmålen visade att välfärdssystem som i praktiken var öppna marknader föll under den fria rörligheten för tjänster. Davies stipulerade att utbildningssystem där eleverna kan välja om de vill spendera sin skolpeng hos den som utbetalar skolpengen eller hos någon annan skulle kunna falla under den fria rörligheten för tjänster, likt i situationen där patienter väljer vilken behandling som sjukförsäkringskassan ska finansiera.³⁶

Det är således klart att *Humbel*-principerna inte längre innebär ett undantag för välfärdssystem, och inte heller för all utbildning. Till saken hör också att privat utbildning aldrig ansetts falla under *Humbel*. Ursprungligen kom detta till uttryck i mål som gällde skolor med en hög andel privat finansiering inklusive höga avgifter, ibland men inte alltid med vinstsyfte.³⁷ Eftersom sådana skolor inte till någon del utgör del av ett ”offentligt utbildningssystem” enligt *Humbel*-principerna kan de därmed inte undantas och utgör på så vis tjänste-

³⁴ I generaladvokatens förslag till avgörande i målet C-157/99, *Smits och Peerboms* [2000] EU:C:2000:274 argumenterades för att den fria rörligheten för tjänster inte var tillämplig, med hänvisning till *Humbel*. Samma sak i generaladvokatens förslag till avgörande i målet C-368/98, *Vanbraekel* [2000] EU:C:2000:271.

³⁵ Davies, G, *Welfare as a Service, Legal Issues of Economic Integration*, vol. 29, 2002, s. 27–40.

³⁶ Davies, s. 35.

³⁷ Se t.ex. målen C-109/92, *Wirth* [1993] EU:C:1993:916 och C-153/02, *Neri* [2003] EU:C:2003:614.

utövare. *Humbel*-undantaget bygger alltså på att det, helst genom finansieringen, går att hålla isär utbildning som ingår i ett välfärdssyftande offentligt utbildningssystem – ingen tjänst – och utbildning som inte ingår i ett sådant system – tjänst.³⁸

Utbildningssystem med offentliga och privata inslag

Om ett utbildningssystem innehåller både offentliga och privata inslag saknar dock *Humbel*-principerna en tydlig lösning. I två tyska mål från 2007 försökte EU-domstolen lösa problemet genom att återigen hänvisa till skolornas finansiering. Domstolen slog fast följande. När staten eller ett offentligt organ finansierar och bedriver utbildning tjänar detta välfärdssyften och inte vinstsyften, medan utbildning som är *huvudsakligen privatfinansierad* utgör ekonomisk verksamhet och därmed en tjänst.³⁹

De tyska målen försökte på så sätt jämka samman *Humbel*-principerna med de vanliga principerna på tjänsteområdet: skolan erbjuder eleverna utbildning (prestationen) som skolans privata finansiär betalar för (motprestationen, ersättningen). Om finansieringen däremot kommer från skattemedel, dvs. från det offentliga, anses finansieringen inte utgöra ersättning för utbildningen eftersom det offentliga saknar ekonomiska syften utan erbjuder utbildning för man måste.

Det går snabbt att konstatera att dessa hållpunkter fortfarande inte ger klarhet för de fall där utbildningen är offentligt finansierad men bedrivs av privata aktörer. Det finns dock en rad nyare avgöranden som ger mer ledning för hur sådana fall ska bedömas.

³⁸ En tydlig mer nutida bekräftelse på *Humbel*-undantaget finns i EFTA-domstolens avgörande i målet E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund* [2008] EFTA Ct. Rep. 62. EFTA-domstolen är fristående från EU-domstolen och dömer över EES: Norge, Island och Liechtenstein. Praxis från EFTA-domstolen har i princip motsvarande värde som praxis från EU-domstolen när det gäller vad som utgör en tjänst. I målet hävdade det norska riksförbundet för fristående förskolor – tjänsteutövare – att även norska kommunala förskolor var tjänsteutövare. EFTA-domstolen avvisade detta med en liknande motivering som i *Humbel*, och konstaterade att förskoleavgifterna inte förändrade bedömningen.

³⁹ Målen C-76/05, *Schwartz* och *Goortjes-Schwartz* [2007] EU:C:2007:492 och C-318/05 *Kommissionen mot Tyskland* [2007] EU:C:2007:495.

Till att börja med är praxis numera klar såtillvida att all privatfinansierad utbildning anses utgöra tjänster.⁴⁰ I ett färskt avgörande, som avsåg den tyska adventistkyrkans filial i Österrike, bekräftade EU-domstolen detta med enfaset.⁴¹ En privat finansiär kan alltså aldrig jämföras med det offentliga, utan den privatfinansierade skolan anses alltid bedriva ekonomisk verksamhet.

Privat finansiering till viss, men mycket begränsad, del behöver dock inte innebära att en skola helt anses bedriva ekonomisk verksamhet. I ett spanskt mål, denna gång gällande Vatikanens skola i Madrid, som var helt offentligt finansierad, gav EU-domstolen uttryck för att en skola inte blir ”tjänstestiftelse” av att huvudmannen parallellt bedriver tjänsteverksamhet, så länge verksamheterna bokföringsmässigt hålls hyfsat åtskilda.⁴² Det går alltså inte att sätta någon hård gräns för när privat finansiering gör att utbildning blir att anse som tjänsteutövning. I isländskt avgörande bedömdes alltså en mindre andel (<25 %) privat finansiering kunna kompenseras av att ägarna saknade vinstsyfte, att alla offentliga medel gick till utbildningsverksamheten och att skolorna hade samma skyldigheter som de offentliga skolorna. I det isländska fallet noterade domstolen även att de aktuella gymnasieskolorna agerade på direkt uppdrag från staten i syfte att främja islänningarnas grundlagsstadgade rätt till gymnasieutbildning, och att det därmed inte kunde sägas handla om tjänster och ersättning.⁴³

De bredare linjerna i den praxis som följt från och med de tyska målen har, med få undantag, knappt kommenterats i den juridiska litteraturen. Den mycket ansedda generaladvokaten Bobek diskuterade dock saken i sitt förslag till avgörande i målet *Kirschstein*.⁴⁴ Caroline Wehlander, som bl.a. varit förbundsjurist hos Sveriges kommuner och regioner, behandlade också ämnet i sin avhandling från 2015.⁴⁵ Gemensamt i bådas resonemang är slutsatsen att

⁴⁰ Se, förutom målet nedan, t.ex. målen C-523/12, *Dirextra* [2013] EU:C:2013:831 och C-393/17, *Kirschstein* [2019] EU:C:2019:563.

⁴¹ Målet C-372/21, *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten* [2023] EU:C:2023:59.

⁴² Målet C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías* [2017] EU:C:2017:496.

⁴³ Se EFTA-domstolens avgörande i målet E-13/19, *Hraðbraut* [2020] EFTA Ct. Rep. 36.

⁴⁴ Generaladvokatens förslag till avgörande i målet C-393/17, [2018] EU:C:2018:918

⁴⁵ Wehlander, C., Who is Afraid of SGEI, ak. avh., *Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå Universitet*, nr 32, 2015, ssk. s. 103–105.

bara utbildningsverksamhet som saknar ett *ekonomiskt syfte* kan undgå att klassas som ekonomisk verksamhet. De menar båda att *Humbel*-principerna, som ju beskriver det offentliga icke-ekonomiska syftet med att erbjuda utbildning, är ett uttryck för när skolor saknar ekonomiskt syfte och därmed inte anses utgöra tjänsteutövare.

Här ska förtydligas att ordet ”syfte” inte hänvisar till vad någon vill eller känner, utan är ett objektivt begrepp. Uttryckt annorlunda kan man sammanfatta det Bobek och Wehlander för fram med att skolor som bedriver utbildning på ett sådant sätt att verksamheten har ekonomiska ändamål, följder och incitament är tjänsteutövare medan skolor som saknar ett sådant *syfte* inte bedriver ekonomisk verksamhet och inte erbjuder tjänster.

Bobeks och Wehlanders slutsatser stämmer väl överens med den senare praxis som redogjorts för ovan. Vi har där sett att mer ringa privata bidrag inte innebär att skolor som annars ingår i ett ”offentligt utbildningssystem” blir tjänsteutövare. Anledningen till detta är rimligen att privata pengar inte i sig gör att ett offentligt utbildningssystem får ett ekonomiskt syfte, precis som Bobek och Wehlander antyder, och som även konstaterades redan i *Humbel*. Däremot, när utbildningssystemet är organiserat på så sätt att skolorna i praktiken får mer ekonomiska syften, blir skolorna alltså tjänsteutövare.

Sammanfattning av rättsläget

Analysen ovan kan alltså sammanfattas på följande sätt.

- Utbildning är en tjänst när utbildningsverksamhet utförs mot ersättning.
- Utbildning är inte en tjänst när utbildningsverksamhet inte kan anses utförd mot ersättning.
- Utbildningsverksamhet som bedrivs i vinstsyfte anses utförd mot ersättning.
- Utbildningsverksamhet anses inte utförd mot ersättning när
 - den helt eller till klart största delen finansieras av offentliga medel och
 - den med beaktande av samtliga omständigheter saknar ekonomiskt syfte, dvs. har som syfte att erbjuda utbildning inom ett offentligt utbildningssystem.

- Omständigheter som talar för att utbildningsverksamhet saknar ekonomiskt syfte kan vara
 - att privata ekonomiska intressen i verksamheten är begränsade och mindre betydande,
 - att verksamheten är rättsligt inordnad i det offentliga utbildningssystemet och
 - att verksamheten har samma skyldigheter gentemot eleverna som de offentliga skolorna.

Bedömning: är friskolorna tjänsteutövare?

Frågan om de svenska friskolorna omfattas av EU-rättens fria rörlighet för tjänster och etableringsfrihet har bara diskuterats enstaka gånger. Wehlander svarade i sin avhandling ”ja.” Hon konstaterade att Sveriges system är unikt ur ett EU-perspektiv och pekade med hänvisning till det fria skolvalet, till att skolpengen följer eleven och ska täcka dess kostnader, samt till att friskolorna drivs i privata intressen – ofta vinstsyfte – att det inte fanns utrymme för en annan tolkning än att samtliga friskolor är tjänsteutövare.⁴⁶

Den brittiska professorn i EU-rätt Erika Szyszczak, en av de främsta experterna på välfärdsfrågor inom den inre marknaden, fick av Valfärdsutredningen i uppdrag att även hon besvara frågan. I sitt utlåtande till utredningen svarade hon kort och gott att eftersom många friskoleföretag är vinstdrivande och verksamma i flera EU-länder är dessa tjänsteutövare.⁴⁷

Valfärdsutredningen, däremot, menade att rättspraxis ”tämligen entydigt” visade att utbildning enligt skollagen inte var att anse som ekonomisk verksamhet. Utredningen hänvisade till att alla skolor är offentligt finansierade, att skolavgifter är förbjudna, att skolpengen till friskolorna inte baseras på marknadspris utan på faktiska kostnader och att rätten att sätta betyg samt rätten till statliga ersättningar kräver tillstånd. Att vissa friskolor gör vinst, menade man, innebär inte att ”systemet som sådant” är vinstsyftande.⁴⁸

⁴⁶ Wehlander, a.a., s. 442 f.

⁴⁷ Szyszczak, E., *Opinion to the Welfare Inquiry*, 2016.

⁴⁸ SOU 2016:78 s. 409 f. Hedvig Lokrantz Bernitz redovisade även kortfattat en liknande uppfattning i SvJT 2016 s. 587.

Frågan kommenterades också av vissa remissinstanser. Kommerskollegium noterade att ett system som det svenska aldrig prövats av EU-domstolen, men att det låg "nära till hands" att anta att *Humbel*-principerna var tillämpliga på hela det svenska skolsystemet.⁴⁹ Professor Jörgen Hettne, en av Sveriges främsta experter på ämnet, intog en annan position på Sieps vägnar. I Sieps yttrande förde han fram att utredningen tolkat *Humbel*-principerna felaktigt, att omständigheterna talade för att vissa svenska friskolor bedrev ekonomisk verksamhet och att det vore säkrare att utgå från att inre marknadsreglerna var tillämpliga.⁵⁰ Professor Lars Henriksson verkade i sitt utlåtande för Svenskt Näringslivs räkning vara av uppfattningen att svenska friskolor ska anses bedriva ekonomisk verksamhet eftersom skolmarknaden privatiserats.⁵¹

Här kan först konstateras att flera av premisserna för Valfärdsutredningens slutsats är mycket svaga och att det är svårt att förena utredarens resonemang med EU-domstolens praxis. Att den svenska skolan saknar elevavgifter har begränsad betydelse, eftersom en tjänst kan ersättas av någon annan än mottagaren. För de friskolor som finansierar hela utbildningsverksamheten genom skolpengen blir då i och för sig kravet på offentlig finansiering uppfyllt, men detta är ju inte avgörande för bedömningen av om friskolorna bedrivs i ett ekonomiskt syfte. Att skolpengen inte sätts enligt "marknadspris" är inte heller relevant, eftersom skolpengen oavsett kan ses som en sådan motprestation som kännetecknar ersättning.

Att teckna alternativen a. "*systemet som sådant*" är vinstsyftande och b. "*systemet som sådant*" är inte vinstsyftande resulterar även i en felformulering av den rättsliga frågan. Det är inte omöjligt, vilket konstateras nedan, att vissa friskolor ska anses bedriva ekonomisk verksamhet och andra inte. Skulle alla friskolor anses bedriva ekonomisk verksamhet, på grund av systemets uppbyggnad, innebär det inte heller att friskolor som inte delar ut vinst till ägarna beskylls för "vinstsyfte", utan endast att deras verksamhet anses ekonomisk i EU-rättens mening. Som nämnt ovan behöver en verksamhet inte nödvändigtvis gå med vinst eller generera avkastning för att anses ekonomisk. Inte heller behöver verksamhetsutövarnas be-

⁴⁹ Kommerskollegiums remissyttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande, s. 3 f.

⁵⁰ Sieps remissyttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande, s. 1 f.

⁵¹ Se bilaga 2 till Svenskt Näringslivs remissyttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande, s. 23 f.

vekelsegrunder vara i huvudsak eller ens lite ekonomiska, eftersom begreppet ”ekonomiskt syfte” som konstaterat ovan är ett objektivt begrepp.

I stället framstår Wehlanders och Szyszczaks bedömningar, samt deras motiveringar, som helt riktiga. Utöver vad dessa har sagt finns det vissa ytterligare delar att utveckla.

Då många friskolor i Sverige tycks finansiera hela sin utbildningsverksamhet genom skolpengen står saken och faller på huruvida deras verksamhet ska anses sakna ekonomiskt syfte. Det som talar för att friskolorna skulle sakna ekonomiskt syfte är att friskolorna bedriver verksamhet enligt skollagen och står under offentlig tillsyn på liknande sätt som de kommunala skolorna. Friskolorna är på så sätt rättsligt inordnade i det svenska offentliga utbildningssystemet.

Det finns dock flera karaktärsdrag i systemet som kraftigt talar för att många friskolor får anses ha ekonomiska syften. Att friskolorna kan göra vinst inte bara på utbildningsverksamheten utan på skolpengen är det starkaste argumentet. Vinstdrivande verksamhet är i det närmaste synonymt med ekonomisk verksamhet, och möjligheten att göra vinst även på skolpengen öppnar för att låta privata intressen styra hur skolpengen används. Och då kan knappast den skolpengsfinansierade utbildningsverksamheten anses sakna ekonomiska syften. Det tycks alltså i princip utesluta att vinstdrivande friskolor skulle kunna vara något annat än tjänsteutövare.

Det är även värt att lyfta fram förhållandet mellan friskolor och kommunala skolor, för att visa de inneboende ekonomiska aspekterna av det svenska systemet. Av skollagens förarbeten framgår att delvis ekonomiska överväganden ligger till grund för reglerna kring fristående huvudmän. I propositionen som utgör stommen i den s.k. friskolereformen anges, under ”principiella utgångspunkter”, visionen att ”stimulerande konkurrens” mellan skolor av olika ägarformer på sikt kan bidra till högre kvalitet och produktivitet i skolsystemet.⁵² Även i förarbetena till dagens skollag förklaras att stärkta villkor för friskolorna gör dessa konkurrenskraftigare gentemot offentliga huvudmän, vilket enligt lagstiftarens uppfattning skulle

⁵² Prop. 1992/93:230 s. 27.

förbättra hela skolväsendet.⁵³ Dessa förarbetsuttalanden ger vid handen att en central funktion hos vilken friskola som helst i det svenska skolsystemet – såväl en vinstdrivande som en icke vinstdrivande friskola – är att ta marknadsandelar från offentliga skolor och på så vis sätta ekonomisk press på dessa att bli bättre. Uttryckt på ett annat sätt kan man säga att de nämnda förarbetsuttalandena, som inte är de enda av sitt slag, utpekar friskolornas tillväxt som ett ändamål i sig. Detta innebär att det inte bara är vinstdrivande friskolor som riskerar att betraktas som tjänsteutövare. Eftersom *alla* friskolor i det nuvarande systemet kan förfoga förhållandevis fritt över eventuella överskott blandas privata intressen in i alla friskolors verksamhet. Privata huvudmäns fria förfoganderätt över skolpengsöverskottet – oavsett om överskottet går till ägarna eller tillbaka in i verksamheten – innebär helt enkelt en slags motprestation till den prestation som friskolor erbjuder eleverna i det allmännas intresse. På så sätt förutser det svenska friskolesystemet att privata ekonomiska intressen ska påverka utbildningsverksamheten vilket talar emot att någon friskola ska anses sakna ekonomiskt syfte.

Till det kommer att friskolor i allmänhet har stora konkurrensfördelar. Som Riksrevisionen påpekat kan friskolor genom att locka över elever från kommunala skolor – vilket ökar de kommunala kostnaderna per elev – få höjd skolpeng trots att deras egna kostnader per elev sjunkit till följd av elevinflödet.⁵⁴ Lika väl utrett är att friskolorna, som saknar de skyldigheter som följer av kommunernas skolpliktsansvar, har större möjligheter att kapa kostnader. Dessa omständigheter talar alla för att friskolornas skyldigheter inte kan anses jämförbara med de kommunala skolornas. Det är värt att påminna om att det räcker med att en tjänst inte helt utförs utan motprestation för att den ska klassas som tjänst, och det framstår som att det svenska systemet är ekonomiskt gynnsammare för de flesta friskolorna än för de kommunala skolorna, dvs. att de har lättare att göra överskott på skolpengen.

Utifrån dessa resonemang talar starka skäl för att de flesta svenska friskolor vid en sammanvägd bedömning skulle anses bedriva sin verksamhet i ett ekonomiskt syfte. Det förtjänar dock att understrykas att bedömningen alltid utgår från de faktiska omständigheterna. Givetvis existerar friskolor som bara på ett försumbart sätt konkurrerar med offentliga skolor

⁵³ Prop. 2009/10 :165 s. 240.

⁵⁴ RiR 2022:17, s. 70 f., och den litteratur som citeras där.

och vars privata ekonomiska intressen är så pass begränsade att friskolorna får anses sakna ekonomiskt syfte.

Troligen är dock dessa skolor ganska få. Det går att använda den hypotetiska Musikskolan för att illustrera detta. Musikskolan är en grundskola som drivs i stiftelseform av musikälskande filantroper utan någon annan bevekelsegrund än att fler barn ska få bättre förutsättningar att kombinera studier med musik. Ledningen saknar dock egna medel att investera och Musikskolan finansieras därför helt med skolpengen.

Saknar Musikskolans verksamhet ekonomiska syften? Antagligen inte, men möjligen.

I de flesta fall skulle Musikskolan anses vara en tjänsteutövare. Verksamheten lyckas efter något år gå med överskott, bland annat eftersom skolan snabbt får ett bra rykte och lockar till sig elever från andra skolor, bland annat kommunala. I samband med detta ökar kostnaderna hos de kommunala skolorna och Musikskolans skolpeng räknas upp. Musikskolan delar inte ut några vinster, men ledningen investerar i nya flyglar och studieutrustning. Dessa investeringar förbättrar i sin tur Musikskolans popularitet ytterligare och lockar fler elever, av vilka vissa till och med slutar på den kommunala kulturskolan. Ledningen är mycket nöjd och börjar fundera på nya etableringar. I detta scenario har Musikskolans verksamhet ett ekonomiskt syfte eftersom verksamheten konkurrerar med den offentliga på olika villkor, vilket får till ändamål att Musikskolans verksamhet växer. Detta syfte är inte jämförbart med syftet i ett sådant offentligt utbildningssystem som *Humbel*-principerna gäller, eftersom skolor i sådana system bara har till syfte att erbjuda eleverna den utbildning som de har rätt till.

I några fall skulle Musikskolan kunna tänkas sakna ekonomiska syften. I detta scenario tar Musikskolan över några kommunala skollokaler efter att den offentliga verksamheten flyttat till annan ort. Den kommunala kulturskolan går också på knäna och Musikskolan börjar ta emot elever från andra delar av kommunen för deras musikundervisning. Musikskolan får fart på verksamheten och lyckas modernisera både utrustning och lokaler. Elevinflödet förändras dock inte drastiskt i jämförelse med den tidigare kommunala skolan. Musikintresserade elever från andra kommunaldelar har visserligen börjat välja Musikskolan men samtidigt väljer mindre musiksugna elever som bor nära att pendla till andra orter, och det saknas för övrigt ett lokalt alternativ förutom ett mycket litet föräldrakooperativ. I detta scenario konkurrerar inte Musik-

skolan nämnvärt med andra aktörer och fullgör i praktiken det offentliga roll i att erbjuda utbildning och kultur. Av dessa skäl skulle Musikskolan här kunna anses sakna ekonomiska syften.

Avslutningsvis ska också utvecklas Szyszczaks poäng av att flera svenska friskoleföretag i dag är multinationella koncerner, både avseende ägarkretsen och i vissa fall även avseende verksamheten. En reglering som försämrar de ekonomiska villkoren i Sverige för dessa företag hämmar alltså företagens möjligheter att med sin verksamhet och finansiering röra sig fritt mellan EU-länderna. Alla EU-rättens inre marknadsregler syftar till att möjliggöra fri rörlighet mellan EU-länderna för tjänster och tjänsteföretag. Att hävda att dessa friskoleföretag inte skyddas av reglerna om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster skulle således strida mot reglernas syften. Internationaliseringen och rörligheten i den svenska friskolesektorn är alltså ytterligare ett tecken på att många friskolor bedriver ekonomisk verksamhet.

Sammanfattningsvis blir bedömningen de svenska friskolor i de absolut flesta fallen bedriver ekonomisk verksamhet och därför är att anse som tjänsteutövare enligt EU-rätten. Deras verksamhet omfattas därmed av den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten.

Tjänster, etablering och kapital

Etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster

Slutsatsen är alltså att etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster kan vara tillämpliga på utredningens förslag eftersom de svenska friskolorna är tjänsteutövare som bedriver ekonomisk verksamhet. Etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster överlappar dock inte varandra utan kan ses som två sidor av samma mynt. Etableringsfriheten ger tjänsteutövare rätt att bedriva sin verksamhet på permanent eller i vart fall långsiktig basis i en annan medlemsstat, medan den fria rörligheten för tjänster ger tjänsteutövare rätt att bedriva själva *verksamheten* över landsgränserna utan att själv flytta till en annan medlemsstat. Nationella regler som reglerar ekonomisk verksamhet kan alltså bedömas under antingen etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster beroende på om reglerna träffar företagens möjligheter att etablera sig i landet eller företagens möjlighet att leverera tjänster över gränsen. EU-domstolen har bedömt att nationella regler som reglerar skolor och utbildningsverksamhet oftast faller under etableringsfriheten, och inte den fria rörligheten för

tjänster.⁵⁵ Detta bygger på två premisser: för det första ligger skolor där de ligger och att bedriva skolverksamhet innebär alltså till sin natur en varaktig etablering på en viss plats. För det andra är andelen elever – i alla fall för utbildning under högskole- och universitetsnivå – som utbildas i andra medlemsstater än där de bor mycket liten. Med hänsyn till att utredningens förslag till största del kommer att avse den svenska grundskolan, där båda dessa premisser gör sig gällande, bör alltså utredningens förslag undersökas enligt etableringsfriheten och inte den fria rörligheten för tjänster.

Etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital

Då återstår frågan om även den fria rörligheten för kapital kan bli aktuell. Enligt artikel 63 FEUF innebär den fria rörligheten för kapital att alla restriktioner för kapitalrörelser – olika typer av investeringar – mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och tredjeland är förbjudna. Investeringar är per definition ekonomiska och man behöver därför inte göra samma bedömning som ovan om huruvida friskoleinvesteringar skulle falla under EU-rätten. Utifrån slutsatsen att många svenska friskolor bedriver ekonomisk verksamhet och att etableringsfriheten därför är tillämplig blir därmed den fria rörligheten för kapital relevant i fråga om investeringar i svenska friskolor. Det är värt att poängtera att den fria rörligheten för kapital, till skillnad från etableringsfriheten, skyddar aktörer – investerare – även från länder utanför EU eller EES, s.k. tredjeländer.

EU-domstolens praxis om var gränsen går mellan etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital är inte helt klar men bygger på vissa tydliga principer. Till att börja med görs en åtskillnad baserat på den nationella regelns *ändamål*. Den fria rörligheten för kapital är inte tillämplig på de nationella regler som i allt väsentligt tar sikte hur företag drivs, styrs och organiseras och på så sätt inte omedelbart påverkar möjligheten att investera i företagen. I EU-domstolen heter det att de konsekvenser som en begränsning av etableringsfriheten har på den fria rörligheten för kapital då är helt underordnade effekten på etableringsfriheten.⁵⁶ Detta är en slags förenklingsregel som syftar till att hålla isär de olika friheterna och se till att

⁵⁵ Målet C-391/20, *Cilevičs* [2022] EU:C:2022:638.

⁵⁶ Se t.ex. målet C-47/09, *Bwin International* [2009] EU:C:2009:519.

företag inte ska kunna komma dragandes med den fria rörligheten för kapital när det rimligen bara är etableringsfriheten som påverkas. Bland sådana regler som redan på grund av sitt ändamål faller under etableringsfriheten och inte den fria rörligheten för kapital räknas regler som gäller koncernstrukturering och regler som riktar sig mot huvudägarna.⁵⁷ I sammanhanget går det även att notera att de EU-rättsligt grundade reglerna om ägarprövning av värdepappersbolag och s.k. flaggningsskyldighet vid aktieinnehav över fem procent anses falla under etableringsfriheten och inte den fria rörligheten för kapital.⁵⁸

Nationella regler som däremot direkt träffar investeringar gjorda i rent placeringssyfte faller dock under den fria rörligheten för kapital och artikel 63 FEUF. Investeringar som gjorts i rent placeringssyfte kännetecknas av att investeraren i första hand inte vill engagera sig i driften, styrningen och organisationen av företagets verksamhet utan att investeraren har placerat kapitalet främst för att få avkastning. Regler som riktar sig särskilt mot sådana investeringar faller alltså under den fria rörligheten för kapital.

Det går att tänka sig att även den som bara vill ha avkastning kan äga ganska betydande andelar utan för den delen bli inblandad i organisationen eller verksamheten, men någonstans går en gräns. Nationella regler som riktar sig mot direkt eller indirekt ägda andelar så pass stora att ägarna kan – oavsett om de faktiskt gör det eller inte – utöva ett *bestämmande inflytande* över företagets verksamhet faller under etableringsfriheten.⁵⁹

Begreppet ”bestämmande inflytande” används alltså när en nationell regels ändamål inte är entydigt och man behöver undersöka om regeln i praktiken riktar sig mot företagets drift och styrning eller investeringar i rent placeringssyfte. Var gränsen går är något otydligt. Av EU-domstolens praxis följer att man inte kan använda vissa särskilda procentsatser, som sju eller tio procent av företagets kapital, för att avgöra om en nationell regel riktar sig mot företagets drift och styrning eller mot rena placeringar. Det går alltså inte att komma runt den fria rörligheten för kapital genom att rikta en regel bara mot andelsinnehav över en viss fast

⁵⁷ Se t.ex. målen C-231/05, *Oy AA* [2007] EU:C:2007:439 och C-196/04, *Cadbury Schweppes* [2006] EU:C:2006:544.

⁵⁸ Se t.ex. direktiven 2014/65 och 2004/109.

⁵⁹ Se t.ex. målet C-35/11, *FII (nr 2)* [2012] EU:C:2012:707.

tröskel, utan bedömningen av om regeln tar sikte på bestämmande inflytande måste vara mer nyanserad.⁶⁰ Rättspraxis har inte gett tydliga indikationer för andra än skatterättsliga sammanhang om hur den här nyanserade bedömningen ska gå till. Det är dock troligt att andelsinnehav som är större än 10 procent oftast anses innebära ett bestämmande inflytande om inte det övriga ägandet i företaget är väldigt koncentrerat. Andra faktorer som kan göra att ett mindre innehav innebär ett bestämmande inflytande skulle kunna vara nära personliga eller rättsliga förbindelser mellan företagen A och B som innebär att företag B får en faktisk inblandning i företaget A:s verksamhet.⁶¹

Det är vidare möjligt att en nationell regel *samtidigt* kan rikta sig både mot företags drift och styrning samt mot möjligheten att placera kapital i företagen. Nationella regler som i och för sig riktar sig främst mot företagets verksamhet – etableringsfrihetens område – kan alltså falla under den fria rörligheten för kapital om den genom sitt stora praktiska omfång träffar även investeringar i rent placeringssyfte.⁶² I ett sådant läge kan både etableringsfriheten i artikel 49 FEUF och den fria rörligheten för kapital i artikel 63 FEUF bli tillämpliga, beroende på omständigheterna i målet. Man får då undersöka om de aktuella aktörerna i målet har ett bestämmande inflytande i de företagen eller inte.⁶³ En aktör från EU/EES kan då åberopa den fria rörligheten för kapital om aktören är att se som en placerare och etableringsfriheten om aktören är så inflytelserik i företaget att den är att se som delaktig i tjänsteverksamheten. En aktör från tredjeland har bara den fria rörligheten för kapital till sitt förfogande och kan åberopa dessa regler oavsett hur inflytelserik den är i företaget.

⁶⁰ Se t.ex. målen C-251/98, *Baars* [2000] EU:C:2000:205 och C-282/12, *Itelcar* [2012] EU:C:2013:629.

⁶¹ För antagandena i dessa meningar, jfr ssk. målen C-282/12, *Itelcar* [2012] EU:C:2013:629, C-47/12, *Kronos International* [2014] EU:C:2014:2200, C-436/00, *X och Y* [2002] EU:C:2002:704 och C-464/14, *SECIL* [2016] EU:C:2016:896.

⁶² Se t.ex. målet C-47/12, *Kronos International* [2014] EU:C:2014:2200.

⁶³ Se t.ex. målet C-35/11, *FII (nr 2)* [2012] EU:C:2012:707. I målet C-386/13, *X AB* [2015] EU:C:2015:375 bedömde EU-domstolen att den svenska definitionen av vad som utgör s.k. näringsbetingade andelar i och för sig kunde falla under både etableringsfriheten (jfr 24 kap. 33 § första stycket 2 inkomstskattelagen [1999:1229]) och den fria rörligheten för kapital (jfr 24 kap. 33 § första stycket 1 och 3 inkomstskattelagen) men tillämpade etableringsfriheten eftersom den andel som X AB menade var näringsbetingad motsvarade 45 % av både röster och kapital.

EU-domstolen har alltså varit tydlig med att den fria rörligheten för kapital aldrig får användas för att företag från tredjeländer ska kringgå det faktum att de inte har någon etableringsfrihet och bereda sig tillträde till marknader de annars inte skulle kommit in i.⁶⁴ I praxis har denna princip nog aldrig ställts på sin spets, eftersom principen främst citeras när EU-domstolen ändå tillämpar den fria rörligheten för kapital, ofta i beskattningssammanhang. Som principen får förstås innebära den dock att tredjelandsföretag inte med stöd av den fria rörligheten för kapital kan göra det lättare att få tillträde till tjänstemarknaden i en medlemsstat. Detta är viktigt att ha med sig.

Det går att göra de genomgångna principerna klarare med ytterligare exempel från praxis. I målet *Kommissionen mot Italien (farmaceuter)*⁶⁵ krävde italiensk rätt att apoteksverksamhet skulle bedrivas i särskilda bolag där samtliga delägare behövde vara farmaceuter. Annars gavs inget apotekstillstånd. Förutom att regleringen uppenbart tog direkt sikte på möjligheten att faktiskt bedriva apotek – etableringsfriheten var tillämplig – konstaterade EU-domstolen att regleringen också tog sikte på möjligheten att placera kapital i apoteken och att den fria rörligheten för kapital därför också var tillämplig. I målet *Kommissionen mot Österrike (civilingenjörer, patentombud och veterinärer)*,⁶⁶ som går igenom noggrannare nedan, bedömde EU-domstolen liknande österrikiska regler men tillämpade inte den fria rörligheten för kapital eftersom de österrikiska reglerna inte påverkade rätten att passivt placera kapital i bolagen.

Sammanfattningsvis krävs alltså, för att den fria rörligheten för kapital i artikel 63 FEUF ska vara tillämplig, att en nationell regel tar sikte särskilt på investeringar i placeringssyfte i företag. Detta kan ibland avgöras med att undersöka vilka andelsägare som faktiskt påverkas av en nationell regel – bara om uteslutande större och aktiva ägare med ett bestämmande inflytande över verksamheten påverkas är den fria rörligheten för kapital inte tillämplig.

Mot bakgrund av detta går det inte omedelbart att säga om den fria rörligheten för kapital blir tillämplig på utredningens förslag eller inte. Det går bara att säga att den fria rörligheten för

⁶⁴ Se t.ex. målet C-35/11, *FII (nr 2)* [2012] EU:C:2012:707.

⁶⁵ C-531/06, [2009] EU:C:2009:315.

⁶⁶ C-209/18, *Kommissionen mot Österrike (civilingenjörer, patentombud och veterinärer)* [2019] EU:C:2019:632.

kapital blir aktuell, eftersom utredningens förslag kommer att påverka förutsättningarna att investera och placera i friskoleföretag. Bedömningen om huruvida den fria rörligheten för kapital blir tillämplig på förslagen görs nedan.

EU:S REGLER OM GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Stadgan och när den kan tillämpas

Allmänt

Vi lämnar nu inremarknadsreglerna och övergår till de delar av EU-rätten som gäller enskildas grundläggande rättigheter. I princip räcker det med att beakta Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) i detta sammanhang.

Som nämnt ovan måste en annan EU-rättslig regel vara tillämplig för att stadgan ska vara tillämplig. Vad innebär då detta? Det innebär att stadgan bara är tillämplig inom EU-rättens sakområden. Om en medlemsstat kränker en enskilds rättigheter enligt stadgan inom ett område utanför EU-rättens tillämpningsområde kan alltså den enskilde inte åberopa stadgan. Var gränsen går mellan när medlemsstaterna "tillämpar EU-rätten" och när de inte gör det illustreras fint i målet *Åkerberg Fransson*.⁶⁷

Åkerberg Fransson åtalades för skattebrott för en underlåtenhet att redovisa moms och hade redan fått betala skattetillägg för samma gärning. Denna tidigare svenska praxis visade sig stå i strid med Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning, som enligt stadgan också gäller inom EU-rätten. Sverige hävdade dock att EU-rätten inte var tillämplig eftersom skatteförfarandet och straffrätten är typiska områden med svag EU-koppling. EU-domstolen höll inte med. Eftersom momssystemet nu är en EU-rättslig konstruktion, resonerade domstolen, hade de förvaltningsrättsliga och straffrättsliga sanktionerna för misskötsamhet med momsredovisning ett direkt samband med EU-rätten, som därför ansågs tillämplig.

Även när medlemsstaterna genomför inskränkningar i de fria rörligheterna anses de "tillämpa" EU-rätten.⁶⁸ Detta hänger ihop med att det aldrig kan anses proportionerligt av medlemsstaterna att inskränka enskildas rätt till fri rörlighet genom åtgärder som kränker deras grundläggande rättigheter.⁶⁹

⁶⁷ C-617/10, [2013] EU:C:2013:105.

⁶⁸ Se t.ex. målet C-260/90, *ERT* [1991] EU:C:1991:254.

⁶⁹ Se t.ex. målet C-112/00, *Schmidberger* [2003] EU:C:2003:333.

Här är då på sin plats att påminna om en ytterligare innebörd av ”tillämpar EU-rätten”: det räcker inte att saken faller inom EU-rättens område. För att åberopa stadgan måste man också kunna åberopa den andra EU-rättsliga regel som gör stadgan tillämplig. Med andra ord kan bara den som t.ex. har etableringsfrihet enligt artikel 49 FEUF åberopa stadgan mot en medlemsstat som inskränker dennes etableringsfrihet. Om medlemsstaterna däremot inskränker etableringsmöjligheterna i landet för någon som inte har etableringsfrihet enligt artikel 49 – exempelvis ett företag med säte i tredje land – kan företaget inte åberopa stadgan, trots att etableringsfriheten är tillämplig på den verksamhet som företaget utövar. I den mån företagets rättigheter enligt någon annan regel – exempelvis den fria rörligheten för kapital – berörs kan företaget dock åberopa stadgan eftersom tredjelandsföretag kan åberopa reglerna om fri rörlighet för kapital.

Det finns även andra delar av EU-rätten som i sådana situationer kan göra stadgan tillämplig. I ett mål om en ungersk lag som begränsade tredjelandsföretags rätt att driva universitet bedömde EU-domstolen att stadgan blev tillämplig eftersom tredjelandsföretagen kunde åberopa Ungerns skyldigheter enligt GATS-avtalet,⁷⁰ som i sin tur utgör del av EU-rätten.⁷¹

Stadgans betydelse för utredningen

Det ska då klargöras vad det som nu sagts innebär för utredningen. Utifrån slutsatsen att många friskolor i Sverige bedriver ekonomisk verksamhet som faller under etableringsfriheten är alltså etableringsfriheten tillämplig på deras verksamhet, vilket innebär att utredningens förslag måste följa stadgan i den mån de begränsar etableringsfriheten. Utbildningsaktörer från tredjeländer, som saknar etableringsfrihet, kan alltså inte åberopa stadgan mot utredningens förslag utan att de visar att utredningens förslag tillämpar EU-rätten på annat vis. I den mån utredningens förslag begränsar deras rättigheter enligt den fria rörligheten för kapital kan de därmed åberopa stadgan.

⁷⁰ GATS kallas på svenska Allmänna tjänstehandelsavtalet och är ett av de viktigaste fördragen inom WTO.

⁷¹ C-66/18, Kommissionen mot Ungern (*Högre utbildning*) [2020] EU:C:2020:792.

Vad gäller GATS-avtalet har Sverige, till skillnad från Ungern, inte gjort några särskilda åtaganden för utbildningstjänster.⁷² Detta lär innebära att utbildningsaktörer från tredjeländer inte heller kan stödja sig på GATS för att kunna åberopa stadgan gentemot Sverige. Det finns inte något tydligt annat sätt som utbildningsaktörer från tredjeländer skulle kunna stödja sig på stadgan.

Stadgan blir alltså bara relevant för utredningen i den mån utredningens förslag innebär en begränsning av etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital.

Vissa rättigheter i stadgan

Bland stadgans rättigheter är tre av särskilt intresse. Artikel 14 gäller rätten till utbildning. Rättigheten innefattar i första hand rätten att faktiskt få utbildning och rätten att få den obligatoriska utbildningen kostnadsfritt. Därtill omfattar artikeln friheten att starta skolor samt rätten för föräldrar att ge sina barn den slags utbildning som stämmer överens med föräldrarnas övertygelser, i den mån sådana rättigheter finns enligt nationell rätt.

I princip motsvarar artikeln den rätt till utbildning som följer av Europakonventionen. Därför får den EU-rättsliga rätten till utbildning sitt huvudsakliga innehåll från Europadomstolens praxis. I allmänhet går det att säga att utredningens förslag inte kommer påverka enskildas rätt till utbildning såsom den kommer till uttryck i Europadomstolens praxis och det finns därför inte skäl att analysera frågan vidare. Artikel 14 omfattar dock, till skillnad från Europakonventionen, en rätt att starta skolor. Den delen av artikel 14 överlappar alltså med näringsfriheten, som regleras i stadgans artikel 16, och i princip går det att förutsätta att rätten att starta skolor likt näringsfriheten helt omfattas av etableringsfriheten och därmed saknar självständig betydelse.⁷³

Den andra artikeln av intresse, artikel 16, avser alltså näringsfriheten. Enligt den artikeln gäller näringsfriheten ”i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis”.

⁷² Fördragsparternas åtaganden listas på [WTO:s hemsida](#).

⁷³ Jfr målet C-66/18, *Kommissionen mot Ungern (Högre utbildning)* [2020] EU:C:2020:792.

Den tredje artikeln, artikel 17, avser egendomsskydd, och innebär i första hand en rätt att besitta, nyttja och förfoga över lagligen förvärvad egendom. Därutöver innebär artikel 17 också att enskilda inte får *berövas* sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, om berövandet har stöd i lag och då den enskilda i tid får rättmätig ersättning för sin förlust. Artikel 17 motsvarar Europakonventionens första tilläggsprotokolls artikel 1.

Det är värt att understryka att dessa artiklar alltså omfattar två olika skydd: dels ett allmänt skydd för äganderätten, dels ett särskilt skydd mot expropriation och faktiskt avhändande av egendom. Av praxis följer att många typer av statliga regleringar av bolag som ger staten befogenhet att bl.a. tvångsförvalta företag och begränsa deras utdelning *inte* berövar aktieägarna deras egendom förrän staten de facto tar eller omtintgör aktierna.⁷⁴ Däremot utgör sådana regleringar ofta en allmän begränsning av egendomsskyddet enligt artikel 17.

Förhållandet mellan grundläggande rättigheter och inreklamnsreglerna

Av EU-domstolens praxis följer att de rättigheter som artiklarna 16 och 17 i stadgan uttrycker i princip garanteras av etableringsfriheten.⁷⁵ Detta innebär att när EU-domstolen konstaterat att en nationell regel inskränker etableringsfriheten finns det oftast inte skäl att bedöma den gentemot artiklarna 16 och 17 i stadgan. En nationell regel som är proportionerlig enligt etableringsfriheten är proportionerlig enligt dessa artiklar och tvärtom. Utan att samma praxis är lika etablerad där verkar även EU-domstolen resonera liknande avseende den fria rörligheten för kapital.⁷⁶ Detta betyder alltså att utredningen i allmänhet inte behöver fundera särskilt kring artiklarna 16 och 17 i stadgan. I stället går det nog att förutsätta att generella ingrepp i näringsfriheten och egendomsskyddet kan bedömas enligt etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital med motsvarande verkan.

Vad gäller nationella regler som innebär ett *berövande* enligt artikel 17 i stadgan – expropriation – är tillvägagångssättet för bedömningen mindre klart. I målet *Kommissionen mot*

⁷⁴ Se t.ex. målen C-83/20, *BP Lux 2* [2022] EU:C:2022:346, C-352/20, *HOLD* [2022] EU:C:2022:606 och C-235/17, *Kommissionen mot Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark)* [2019] EU:C:2019:432. Denna praxis härstammar i sin tur från Europadomstolens praxis.

⁷⁵ Se t.ex. målen C-390/12, *Pfleger* [2014] EU:C:2014:281 och C-391/20, *Cilevičs* [2022] EU:C:2022:638.

⁷⁶ Se t.ex. målet C-686/18, *OC* [2020] EU:C:2020:567.

*Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark),*⁷⁷ där den nationella regleringen ansågs utgöra en begränsning av den fria rörligheten för kapital, använde EU-domstolen artikel 17 som utgångspunkt för bedömningen av om begränsningen av den fria rörligheten för kapital var proportionerlig. EU-domstolen har inte fått anledning att använda samma metod för etableringsfriheten, men troligen skulle den gå till väga likadant där.⁷⁸ Detta skulle innebära att artikel 17 i stadgan måste bedömas särskilt av utredningen endast om utredningens förslag skulle medföra ett berövande i den artikelns mening.

Avslutningsvis ska det också betonas att EU:s regler om grundläggande rättigheter i allmänhet har ett ”mjukt” och indirekt inflytande på inre marknadsreglerna. En åtgärd som syftar till ett tillgodose en grundläggande rättighet har nämligen goda förutsättningar att anses som en proportionerlig inskränkning av en fri rörlighet.⁷⁹ Även om detta i och för sig har begränsad inverkan på bedömningen, se nedan, gör det faktum att rätten till utbildning är garanterad i stadgan ett möjligt politiskt och moraliskt stöd åt utredningens förslag.

EU:s regler om grundläggande rättigheter lär alltså vara relevanta för utredningen främst om

- utredningens förslag begränsar den fria rörligheten för kapital, eller
 - företag från tredjeländer kan då åberopa stadgan.
- utredningens förslag innebär ett berövande av egendom enligt artikel 17 i stadgan.
 - förslagen måste då uppfylla kraven i artikel 17.

⁷⁷ C-235/17, [2019] EU:C:2019:432.

⁷⁸ För detta talar även målet C-277/10, *Luksan* [2012] EU:C:2012:65.

⁷⁹ Se t.ex. målet C-112/00, *Schmidberger* [2003] EU:C:2003:333.

BEGRÄNSNINGAR AV DEN FRIA RÖRLIGHETEN

Inledning

Att den inre marknadens EU-rättsliga regler om fri rörlighet är tillämpliga på svenska friskolor innebär att utredningen måste ta EU-rätten i beaktande. Utredningens förslag kan fortfarande vara helt förenliga med EU-rätten. Därför skiftar nu fokus till knäckfrågan: huruvida utredningens förslag riskerar att strida mot EU-rätten. I denna del blir den första frågan om utredningens förslag utgör begränsningar av etableringsfriheten alternativt den fria rörligheten för kapital.

Etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital behandlas delvis sammanblandat, delvis åtskilt. EU-domstolens praxis är snarlik för båda friheterna, men eftersom friheternas tillämpningsområden skiljer sig åt finns det ibland anledning att behandla friheterna separat. Ordet ”inskränkning” används synonymt med begränsning – båda är varianter på engelska och franska ursprungsbegrepp.

Allmänt om begränsningar

För att förstå vad som utgör en begränsning av etableringsfriheten, och för att förstå vad som utgör en *otillåten* begränsning, måste man minnas den inre marknadens syfte. Bara nationella regler som hindrar fri rörlighet mellan medlemsstaterna – och på så sätt motarbetar målet med en inre, gemensam marknad – är begränsningar. Att en nationell regel i och för sig berör etableringsfriheten till den grad att etableringsfriheten är tillämplig vållar alltså – så länge etableringsfriheten inte begränsas – inga problem.

Som nämnt har den inre marknaden flera syften. Även om den nationella regeln begränsar etableringsfriheten kan begränsningen därmed ändå vara tillåten om den nationella regeln samtidigt främjar ett av de syften som går att förena med den inre marknaden. Den nationella regeln ska då inte heller orsaka en oproportionerligt stor begränsning av etableringsfriheten i förhållande till den nytta som främjas av den nationella regeln.

Principerna för begränsningar är desamma för alla fria rörligheter. Detta innebär bl.a. att EU-domstolens praxis även vad gäller andra friheter, som de fria rörligheterna för varor och arbetstagare, är relevant för den följande delen, där de grundläggande delarna av vad som utgör en begränsning behandlas.

Diskriminering och marknadstillträde

Motsatsen till fri rörlighet inom en inre marknad är när varor, tjänster, arbetstagare och kapital stängs ute från en medlemsstat för att de kommer från ett annan medlemsstat. Detta är diskriminering på grund av nationalitet, s.k. *direkt diskriminering*, vilket alltså går stick i stäv med allt vad den inre marknaden och hela EU syftar till. All direkt diskriminering utgör otillåtna begränsningar, vilket även stadgas i artikel 18 FEUF.⁸⁰ I och med förbudet mot direkt diskriminering har EU:s medlemsstater successivt fått avskaffa all uttrycklig negativ särbehandling av andra medlemsstaters medborgare, företag och varor, förutom den som fördragen uttryckligen tillåter.⁸¹ Idag är det ovanligare att medlemsstater stiftar nationella regler som innebär direkt diskriminering, men EU-domstolshistorien innehåller otaliga exempel på olika nationalitetskrav som underkänts.

När en nationell regel, utan att diskriminera på grund av nationalitet, ändå innebär ett krav som är särskilt riktat mot varor, tjänster, arbetstagare och kapital från andra medlemsstater kallas detta *indirekt diskriminering*.⁸² Klassiska exempel på indirekt diskriminering är nationella regler som bygger på att företag måste ha sitt säte i landet, eller att företaget måste ha vissa tillstånd som bara landets myndigheter kan utfärda. Ett företag från vilken EU-medlemsstat som helst kan givetvis uppfylla kraven – de är därför inte direkt diskriminerande – men de har udden mot företag från andra medlemsstater. Indirekt diskriminering utgör alltså begränsningar, men indirekt – till skillnad från direkt – diskriminerande nationella regler kan vara tillåtna om de anses proportionerliga.

Begreppen direkt och indirekt diskriminering ger en grundläggande förståelse för vad som utgör begränsningar av den fria rörligheten. Många begränsningar är dock varken direkt eller

⁸⁰ Ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet är inte bara ett förbud mot handelshinder utan även en garant för EU:s sammanhållning. Det går inte att nog understryka den politiska betydelsen av det EU-rättsliga diskrimineringsförbudet, utöver den inre marknadsrättsliga.

⁸¹ Tydliga exempel är artiklarna 45.4 och 51 FEUF, som tillåter diskriminering på grund av nationalitet i samband med offentlig maktutövning – exempelvis finns fortfarande kvar många krav på medborgarskap eller svensk examen i den svenska offentliga sektorn.

⁸² Se ursprungligen målet 152/73, *Sotgiu* [1974] EU:C:1974:13.

indirekt diskriminerande. För sådana är begreppet *marknadstillträde* användbart.⁸³ I begreppet ligger följande tankesätt. Nationella regler som hindrar varor, tjänster, arbetstagare och kapital från andra medlemsstater från att ta sig in på marknaden utgör begränsningar av den fria rörligheten. Det kan till exempel handla om en särskilt intrikat reglering av en viss tjänstesektor i medlemsstat A, som innebär att företaget från medlemsstaten B skyggar för de stora kostnaderna det skulle innebära att etablera sig i staten A och konkurrera med företagen där. De nationella reglerna i staten A är då inte diskriminerande, eftersom de varit lika knepiga för företagen i staten A att uppfylla som för de i andra medlemsstater, men de kan då hindra tillträde till marknaden för nya företag, och riskerar därför att utgöra begränsningar av etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster. EU-domstolen brukar uttrycka det som att de tjänsteregleringar som *förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt* för företag från andra medlemsstater att utöva etableringsfriheten eller nyttja den fria rörligheten för tjänster utgör inskränkningar i dessa friheter.⁸⁴

Vad är inte en begränsning?

Det är lätt att tänka sig att många regleringar i såväl Sverige som andra medlemsstater upplevs som att de försvårar eller gör det mindre attraktivt för tjänsteföretag att etablera sig i medlemsstaten i fråga. Alla företag skulle ju föredra om samma regler gällde i andra medlemsstater som i deras hemland. Man kan fråga sig om blotta skillnaden mellan två medlemsstaters regler, t.ex. olika satser på bolagsskatt, innebär att staten med den högre skattesatsen hindrar företag från andra medlemsstater tillträde till marknaden och därmed inskränker deras etableringsfrihet eller den fria rörligheten för kapital.

Så är det dock inte – en skillnad är, oftast, inte en begränsning. Vad gäller exemplet med bolagsskatten beror detta på att direkta skatter faller under medlemsstaternas befogenheter, varför skillnader i direkt beskattning mellan medlemsstaterna är en förutsättning som alla

⁸³ Termen myntades av EU-domstolen i målet C-110/05, *Kommissionen mot Italien (släpvagnar)* [2009] EU:C:2009:66, som handlade om ett italienskt förbud mot att koppla släpvagnar på motorcyklar (begränsning).

⁸⁴ Se t.ex. de klassiska målen C-76/90, *Säger* [1991] EU:C:1991:331, C-55/94, *Gebhard* [1995] EU:C:1995:411.

tjänsteutövare måste räkna med.⁸⁵ Eftersom nationella utbildningssystem, som konstaterat ovan, inte heller är ett område där EU-rätten har stora befogenheter har utbildningsaktörer på samma sätt att räkna med att regleringen av de nationella utbildningssystemen kommer skilja sig åt. Att de ekonomiska villkoren för privat utbildningsverksamhet skiljer sig mellan medlemsstaterna innebär alltså inte i sig att de medlemsstater där avkastningsmöjligheterna är sämre begränsar etableringsfriheten för utbildningsaktörer från andra medlemsstater.

Regleringar av vissa slag kommer dock alltid ses som inskränkningar i etableringsfriheten. I de delar där EU-rätten genom lagstiftning har *harmoniserat* medlemsstaternas regler om tjänster och företag är svängrummet för nationella regleringar betydligt mindre. För etableringsfrihetens del är tjänstedirektivet den viktigaste lagstiftningen. När en medlemsstat inför en reglering som listas i direktivet, eller en reglering som är jämförbar med en sådan som direktivet listar, inskränker medlemsstaten etableringsfriheten. Vi återkommer till tjänstedirektivet nedan.

Den nedre gränsen för vad som utgör en begränsning av den fria rörligheten är svår att sätta fingret på. EU-domstolen har också formulerat sig olika i olika sammanhang och under olika perioder. För etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital går det, lite förenklat, att med de två följande tumreglerna visa vad som inte utgör en begränsning.

Till att börja med innebär en regel som skapar själva marknaden, eller skapar grundläggande förutsättningar för den, inte en inskränkning av etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital. Professor Catherine Barnard, den kanske mest ansedda auktoriteten inom inremarknadsrätten, formulerar det som att alla tjänsteutövare måste följa spelets regler.⁸⁶ Enkla exempel på detta är att den svenska högertrafiken och den svenska kronan inte utgör begränsningar av någons etableringsfrihet, även om de i och för sig kan verka avskräckande för tjänsteföretag vana vid vänstertrafiken eller euron. Alla länder måste nämligen välja en färdriktning och en valuta. I ett annat exempel befanns den belgiska postombudsmannen inte

⁸⁵ Se t.ex. målet C-35/11, *FII (nr 2)* [2012] EU:C:2012:707. Med det sagt finns det mängder av fall där enskilda medlemsstaters inkomstkattesystem ansetts utgöra begränsningar av etableringsfriheten.

⁸⁶ Barnard, *The Substantive Law of the EU*, OUP, 7 uppl., 2022, s. 223. Den doktrin som Barnard beskriver har sitt ursprung i förenade målen C-51/96 och C-191/97, *Delière* [2000] EU:C:2000:199.

heller inskränka etableringsfriheten: EU-domstolen konstaterade att företag får förvänta sig att medlemsstaterna har någon sorts tvistlösningsstruktur för konsumenter.⁸⁷ På samma sätt måste företagen även förvänta sig att de bl.a. ska deklarerat och lämna viss information till skattemyndigheter.⁸⁸

Denna doktrin om att grundläggande spelregler inte utgör begränsningar kan inte användas alltför vidlyftigt. Man ska inte uppfatta den som att inneboende snedvridningar av en marknad är godtagbara bara för att marknaden länge varit snedvriden.⁸⁹ Man kan inte heller hänvisa till "spelets regler" för att stänga ner en marknad.

Den andra viktiga tumregeln handlar om att inskränkningen måste vara någorlunda betydande för att vara värd namnet. Det brukar kallas att en begränsning av etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital, om än tänkbar, inte bara kan vara "alltför osäker och indirekt".⁹⁰ Uttryckt på ett annat sätt måste man, för att kunna argumentera att en nationell regel utgör en inskränkning av etableringsfriheten, kunna förklara varför regeln påverkar möjligheterna att etablera i sig medlemsstaten och konkurrera med medlemsstatens företag.⁹¹ Gränsen går alltså vid inskränkningar som *avsevärt* eller på ett *betydande sätt* ingriper i etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital.⁹² Detta innebär alltså inte bara en återopsörda utan i praktiken en viss bevisbörda för den som hävdar att en nationell reglering utgör en inskränkning.⁹³

⁸⁷ Målet C-148/10, *DHL International* [2011] EU:C:2011:654. Med ett motsvarande resonemang för svensk del: det medieetiska systemet begränsar inte något utländskt medieföretags etableringsfrihet.

⁸⁸ Se t.ex. målen C-482/18, *Google Ireland* [2020] EU:C:2020:141 och C-674/20, *Airbnb Ireland* [2022] EU:C:2022:303.

⁸⁹ Se t.ex. målet C-333/21, *European Superleague Company* [2023] EU:C:2023:1011.

⁹⁰ Se t.ex. målet C-483/12, *Pelckmans* [2014] EU:C:2014:304. "Osäker och indirekt"-doktrinen fick fäste genom målet C-198/98, *Graf* [2000] EU:C:2000:49 där en arbetstagare utan framgång försökte få Österrikes förhållandevis mindre förmånliga regler om avgångsvederlag att bedömas som en inskränkning i den fria rörligheten för arbetstagare.

⁹¹ Se t.ex. målet C-602/10, *Volksbank România* [2012] EU:C:2012:443.

⁹² Se t.ex. målen C-518/06, *Kommissionen mot Italien (trafikförsäkring)* [2009] EU:C:2009:270 och C-377/07, *STEKO* [2009] EU:C:2009:29.

⁹³ Se t.ex. målen C-565/08, *Kommissionen mot Italien (maxtaxor för advokater)* [2011] EU:C:2011:188 och C-411/21, *Instituto do Cinema e do Audiovisual* [2022] EU:C:2022:836.

Tjänstedirektivet

Inledning

Med en grundläggande förståelse av vad som utgör en inskränkning av etableringsfriheten är det nu passande att behandla tjänstedirektivet.⁹⁴ Som nämnt ovan förhåller sig direktivet till fördragen på så sätt att en nationell regel kan vara förenlig med tjänstedirektivet men ändå strida mot etableringsfriheten i artikel 49 FEUF. Det finns därför en poäng med att först gå igenom direktivet för att sedan återvända till EU-domstolens praxis över vad som utgör begränsningar enligt artikel 49.

Direktivet, antaget 2006, är till stor del avsett att kodifiera rättspraxis från EU-domstolen.⁹⁵ Samtidigt innebär det vissa utvidgningar av EU-rättens inflytande. T.ex. gäller direktivet uttryckligen även i mer lokala situationer där en bedömning enbart enligt artikel 49 FEUF nog hade fallit ut i att effekten på tjänsteutövare från andra medlemsstater var för ”osäker och indirekt.”⁹⁶

Tjänstedirektivet är tillämpligt på sådana tjänster och sådan ekonomisk verksamhet som faller under den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten.⁹⁷ I ljuset av den tidigare slutsatsen att många svenska friskolor bedriver ekonomisk verksamhet är direktivet alltså tillämpligt på deras verksamheter. Inget av de undantag från direktivets tillämpningsområde som föreskrivs i artikel 2 är aktuella här.

I artiklarna 9–13 finns detaljerade regler om hur medlemsstaterna får kräva tillstånd för att erbjuda en viss tjänst. I princip faller alltså alla tillståndsförfaranden under tjänstedirektivet och måste uppfylla kraven i artiklarna 9–13. Av artikel 9 följer att alla krav på tillstånd för att få utöva en tjänst utgör en begränsning av tjänsteutövarens etableringsfrihet och måste vara proportionerliga för att kunna förenas med EU-rätten. I artikel 10 finns sedan en manual för hur proportionalitetsbedömningen ska göras: villkoren ska vara rättssäkra, icke-diskriminer-

⁹⁴ För nationella regler som uppenbarligen, dvs. i första hand enligt ”spelets regler”-doktrinen, inte begränsar etableringsfriheten saknas det anledning att konsultera direktivet, se direktivets skäl 9.

⁹⁵ Se t.ex. skäl 69.

⁹⁶ Se t.ex. förenade målen C-360/15 och C-31/16, *Visser* [2018] EU:C:2018:44.

⁹⁷ Se art. 1.1 – 1.2 i tjänstedirektivet.

ande och nödvändiga. Artikel 10.4 föreskriver särskilt att tillståndregler som inte ger tillståndshavaren oinskränkt möjlighet att bedriva tjänster i medlemsstaten utan begränsar tjänsteutövarens verksamhet till ett visst verksamhetsställe måste motiveras särskilt. Av artikel 11 framgår att tillstånd inte får vara tidsbegränsade utan goda skäl – vilket inte förhindrar medlemsstaterna att dra in tillstånd från innehavare som inte längre uppfyller kraven – och artiklarna 12–13 ställer krav på en effektiv och rättssäker tillståndprocess.

Förbjudna regler

I artikel 14–15 regleras sedan andra typer av begränsningar av etableringsfriheten. I artikel listas de inskränkningar som direktivet uttryckligen förbjuder. Nationella regler som strider mot artikel 14 strider alltså mot EU-rätten, punkt slut. Förbuden handlar om regler som är direkt diskriminerande eller som är indirekt diskriminerande utifrån nationalitet. Det är förbjudet att ställa särskilda krav på nationaliteten hos tjänsteleverantörer, precis som det är förbjudet att kräva att verksamheten på olika sätt koncentreras eller binds till en viss medlemsstat.

Därtill är det enligt artiklarna 14.5 och 14.6 förbjudet med nationella tillståndskrav som innebär att tjänsteutövaren måste visa att det finns en efterfrågan på tjänsten – med vissa undantag – eller nationella tillståndprocesser som innebär att konkurrenter involveras i tillståndsgivningen.

Dessa artiklar förtjänar en kort utveckling. Eftersom fristående huvudmän enligt 2 kap. 5 § skollagen måste visa på ett tillräckligt elevunderlag för att få tillstånd att bedriva skola väcks frågan om detta är ett sådant krav på efterfrågeredovisning som artikel 14.5 förbjuder. Frågan går inte att besvara, eftersom EU-domstolen aldrig tillämpat artikel 14.5. Det står klart att kravet på elevunderlag utgör en begränsning av etableringsfriheten, men den praxis som artikel 14.5 bygger på öppnar snarast för att elevunderlagskravet inte är förbjudet utan skulle kunna anses proportionerligt.⁹⁸ Vad gäller artikel 14.6 blir frågan om kommuner är sådana konkurrenter till de fristående huvudmännen som enligt tjänstedirektivet inte får involveras i

⁹⁸ Jfr t.ex. målen C-255/04, *Kommissionen mot Frankrike (artistförmedling)* [2006] EU:C:2006:401 och C-169/07, *Hartlauer* [2009] EU:C:2009:141.

tillståndprocessen. Svaret på den frågan lär vara nej. Kommunala skolor är som nämnt ovan inte tjänsteutövare och artikel 14.6 avser i första hand konkurrenter om samma tillstånd⁹⁹ – kommunala skolor konkurrerar som bekant inte med friskolor om tillstånden.

Dessutom är det enligt artikel 14.7 förbjudet att kräva att tjänsteutövaren ställer en ekonomisk säkerhet från en försäkringsgivare i medlemsstaten, eftersom ett sådant krav diskriminerar mot försäkringsgivare i andra medlemsstater. Av artikel 14.7, läst tillsammans med praxis under artikel 49 FEUF (se nedan), följer att krav på säkerhet eller försäkring som inte är diskriminerande ändå utgör begränsningar av etableringsfriheten som måste vara proportionerliga. I artikel 23 i direktivet finns följaktligen en specialbestämmelse som reglerar när sådana försäkringskrav är proportionerliga. Av bestämmelsen följer att försäkringskrav måste svara mot faktiska risker och vara proportionerliga i förhållande till dessa, vilket bl.a. innebär att medlemsstaterna inte får tvinga fram dubbla försäkringsskydd för samma risk.

Begränsningar av etableringsfriheten

I artikel 15.2 listas därefter åtta typer av begränsningar av etableringsfriheten som ”skall utvärderas” – dvs. inskränkningar som kan vara proportionerliga beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Dessa är:

a) kvantitativa och geografiska begränsningar

Under punkten faller nationella regler som begränsar antalet tjänsteutövare eller storleken på verksamheten inom ett givet område eller i förhållande till en viss folkmängd. Även regler som inte uttryckligen knyter verksamheten till en viss region eller föreskriver ett tak på antalet tjänsteutövare lär falla under artikel 15.2 a om de får effekten att tjänsteleverantören bara får bedriva sin verksamhet inom vissa områden.¹⁰⁰ Även den femte typen under e), som avser nationella regler om att all verksamhet ska bedrivas från ett etableringsställe, gäller alltså samma slags nationella begränsningar.

b) skyldigheter för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form

⁹⁹ Se målet C-325/20, *BEMH* [2021] EU:C:2021:611.

¹⁰⁰ Se t.ex. förenade målen C-360/15 och C-31/16, *Visser* [2018] EU:C:2018:44.

Här avses regler som pekar ut en viss företagsform, t.ex. föreskriver eller förbjuder aktiebolagsform, eller begränsar verksamheten till antingen fysiska eller juridiska personer.¹⁰¹

- c) krav som rör företagets kapitalinnehav

Under punkten faller inte bara specifika kapitalkrav utan nationella regleringar som begränsar möjligheten att äga aktier i företag. Värt att minnas är att det alltså handlar om regler som gäller större aktieinnehav – sådana som syftar till aktivt ägande och inflytande i företaget. Nationella regler som i praktiken bara reglerar mindre kapitalinnehav i enkom placerings syften faller, som nämnt ovan, under den fria rörligheten för kapital.

- d) krav som innebär att endast vissa typer av tjänsteutövare får bedriva verksamheten

Punkten d) fångar upp fall som i och för sig skulle kunna falla under b) och c) men som t.ex. föreskriver en viss utbildning ellerandel för att få bedriva – snarare än att äga – en verksamhet.¹⁰² Så kallade reglerade yrken, dvs. yrkesgrupper som omfattas av EU:s lagstiftning om yrkeskvalifikationer,¹⁰³ är undantagna.

- e) Se ovan under a)

- f) krav på ett visst minsta antal anställda

Här avses specifika krav på ett visst antal anställda hos tjänsteutövare, eller minimikrav på antal utförare i en viss verksamhet.

- g) fasta minimi- eller maximiavgifter

I princip faller alla typer av prisregleringar och obligatoriska fasta taxor under punkten.

- h) skyldigheter för tjänsteleverantörer att vid sidan av sin tjänst också erbjuda vissa andra tjänster

¹⁰¹ Se t.ex. målet C-439/99, *Kommissionen mot Italien (mässor)* [2001] EU:C:2002:14.

¹⁰² Se t.ex. målet C-297/16, *CMVRO* [2018] EU:C:2018:141.

¹⁰³ Se det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36.

Med den sista punkten avses krav som tvingar tjänsteleverantörer att ta ett större ansvar än det ansvar det innebär att utföra själva tjänsten. Ett exempel från svensk synvinkel är kraven på att erbjuda lagad mat för att få serveringstillstånd för alkohol.

Förbud och begränsningar av vilken verksamhet som en tjänsteleverantör får utöva faller inte under artikel 15 i direktivet men utgör ändå inskränkningar av etableringsfriheten med stöd av artikel 49 FEUF och artikel 25 i direktivet. Artikel 25 innehåller också en specialreglering av när rätten att utöva flera olika verksamheter kan anses proportionerliga. Av artikel 25.1 följer att krav på att tjänsteutövare bara får utöva vissa specifika verksamheter bara får ställas på reglerade yrken eller tjänsteleverantörer som ägnar sig åt testning och kontroll – ett svenskt exempel är bilprovningen. Begränsningar i verksamheten är alltså inte tillåtna för att andra typer av tjänstutövare.

Nationella regleringar som faller under artikel 15.2 är, som sagt, begränsningar av etableringsfriheten. Enligt artikel 15.3 är således regleringarna bara tillåtna om de är proportionerliga. Eftersom proportionalitetsbedömningen går till på liknande sätt såväl enligt tjänstedirektivet som enligt fördraget återkommer vi till proportionalitetsprincipen strax nedan. Av artikel 15.7 följer att medlemsstaterna också måste anmäla alla nationella regler som faller under artikel 15.2 för granskning av EU-kommissionen.

Innan vi lämnar tjänstedirektivet är artikel 15.4 värd att nämna. Enligt den artikeln gäller att en nationell regel inte kan anses oproportionerlig om den är avgörande för att en tjänst av *allmänt ekonomiskt intresse* ska kunna fullgöras. Utbildningstjänster anses kunna utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁰⁴ Betydelsen av artikel 15.4 är att privata aktörer inom nationella välfärdssystem får ett visst ökat skydd, men förändrar inte det faktum att de inskränkningar av etableringsfriheten som det nationella systemet innehåller måste vara proportionerliga.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Se t.ex. Kommissionens meddelande 2012/C 8/02 om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse p. 26–30.

¹⁰⁵ Jfr t.ex. målen C-292/21, *CNAE* [2023] EU:C:2023:32 och C-475/99, *Ambulanz Glöckner* [2001] EU:C:2001:577.

Begränsningar av etableringsfriheten enligt fördraget

Alla nationella regler som faller under artiklarna 9–15 i direktivet utgör alltså begränsningar av etableringsfriheten. Eftersom direktivet innebär en specialreglering av fördraget ska fördraget inte tillämpas på sådana regler. För regler som däremot inte går att placera inom direktivet är dock fortfarande artikel 49 FEUF tillämplig. Artikel 49 är alltså bredare än direktivet och kan inte på samma sätt klassificeras i typfall. Däremot går det att urskilja vissa mönster.

Till att börja med innebär artikel 49 FEUF att många nationella regler som ingriper i det sätt som bolag ägs och formas utgör begränsningar av etableringsfriheten. Tanken med detta är att bolag enkelt ska kunna omorganisera sig över landsgränser och att medlemsstaterna inte, utan att åtgärderna är strängt proportionerliga, ska kunna försvåra för bolag från andra medlemsstater att ”bilda om och in sig” i den egna staten.¹⁰⁶ På liknande sätt anses bolagsskatteregler, i den mån de gör skillnad på koncernbolag och driftställen beroende på huruvida dessa ligger inom eller utom landet, utgöra begränsningar av de aktuella bolagens etableringsfrihet.¹⁰⁷ Det är dock upp till medlemsstaternas lagar att definiera var olika bolag är etablerade och därmed vilka bolag som faktiskt har etableringsfrihet, och att dessa definitioner skiljer sig mellan olika medlemsstater utgör alltså ingen begränsning av etableringsfriheten.¹⁰⁸

Vidare innebär etableringsfriheten också en frihet att bestämma hur ett bolag ska styras och drivas. Detta innebär att nationella regler som reglerar hur och när bolagen får disponera över sina medel eller sätter gränser för ägarnas inflytande begränsar bolagets etableringsfrihet.¹⁰⁹ Dessutom ingår här en lång rad nationella regler som på olika sätt ingriper i själva driften. Det kan handla om begränsningar av bolagens rätt att bestämma över de anläggningar där

¹⁰⁶ Se t.ex. målen C-212/97, *Centros* [1999] EU:C:1999:126 och C-106/16, *Polbud* [2017] EU:C:2017:804. Däremot har medlemsstaterna fortfarande vissa möjligheter att försvåra för bolag i landet att genom ombildningar flytta utomlands, se t.ex. målet C-210/06, *Cartesio* [2008] EU:C:2008:723.

¹⁰⁷ Se t.ex. målen C-466/04, *FII (nr 1)* [2006] EU:C:2006:774 och C-196/04, *Cadbury Schweppes* [2006] EU:C:2006:544.

¹⁰⁸ Se t.ex. målet C-210/06, *Cartesio* [2008] EU:C:2008:723.

¹⁰⁹ Se t.ex. målen C-322/16, *Global Starnet* [2017] EU:C:2017:985 ovan och C-89/09, *Kommissionen mot Frankrike (biomedicinska analytiker)* [2010] EU:C:2010:305.

verksamheten bedrivs samt var och hur många arbetstagare som ska anställas.¹¹⁰ Dessutom utgör i princip alla inskränkningar av bolags avtalsfrihet – såväl friheten att ingå avtal med andra bolag som friheten för delägarna att ingå avtal om bolagets styrning – också inskränkningar av etableringsfriheten.¹¹¹

Statliga monopol innebär, vilket även följer av artikel 345 FEUF, inte i sig en begränsning av etableringsfriheten.¹¹² När statlig egendom privatiseras och marknader öppnas kan dock företag återöppna etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital mot vidare statliga ingrepp.¹¹³ Förstatliganden, expropriationer och nedstängningar av vissa sektorer eller verksamheter utgör på så vis ofta begränsningar av etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital i den mån de tvingar ut aktörer från marknaden eller avskräcker från vidare investeringar.¹¹⁴ Som indikerat ovan kan expropriationer behöva bedömas både enligt etableringsfriheten och egendomsskyddet i artikel 17 i stadgan.

Särskilt om den fria rörligheten för kapital

En begränsning av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF eller tjänstedirektivet kan inte samtidigt utgöra en begränsning av den fria rörligheten för kapital enligt 63 FEUF. Som nämnt ovan kan dock nationella regler, beroende på omständigheterna, i ett fall utgöra en

¹¹⁰ Se t.ex. målet C-201/15, *AGET Iraklis* [2016] EU:C:2016:972.

¹¹¹ Se t.ex. målen C-518/06, *Kommissionen mot Italien (trafikförsäkring)* [2009] EU:C:2009:270 och C-209/18, *Kommissionen mot Österrike (civilingenjörer, patentombud och veterinärer)* [2019] EU:C:2019:632.

¹¹² Se också det klassiska målet 6/64, *Costa* [1964] EU:C:1964:66.

¹¹³ Se t.ex. förenade målen C-105/12 – C-107/12, *Essent* [2013] EU:C:2013:677.

¹¹⁴ Se t.ex. målet C-235/17, *Kommissionen mot Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark)* och EFTA-domstolens avgöranden i målen E-1/06, *ESA mot Norge (spelmaskiner)* [2007] EFTA Ct Rep 86 och E-2/06, *ESA mot Norge (vattenkraftverk)* [2007] EFTA Ct Rep 164.

I det s.k. Barsebäcksmålet (RÅ 1999 ref. 76) förklarade HFD att etableringsfriheten "inte ger företag något egentligt skydd mot nationaliseringar och expropriationer." Detta stämmer alltså inte. Ågarbolaget till Barsebäckswerket hade ett tyskt moderbolag och den s.k. avvecklingslagen begränsade det tyska bolagets etableringsfrihet eftersom bolagets etablering i princip avvecklades genom avvecklingslagen. HFD bedömde *överhuvudtaget* inte avvecklingslagens proportionalitet enligt EU-rätten, utan bara enligt regeringsformen. Nu saknas skäl att ifrågasätta HFD:s slutsats – att avvecklingslagen inte stred mot proportionalitetsprincipen – men domstolens metod visar på riskerna med att avsluta den EU-rättsliga analysen för tidigt. Egendomsskyddet i regeringsformen och EKMR skyddar inte EU-medborgares rätt till fri rörlighet och en åtgärd som är proportionerlig enligt dessa regler behöver inte vara proportionerlig enligt etableringsfriheten.

begränsning av etableringsfriheten enligt de principer som nu gått igenom och i ett annat en begränsning av den fria rörligheten för kapital.

En begränsning av den fria rörligheten för kapital är en nationell regel som hindrar kapitalrörelser – investeringar – från utlandet eller gör dessa mindre lönsamma.¹¹⁵ Detta innebär givetvis inte att varje investering som inte ger förväntad avkastning beror på begränsningar i den fria rörligheten för kapital, utan det handlar om nationella regler som i sig fördyrar eller omöjliggör investeringar. Till dessa räknas regler som utestänger eller ”straffbeskattar” visst ägande,¹¹⁶ begränsar möjligheten att köpa och sälja ägarandelar eller få utdelning av dessa,¹¹⁷ eller annars belägger olika kapitalrörelser med avgifter.

Krav på tillstånd för att investera utgör alltså begränsningar av den fria rörligheten för kapital. Sådana tillståndskrav kan anses proportionerliga enligt artikel 65 FEUF, som behandlas nedan, men det finns också en särskild EU-förordning om medlemsstaternas system för det som kallas ”granskning av utländska direktinvesteringar.”¹¹⁸ Förordningen begränsar i princip inte medlemsstaternas möjligheter att tillståndspröva investeringar från tredjeland men föreskriver vissa grundläggande krav på rättssäkerhet och god förvaltning i granskningsprocessen.¹¹⁹

Med stöd i den gemensamma EU-lagstiftningen har Sverige infört lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Sammanfattningsvis innebär lagen en anmälningsskyldighet och tillståndsplikt för vissa investeringar, dvs. när investeringen ger inflytande över skyddsvärd verksamhet, där förskolor, grundskolor och gymnasieskolor ingår.¹²⁰ Anmälningsskyldigheten följs sedan av en prövning av om investeringen innebär risker för allmän ordning och säkerhet, som kan resultera i att investeringen förbjuds. Enligt

¹¹⁵ Se t.ex. målen C-367/98, *Kommissionen mot Portugal* (”golden shares”) [2002] EU:C:2002:326 och C-101/05, *A* [2007] EU:C:2007:804.

¹¹⁶ Se t.ex. målet C-531/06, *Kommissionen mot Italien* (*farmaceuter*) [2009] EU:C:2009:315.

¹¹⁷ Se t.ex. målen C-367/98, *Kommissionen mot Portugal* (”golden shares”) [2002] EU:C:2002:326 och C-319/02, *Manninen* [2004] EU:C:2004:484.

¹¹⁸ Se förordning 2019/452.

¹¹⁹ Se även skäl 4 till förordningen.

¹²⁰ Se 5 § förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar och 15 kap. 1 § i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2023:4) om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

lagens 4 § är det ägarintressen från tredjeländer som avses med ”utländska” och det är dessa som blir föremål för granskning: alla tredjelandsmedborgare, företag med säte i tredje länder, företag som kontrolleras från tredje land eller bulvaner som agerar på uppdrag från tredjeland omfattas.

PROPORTIONALITET

Inledning

Även inskränkningar av etableringsfriheten och den fria rörligheten enligt artiklarna 49 och 63 FEUF eller tjänstedirektivet kan vara förenliga med EU-rätten om inskränkningarna är proportionerliga till det syfte som de fyller. Som nämnt ovan krävs alltså att *medlemsstaten* visar att begränsningen har ett legitimt syfte, att begränsningen faktiskt uppnår syftet och att syftet inte kan uppnås lika väl med mindre begränsande regler. Här följer en noggrannare genomgång, steg för steg, av proportionalitetsprincipens tillämpning på etableringsfrihetens och den fria rörligheten för kapitals områden.

Legitimt syfte

Medlemsstaterna får inte begränsa friheter av vilka skäl som helst – i så fall skulle friheterna inte ha någon praktisk effekt. En begränsning måste i stället fylla ett sådant syfte som EU-rätten och den inre marknaden erkänner och främjar.

I artikel 52 FEUF anges att medlemsstaterna får åberopa hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa till stöd för en begränsning av etableringsfriheten. Dessa kallas de ”uttryckliga undantagen.” Hänsynen till allmän ordning och säkerhet innebär att medlemsstaterna får begränsa etableringsfriheten för att förhindra sådant som i princip är brottsligt eller farligt.¹²¹

Motsvarande möjlighet att begränsa den fria rörligheten för kapital med hänsyn till allmän ordning och säkerhet finns i artikel 65.1 b FEUF. Med stöd av denna bestämmelse har EU-domstolen klargjort att medlemsstaterna får begränsa investeringar från tredjeländer i syfte att t.ex. motverka ekonomisk brottslighet samt förebygga terrorism och extremism.¹²²

En medlemsstat kan alltså begränsa etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital i fler syften än de ”uttryckliga undantagen.” En lång rad syften har erkänts av EU-domstol-

¹²¹ Angående gränserna för vad som kan anses falla under allmän ordning och säkerhet, se t.ex. målen C-268/99, *Jany* [2001] EU:C:2001:616 och C-36/02, *Omega* [2004] EU:C:2004:614.

¹²² Se t.ex. målen C-78/18, *Kommissionen mot Ungern (föreningar)* [2020] EU:C:2020:476 och C-190/17, *Zheng* [2018] EU:C:2018:357.

en.¹²³ För utredningens del ingår bland dessa att skydda och förbättra de nationella utbildningssystemen, och se till att alla elever får en god utbildning.¹²⁴ EU-domstolen har även accepterat det legitima i att medlemsstaterna strävar efter att effektivisera utbildningssystemens organisation, så länge detta är ”förknippat” med att förbättra utbildningssystemen.¹²⁵ Från en del praxis på sjukvårds- och socialförsäkringsområdet framgår även att medlemsstaterna kan begränsa etableringsfriheten i syfte minska resursslöseri och förhindra felaktiga utbetalningar.¹²⁶ Därtill har EU-domstolen godtagit att medlemsstaterna kan begränsa den fria rörligheten för kapital i syfte att underlätta skattekontroller¹²⁷ och för att öka insynen i ideella föreningars finansiering.¹²⁸ Av detta går det nog att dra slutsatsen att det är legitimt i sig att eftersträva att den offentliga finansieringen av skolor (i högre grad) går till skolornas verksamhet – utbildningsverksamheten – utan att en medlemsstat måste visa att en sådan strävan leder till förbättrade skolresultat.

Ändamålmässighet

Även om en medlemsstat kan åberopa ett i och för sig legitimt syfte bakom en begränsning av etableringsfriheten måste medlemsstaten, till att börja med, visa att den aktuella regeln faktiskt är ägnad att uppfylla sitt syfte.

Det är värt att understryka att begrepp som ”syfte”, ”ändamål” och ”ägnad” – här och på andra ställen i texten – inte handlar om de *subjektiva* bevekelsegrunderna hos medlemsstaternas lagstiftare utan har en *objektiv*, juridisk betydelse. Detta gäller på samma sätt som att skolor vars verksamhet har ett ekonomiskt syfte inte betyder att huvudmännen vill berika sig själva på skolverksamheten. Att en nationell regel som innebär en begränsning har ett legitimt syfte innebär alltså inte att lagstiftarna har godtagbara bevekelsegrunder utan att den *funktion* som regeln får typiskt sätt leder till önskvärda resultat. Att en lagstiftare misstar sig och tror

¹²³ Med stöd i målen 120/78, *”Cassis de Dijon”* EU:C:1979:42, C-55/94, *Gebhard* [1995] EU:C:1995:411 och C-367/98, *Kommissionen mot Portugal (”golden shares”)* [2002] EU:C:2002:326.

¹²⁴ Se t.ex. målet C-40/05, *Lyyski* [2007] EU:C:2007:10 och skäl 40 till tjänstedirektivet.

¹²⁵ Målet C-830/18, *Landkreis Südliche Weinstraße* [2020] EU:C:2020:275.

¹²⁶ Se t.ex. målen C-157/99, *Smits och Peerboms* [2001] EU:C:2001:404 och C-158/96, *Kohll* [1998] EU:C:1998:171.

¹²⁷ Se t.ex. målet C-101/05, *A* [2007] EU:C:2007:804.

¹²⁸ Målet C-78/18, *Kommissionen mot Ungern (föreningar)* [2020] EU:C:2020:476.

att en regel t.ex. är ägnad att förbättra skolresultaten spelar därmed ingen roll om regeln inte är det.

Allt som oftast är det dock lätt att bedöma om en regel är ändamålsmässig. Det är förhållandevis ovanligt att nationella regler inte bedöms ägnade att uppfylla ett i och för sig legitimt syfte – så blir dock fallet när medlemsstaterna för fram legitima syften som svepskäl. EU-domstolen brukar oavsett gardera sig med att bedöma även om begränsningen är nödvändig för att uppnå syftet.¹²⁹

Nödvändighet

Allmänna principer

Den stora proportionalitetsfrågan handlar om huruvida en begränsning är nödvändig för att uppfylla sitt syfte eller om målet hade kunnat nås med mindre ingripande medel. Frågan om nödvändighet är, såsom framgår av rättspraxis, komplicerad. Även här går det dock att urskilja vissa bedömningsstandarder.

För att en regel ska anses nödvändig måste regeln fungera och tillämpas konsekvent. En medlemsstat som genom en ny regel begränsat etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital, men bara tillämpar regeln godtyckligt, eller i andra sammanhang tolererar sådant som regeln ska hindra, får svårt att övertyga EU-domstolen om att regeln är nödvändig. Det går t.ex. inte att förbjuda reklam för något under förespeglingen att verksamheten är otillåten om verksamheten ibland ändå tillåts.¹³⁰

Att regeln måste tillämpas konsekvent hänger ihop med att EU-rätten kräver att nationella regler som begränsar etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital följer legalitets-

¹²⁹ Se t.ex. målen 120/78, "*Cassis de Dijon*" EU:C:1979:42 och C-830/18, *Landkreis Südliche Weinstraße* [2020] EU:C:2020:275 ovan. Det sistnämnda målet handlade om en tysk skolelev som nekats skolskjuts till sin skola i Tyskland på grunden att han bodde på den franska sidan av gränsen. Beslutet stöddes på en regel som förbehöll den kommunala rätten till skolskjuts till elever bosatta i kommunen. EU-domstolen konstaterade att eftersom det tyska skolsystemet organiseras på delstatsnivå kunde knappast en kommunal regel, som snarast verkade ha som syfte att begränsa de kommunala kostnaderna för skolskjuts, vara ägnad att förbättra eller främja skolsystemet.

¹³⁰ Se t.ex. målet C-275/92, *Schindler* [1994] EU:C:1994:119. Se även målet C-265/06, *Kommissionen mot Portugal (solskyddsfilm på bilrutor)* EU:C:2008:210, där domstolen noterade att Portugal, som hade förbjudit solskyddsfilm på bilrutor, ibland tillät det på vissa typer av bilar.

principen och tillämpas rättssäkert. I detta ingår också att beslut som grundar sig på nationella begränsningar måste kunna överprövas av domstol. Därutöver innebär EU-rättens proportionalitetsprincip också ett krav på mer allmänspråklig rimlighet – *proportioner*, helt enkelt. I *Zheng* ansåg EU-domstolen det rakt av oproportionerligt att de som underlät att anmäla införseln av större mängder kontanter straffades med sanktionsavgifter på nästan dubbla det anmälningspliktiga beloppet.¹³¹

Störst chans att klara en nödvändighetsbedömning är nationella begränsningar som framstår som välavvägda och riktade åtgärder för att hantera ett faktiskt problem. Det hjälper också att en begränsning utgör del av ett åtgärds paket – en regel har större chans att ses som nödvändig om medlemsstaten kan visa att den samtidigt försöker uppnå sitt syfte från olika håll med varierade åtgärder. Det är mot denna bakgrund som EU-domstolen i flera domar har godkänt många av de regler som omgärdar det svenska alkoholmonopolet,¹³² medan man slagit ner på andra länders alkoholreklamsregler som framstått som mindre konsekventa.¹³³ EU-domstolen är inte välvillig gentemot nationella regler som bara ”petar” i ett påstått problem. I *De Coster* ansåg EU-domstolen att en belgisk skatt på satellitantenner motiverad av ”miljöhänsyn” och en strävan att motverka okontrollerad tillväxt av antenner i stadsmiljön vara oproportionerlig eftersom det finns många bättre sätt att kontrollera hur satellitantenner används än en punktskatt.¹³⁴

I viss mån går det att säga att mer ingripande åtgärder, som förbud, är svårare att rättfärdiga än restriktioner och regler som inte förbjuder men begränsar. EU-domstolen är dock påfallande öppen för förbud och kraftfulla åtgärder om förbuden är avgränsade på så sätt att det bara är den oönskade eller skadliga verksamheten som förbjuds. Det finns alltså en förståelse för de som ska tillämpa de nationella reglerna. I målet *Kommissionen mot Italien (släpvagn-*

¹³¹ C-190/17, [2018] EU:C:2018:357

¹³² Se t.ex. målen C-189/95, *Franzén* [1997] EU:C:1997:504 och C-405/98, *Gourmet* [2001] EU:C:2001:135.

¹³³ Se t.ex. målet C-429/02, *Bacardi* [2004] EU:C:2004:432.

¹³⁴ C-17/00, [2001] EU:C:2001:366. Såsom indikeras av citationstecknen kring de miljöhänsyn som den belgiska regeringen åberopade är *De Coster* ytterligare ett exempel på att EU-domstolen inte ser med blida ögon på efterhandskonstruktioner och svepskäl. Det är givetvis svårt att övertygande argumentera för att en regel är proportionerlig för att uppnå ett visst syfte om det åberopade syftet inte var den faktiska eller fullständiga motivationen bakom regeln.

ar)¹³⁵ godtog EU-domstolen ett italienskt förbud mot att koppla släpvagnar på motorcyklar eftersom förbudet var enkelt att förstå, förhålla sig till, tillämpa och kontrollera. På liknande sätt tilläts Nederländerna i målet *Alpine Investments*¹³⁶ förbjuda telefonförsäljning av vissa finansiella produkter. EU-domstolen konstaterade att det fanns möjliga åtgärder som var mindre ingripande, men påpekade att dessa åtgärder skulle riskera att det eftersträlvade syftet med förbudet uppnåddes i lägre grad.

Det går alltså inte att ta till generella förbud eller straffsanktionerade tillståndskrav som inte behövs, även när dessa är enkla att tillämpa. Av gammal praxis följer t.ex. att det inte går att schablonmässigt förbjuda eller kräva tillstånd för investeringar, utan att sådana krav måste vara särskilt riktade mot farliga investeringar.¹³⁷ På motsvarande sätt går det inte att utforma lagar utifrån en presumtion om att vissa investeringar är farliga om inte lagen är så specifik att den bara riktas mot verkligt farliga investeringar.¹³⁸ EU-rätten är dock mer tillåtande mot begränsningar gentemot investeringar från tredjeländer än mot begränsningar gentemot investeringar från EU-länder.¹³⁹

Det finns anledning att påpeka att annan EU-lagstiftning kan ha stor betydelse för hur en proportionalitetsbedömning faller ut. Som nämnt är nämligen EU-ländernas handlingsutrymme mindre när det redan finns EU-lagar som reglerar det problem som en nationell regel ska lösa. Även om dessa lagar inte direkt är tillämpliga – man gör fortfarande en proportionalitetsbedömning enligt artikel 49 eller 63 FEUF – sätter de ramarna för vad som kan anses nödvändigt. Många direktiv ställer bara minimikrav och öppnar för att medlemsstaterna får gå längre. I jämförelse med sådana direktiv kan medlemsstaterna hävda att deras mer långtgående åtgärder är nödvändiga eftersom de syftar till att uppnå en ännu högre skyddsnivå. Vissa direktiv lämnar dock mindre utrymme. En nationell regel som i sådana fall går mycket längre får då svårt att anses proportionerlig, eftersom proportionalitetsavvägningen redan kommer

¹³⁵ C-110/05, [2009] EU:C:2009:66.

¹³⁶ C-384/93, [1995] EU:C:1995:126.

¹³⁷ Se t.ex. målen C-54/99, *Église de scientologie* [2000] EU:C:2000:124 och C-163/94, *Sanz de Lera* [1995] EU:C:1995:451.

¹³⁸ Se t.ex. målen C-212/97, *Centros* [1999] EU:C:1999:126 och C-235/17, *Kommissionen mot Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark)* [2019] EU:C:2019:432.

¹³⁹ Se t.ex. målet C-101/05, *A* [2007] EU:C:2007:804.

till uttryck i direktivet.¹⁴⁰ I de fall proportionalitetsavvägningen inte kommer till klart uttryck i direktivet måste direktivet tolkas, ofta i ljuset av t.ex. stadgan, för att fastställa hur stort bedömningsutrymmet är.¹⁴¹ Om ett direktiv ger medlemsstaterna kraftfulla verktyg för att komma åt ett problem talar detta också emot att mer ingripande regler för att komma åt samma problem är nödvändiga.¹⁴²

Nödvändighet inom välfärden m.m.

Vad gäller proportionalitetsbedömningar i välfärdssamhang går det inledningsvis att säga att medlemsstaterna har en förhållandevis stor bedömningsmarginal. Det går att uttrycka det som att den hänsyn mot medlemsstaternas självbestämmanderätt som EU-rätten inte visar i frågan om huruvida EU-rätten är tillämplig kommer till större uttryck i proportionalitetsbedömningen. Från praxis på sjukvårdsområdet framgår det att EU-domstolen låter medlemsstaterna bedöma ambitionsnivån på välfärden och godtar förhållandevis långtgående begränsningar om dessa är ägnade att bidra till förbättring i välfärdssystemen.¹⁴³ Även om motsvarande praxis i princip saknas på utbildningsområdet går det, med stöd av artikel 165 FEUF, nog att räkna med en liknande bedömningsmarginal.¹⁴⁴ I *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten* tog EU-domstolen även stöd av rätten till utbildning i stadgan för att godkänna en österrikisk regel som befanns ägnad att främja föräldrars möjligheter att välja skola efter sin religiösa övertygelse.¹⁴⁵

Några av de sorters regleringar som utredningen ska ta ställning till har i andra sammanhang prövats av EU-domstolen. Av en till synes fast praxis följer att medlemsstaterna får förbjuda

¹⁴⁰ Se t.ex. målet C-113/03, *Kommissionen mot Sverige* [2005] EU:C:2005:619.

¹⁴¹ Se t.ex. målet C-368/20, *Landespolizeidirektion Steiermark* [2022] EU:C:2022:298.

¹⁴² Se t.ex. målet C-150/04, *Kommissionen mot Danmark* [2007] EU:C:2007:69.

¹⁴³ Se t.ex. målet C-113/13, *„Spezzino“* [2014] EU:C:2014:2440.

¹⁴⁴ Det går möjligen att hoppas på att EU-domstolen visar större hänsyn mot medlemsstaterna gällande hur de organiserar sina utbildningssystem i jämförelse med sjukvårds- och socialförsäkringssystemen. EU har nämligen mindre befogenheter på utbildningsområdet än på de andra områdena, vilket framgår av artiklarna 6 e och 165 FEUF i jämförelse med motsvarande bestämmelser för sjukvård och socialförsäkring. Att EU:s begränsade befogenheter enligt artikel 165 kan medföra en generösare proportionalitetsbedömning framgår också av t.ex. målen C-333/21, *European Superleague Company* [2023] EU:C:2023:1011 och C-76/05, *Schwartz och Goortjes-Schwartz* [2007] EU:C:2007:492. EU-domstolen har dock inte i något mål utvecklat sina skäl tillräckligt för att ge stöd åt påståendet att domstolen ser blidare på utbildningsreformer än sjukvårdsreformer.

¹⁴⁵ Målet C-372/21, [2023] EU:C:2023:59

vinstdrivande företag i välfärden.¹⁴⁶ Av samma praxis framgår även att medlemsstaterna i sådana fall måste se till att ett vinstförbud i praktiken efterlevs och inte ger några konkurrensfördelar till de aktörer som inte omfattas av förbudet.¹⁴⁷

Vidare har nationella regler som tar sikte på bolagsform och verksamhetsföremål flera gånger behandlats av EU-domstolen. Domstolen ser generellt skeptiskt på den typen av ingrepp i bolagsstyrningen.

I ett illustrativt mål väckte EU-kommissionen talan mot Österrike och hävdade att de österrikiska lagarna för civilingenjörer, patentombud och veterinärer stred mot etableringsfriheten.¹⁴⁸ Den österrikiska lagstiftningen innebar att det för civilingenjörer, patentombud och veterinärer fanns en särskild form av strikt reglerade bolag som dessa yrkesgrupper behövde bedriva sin verksamhet i för att bl.a. använda sina titlar. En jämförelse kan göras med det svenska advokatsamfundets regler för advokatfirmor. Österrike försvarade sig i EU-domstolen med att specialregleringarna säkerställde att de aktuella yrkesgrupperna kunde utöva sina yrken med god kvalitet till nytta för kunder och allmänhet. EU-domstolen konstaterade dock att den österrikiska regleringen inte var nödvändig för att säkerställa detta – det hade varit tillräckligt att i så fall reglera civilingenjörers, patentombuds och veterinärers verksamheter i stället för att föreskriva de särskilda bolagsformerna.

Kommissionen har även vunnit ett liknande mål mot Grekland avseende medlare.¹⁴⁹ EU-domstolen övervägde då knappt Greklands argument att det var nödvändigt att medlarföretag skulle bedrivas utan vinstsyfte och ägas av advokatfirmor för att säkerställa medlartjänsternas kvalitet och tillgänglighet, utan konstaterade snabbt att detta inte var nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet. På liknande sätt underkände EU-domstolen även en belgisk reglering av

¹⁴⁶ Se i första hand målet C-70/95, *Sodemare* [1997] EU:C:1997:301 samt målen C-113/13, "*Spezzino*" [2014] EU:C:2014:2440 och C-50/14, *CASTA* [2016] EU:C:2016:56. Principen kommer även till uttryck i artiklarna 76–77 i det s.k. upphandlingsdirektivet 2014/24, jfr 19 kap. 25–25 a § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹⁴⁷ Se, förutom C-113/13, "*Spezzino*" [2014] EU:C:2014:2440 och C-50/14, *CASTA* [2016] EU:C:2016:56, även målet C-436/20, *ASADE* [2022] EU:C:2022:559.

¹⁴⁸ Se målet C-209/18, *Kommissionen mot Österrike (civilingenjörer, patentombud och veterinärer)* [2019] EU:C:2019:632

¹⁴⁹ Målet C-729/17, *Kommissionen mot Grekland (medlare)* [2019] EU:C:2019:534.

bokföringsföretag (företagen hade varit förbjudna att kombinera bokföringsverksamheten med de flesta andra typer av verksamhet).¹⁵⁰

Det går dock att notera att de refererade målen inte gällde välfärdssektorn. Det finns, i anslutning till vad som hittills har sagts om välfärdstjänster och utbildningssektorn, rum att tänka sig att EU-domstolen skulle vara öppnare för större bolagsrättsliga ingrepp i välfärdsföretag inom utbildningsbranschen, även om detta inte blivit prövat.

Det finns enstaka rättsfall som ger fog för förväntningarna. I *Kommissionen mot Italien (farmaceuter)*, som berörts ovan, ansåg EU-domstolen att de särskilda kraven för att få bedriva apotek var nödvändiga och proportionerliga. Domen innehåller många intressanta resonemang: sammanfattningsvis köpte domstolen Italiens påstående om att utbildade farmaceuter, till följd av sin kunskap och yrkesetik, var mindre benägna än icke-farmaceuter att i vinstsyfte skriva ut ohälsosamma mängder läkemedel. Domstolen ansåg att Kommissionen inte visat annat än att det därmed var nödvändigt att reservera apoteksdriften till farmaceuter. Domstolen särskilde också apotek från optiker, där man nyligen slagit ner på en liknande reglering.¹⁵¹

¹⁵⁰ Målet C-384/18, *Kommissionen mot Belgien (bokförare)* [2020] EU:C:2020:124.

¹⁵¹ Målet C-140/03, *Kommissionen mot Grekland (optiker)* [2005] EU:C:2005:242.

BEDÖMNING

Inledning

Då återstår att göra en övergripande bedömning av hur de förslag som kommer till uttryck i utredningsdirektiven kan förenas med EU-rätten. Det går i bedömningen inte att ge annat än riktlinjer för hur t.ex. en proportionalitetsbedömning skulle kunna falla ut eftersom det handlar om en bedömning av utredningsdirektiv och inte skarpa lagförslag. I ett senare stadium, när förslagen tecknats i större detalj, kommer en proportionalitetsbedömning kunna göras träffsäkrare och mer nyanserad. Med det sagt finns det, för en del förslag, en tydlig EU-rättslig ram att förhålla sig till.

Vissa ledstjärnor för bedömningen kan kommenteras omedelbart. Utgångspunkten för bedömningen bör i linje med EU-rättens kringskurna inflytande på utbildningsområdet enligt artiklarna 6 e och 165 FEUF vara att Sverige har ett förhållandevis stort utrymme att begränsa etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital i syfte att förbättra utbildningssystemet på olika sätt. Som nämnt lär det vara godtagbart att Sverige kan visa att förslagen kommer förbättra utbildningssystemet genom att se till att offentliga utbildningsmedel i högre grad går till utbildningsverksamheten. Det talar också till utredningens fördel att den innehåller en mängd förslag i syfte att komma åt det aktuella problemet på olika sätt och från olika håll. Man kan, i det avseendet, räkna in de förslag som vissa parallella utredningar kommer att lämna.¹⁵² Vid proportionalitetsbedömningen av utredningens förslag går det alltså att hävda att förslagen ska bedömas utifrån Sveriges stora utrymme att själv organisera sitt utbildningssystem och att förslagen ska ses som en del av ett större åtgärds paket i syfte att förbättra utbildningssystemet.

De förslag som utredningen enligt direktiven ska ta ställning till ordnas i grupper. Förslagen i grupperna skulle nog skulle bedömas på liknande sätt. Dessa grupper är:

¹⁵² Här åsyftas t.ex. Skolsäkerhetsutredningen, U 2022:04, Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet, U 2023:05 och Skolinformationsutredningen, U 2021:04.

- *vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud*

I den här gruppen finns förslagen om att förbjuda eller begränsa vinstuttag och värdeöverföringar hos nya huvudmän, hos huvudmän som tar emot statliga bidrag eller förelagts att åtgärda brister. Även förslaget om att offentliga medel bara ska få användas till viss verksamhet hamnar här.

- *skolhuvudmännens organisation*

I den här gruppen finns förslaget om begränsningar i huvudmännens verksamhetsföremål, förslaget om ett krav på juridisk form hos huvudmän samt förslaget om en skolenhet per huvudman.

- *skärpt ägarprövning*

I den här gruppen finns de av utredningens förslag som hänför sig till själva ägarprövningen. Hit räknas alltså förslagen om stärkta kapitalkrav, förbud mot ägare från tredjeländer att ha ett väsentligt inflytande i skolverksamheten, krav på ekonomiska garantier och det eventuella förslaget om att garantera elever en rätt att fullfölja utbildningen i sin skola en viss tid.

- *hårdare sanktioner*

I den sista gruppen räknas förslagen om ökade återkrav, viten och sanktionsavgifter samt tvångsförvaltning.

Eftersom det är sannolikt att förslagen inom grupperna skulle bedömas på likartade sätt går det att göra en övergripande bedömning om förslagen strider mot EU-rätten, grupp för grupp och steg för steg.

- Det första steget blir att bedöma om etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital är tillämplig.
- Det andra steget blir att bedöma om förslagen begränsar den aktuella friheten.
- Det tredje steget blir att bedöma om begränsningarna är lämpliga för att uppnå ett legitimt syfte.
- Det fjärde steget blir att bedöma om begränsningarna är nödvändiga för att uppnå syftet.

Vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud

Vilken frihet är tillämplig?

Förbud och begränsningar av vinstutdelning riktar sig mot hur skolhuvudmännen förfogar över sina medel. Detsamma gäller förslaget om att begränsa hur huvudmännen får spendera sina offentliga bidrag. Dessa förslag ska alltså bedömas enligt etableringsfriheten.

Det kan även noteras att förslagen om vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud tar sikte på samtliga vinstutdelningar och värdeöverföringar till ägarna, oavsett ägarnas storlek och inflytande. På så vis går det inte att säga att förslagen bara riktar sig mot etableringsfriheten. Eftersom förslagen gäller själva värdeöverföringarna – som är kapitalrörelser – går det inte heller att säga annat än att förslagen kommer att påverka ägare både med och utan bestämmande inflytande i friskoleföretagen. Slutsatsen blir därmed att även den fria rörligheten för kapital kan vara tillämplig på förslagen, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. En viktig konsekvens av denna slutsats är att inte bara företag etablerade i EU/EES utan även företag från tredjeländer, som USA och Storbritannien, kan åberopa den fria rörligheten för kapital mot dessa förslag.

Utgör förslagen begränsningar?

Förslagen om vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud utgör sannolikt inte sådana begränsningar som avses i artikel 15.2 d) i tjänstedirektivet eftersom de inte tar sikte på ägarkretsen utan värdeöverföringarna. Förslagen ska således bara prövas mot etableringsfriheten utifrån artikel 49 FEUF.

Då står det, som nämnt, klart att dessa förslag inskränker företagens möjligheter att disponera över sina medel. Detta gör det, i jämförelse med de nuvarande reglerna, kostsammare att etablera sig som fristående huvudman och därmed begränsas skolföretags tillträde till den svenska skolmarknaden. Eftersom friheten att disponera över sina medel är central för alla företag kommer det inte gå att hävda att etableringsfriheten för de skolföretag som påverkas skulle begränsas bara i en obetydlig mån. Alltså kommer förslagen om vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud utgöra begränsningar av etableringsfriheten.

Förslaget om att begränsa huvudmännens möjligheter att använda offentliga medel tar visserligen sikte på deras generella frihet att disponera över sina medel, men är nog inte

begränsning av etableringsfriheten. Som det verkar gör detta förslag inte det svårare för skolföretag från andra EU-länder att få offentliga bidrag eller bedriva skolverksamhet i Sverige. Det är därför svårt att se hur förslaget skulle kunna anses begränsa deras tillträde till den svenska skolmarknaden. Bedömningen är alltså att detta förslag inte utgör en begränsning av etableringsfriheten.

Vad gäller den fria rörligheten för kapital går det att konstatera att förslagen om vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud innebär att ägarna får mindre avkastning på sitt investerade kapital jämfört med nuvarande regler. På så sätt gör förslagen det mindre värdefullt att investera i skolföretagen och de gör även befintliga investeringar mindre värdefulla. Därmed begränsar förslagen även den fria rörligheten för kapital.

Ydare kan förslagen om vinst- och värdeöverföringsförbud inte anses utgöra ett ”berövande av egendom” enligt artikel 17 i stadgan. Detta eftersom förslagen inte innebär att några ägarandelar tas eller omintetgörs, utan bara att ägarandelarna blir mindre värdefulla. Följden av detta blir att artikel 17 i stadgan inte behöver tillämpas, utan att det räcker att bedöma den här gruppen av förslag enligt etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital.

Är begränsningarna lämpliga för att uppnå ett legitimt syfte?

Vad gäller utredningens förslag gällande vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud kan dessa anses lämpliga för att effektivisera utbildningssystemet. Detta eftersom de skulle medföra att offentliga medel i högre grad går till att förbättra utbildningen och att incitamenten ökar för långsiktigt ägande.

Som konstaterat ovan är det antagligen tillräckligt att bedöma huruvida förslagen har som ändamål att förbättra utbildningssystemet och det lär inte krävas att förslagen även är ägnade att förbättra själva utbildningskvaliteten. I vart fall lär det inte krävas att Sverige kan bevisa att utbildningskvaliteten höjs.

Är begränsningarna nödvändiga?

Som nämnt tidigare finns det gott stöd i EU-domstolens praxis för att vinstförbud i välfärden – dvs. totalförbud mot vinstdrivande aktörer – kan anses nödvändiga för att förbättra välfärdsystemet. Detta borde göra utrymmet ännu större för ett vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud som bara riktar sig mot nya aktörer, aktörer som missköter sig, aktörer med brister

eller aktörer som får extra stöd. Utifrån att syftet med dessa förslag är att offentliga utbildningsmedel i högre grad ska gå till att förbättra utbildningssystemet lär det heller inte finnas lika effektiva alternativ som är mindre ingripande i etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital.

Tänkbara alternativ, som skulle kunna föras fram av vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbudens motståndare, är fler och större efterhandssanktioner för skolor som på olika sätt missbrukar offentliga medel, såsom viten, indragna tillstånd, tvångsförvaltning och återkrav. Det går dock att hävda att dessa åtgärder överhuvudtaget inte utgör ett alternativ till förslagen om vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud, eftersom utredningen också innehåller förslag om sådana åtgärder som komplement. Dessutom går det utan svårighet att argumentera för att efterhandssanktioner är mindre effektiva än förebyggande värdeöverföringsförbud, eftersom missbrukade offentliga medel redan kan vara förbrukade eller förda utom det offentliga räckhåll när sanktionerna kommer först i efterhand.

Det ska emellertid understrykas att förslagen om vinst- och värdeöverföringsförbud inte får tillämpas på ett alltför drakoniskt sätt. Som utredningsdirektiven identifierar måste det finnas övergångslösningar som fasar in vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbuden och inte slår mot företag och investerare över en natt. Det går inte att uppskatta hur mycket rådrum som befintliga ägare måste ges eller till vilken grad de måste kompenseras ekonomiskt för att förslagen ska anses proportionerliga. Däremot behöver det offentliga inte enligt etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital ge förfördelade företag och ägare full kompensation för de förluster som de orsakas, eftersom det inte handlar om ett berövande i meningen i artikel 17 i stadgan. Utifrån de krav som svensk rätt ställer på offentliga ingripanden i näringsverksamhet är det också svårt att se att vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbuden skulle utformas med en sådan skärpa att de vore oproportionerliga.

Bedömningen blir alltså att förslagen om vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud utgör proportionerliga och tillåtna begränsningar av etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital.

Skolhuvudmännens organisation

Vilken frihet är tillämplig?

De av utredningens förslag som tar sikte på skolaktiebolagens verksamhetsföremål och skolhuvudmännens juridiska form faller utan större tvekan under etableringsfriheten. Detsamma skulle gälla ett förslag med innebörden att skolhuvudmän inte får ansvara för mer än en skolenhet. Den eventuella effekt dessa förslag har på den fria rörligheten för kapital är helt underordnad effekten på etableringsfriheten. På dessa förslag ska således bara etableringsfriheten tillämpas.

Utgör förslagen begränsningar?

Förslaget om att bara tillåta juridiska personer som skolhuvudmän utgör enligt ordalydelsen av direktivsartikeln en begränsning av etableringsfriheten enligt artikel 15.2 b) i tjänstedirektivet. Ett förslag om att skolhuvudmän bara får driva en enhet skulle utgöra begränsningar både enligt artikel 15.2 a) och e) i tjänstedirektivet. Det finns såklart en viss överlappning mellan förslagen, men så länge kravet på max en enhet inte genomförs genom krav som riktar sig mot organisationsformen eller verksamhetsföremålet lär det som nu sagts gälla.

Vidare innebär förslaget om att reglera skolhuvudmäns verksamhetsföremål högst sannolikt en begränsning av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF och artikel 25 i direktivet. Detta eftersom förslaget inskränker huvudmännens frihet att organisera sig på det sätt som passar dem och på så sätt gör det mer kostsamt att etablera sig på den svenska skolmarknaden.

Är begränsningarna lämpliga för att uppnå ett legitimt syfte?

Vad gäller förslagen om företagets form går det nog att hävda att det är lättare att övervaka användningen av offentliga medel hos huvudmän som är juridiska personer än fysiska personer. På motsvarande sätt kan man argumentera för att kontrollen underlättas om en huvudman inte får driva mer än en enhet. Detta gör dessa förslag lämpliga för att förbättra utbildningssystemet.

I fråga om begränsningarna i verksamhetsföremålet finns en specialregel för lämplighetsbedömningen i artikel 25.1 andra stycket a) i tjänstedirektivet. Där anges att en verksamhetsbegränsning, för att anses lämplig, måste syfta till att yrkesutövare inom reglerade yrken ska följa yrkenas särskilda etik- och uppförandekod. Här kommer alltså ett uttryck för EU-rättens

skeptiska inställning till regleringar av vilken verksamhet som tjänsteutövare får bedriva. Det går nog inte att förstå artikel 25 på annat sätt än det krävs att förslaget om begränsningar i verksamhetsföremålet ska ha ett nära samband med yrkesutövningen hos ett reglerat yrke.

Lärare, precis som vissa andra yrkesroller i skolväsendet, är i och för sig ett reglerat yrke. Det blir dock mycket svårt att hävda att en regel om begränsningar i skolaktiebolagens verksamhetsföremål skulle vara ägnad att få lärare att utöva sitt yrke mer professionellt. Detta talar starkt för att förslagen om att införa begränsningar verksamhetsföremålen strider mot tjänstedirektivet och artikel 49 FEUF.

I den mån det överhuvudtaget går att koppla förslaget om verksamhetsföremål till lärares yrkesutövning är kopplingen ytterst svag. En begränsning i företagets verksamhetsföremål skulle i varje fall inte kunna anses nödvändig för att säkra lärarnas professionella yrkesutövning. Slutsatsen i den här delen är alltså att förslaget om att införa begränsningar i skolaktiebolagens verksamhetsföremål strider mot artikel 25 i tjänstedirektivet och artikel 49 FEUF.

Är begränsningarna nödvändiga?

Förslaget om en enhet per huvudman är något komplicerat att bedöma. Det utgör en förhållandevis långtgående begränsning av etableringsfriheten, särskilt för de huvudmän som idag driver ett större antal skolor och som till följd av förslaget behöver göra om hela sin organisationsstruktur.

Rimligen bör förslaget bedömas i ljuset av förslagen om vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud. Vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud som riktas mot specifika skolor blir mycket lättare att övervaka med en enhet per huvudman – förslaget utgör alltså ett långtgående men effektivt sätt att säkerställa att offentliga medel för utbildning går till det avsedda ändamålet. Förslaget hindrar inte heller, verkar det som, företagskoncerner från att fördela om vinstmedel och oanvänt kapital från lönsamma skolor till skolor med större behov genom ett moderbolag. Även med förslaget verkar det alltså utan större problem kunna gå att bedriva sin skolverksamhet i koncernform.

Ett alternativ vore att ställa högre krav på skolhuvudmännens ekonomiska rapportering per skolenhet. Att förlita sig helt på rapportering är dock mer riskabelt – skolor kan rapportera bristfälligt eller felaktigt. Med en enhet per huvudman skulle det också bli lättare att följa

skolpengen i skolhuvudmännens organisationer i jämförelse med bara ett rapporteringskrav. Ett förslag om en enhet per huvudman skulle alltså också göra det enklare att genomföra de av utredningens förslag som tar sikte på huvudmännens användning av skolpengen och offentliga bidrag, medan samma effekt nog inte skulle följa av ett rapporteringskrav. Ett sådant alternativ vore alltså möjligen inte lika effektivt som att kräva en enhet per huvudman. Sammantaget blir alltså bedömningen att förslaget om en enhet per huvudman utgör en proportionerlig begränsning av etableringsfriheten. Denna slutsats är dock inte helt självklar med tanke på hur ingripande förslaget vore.

På liknande sätt utgör förslaget om att bara juridiska personer får bli huvudmän för skolor en på pappret långtgående begränsning av etableringsfriheten. I praktiken blir det dock lättare att finna detta förslag nödvändigt. En förutsättning för detta resonemang är att förhållandevis få skolor i Sverige har fysiska personer som huvudmän och att förslaget då skulle drabba bara ett fåtal aktörer. Det är också relativt enkelt att starta ett bolag eller bilda en förening, och förslaget inskränker inte valrätten mellan olika bolags- och föreningsformer. På samma sätt som ovan kan förslaget anses vara ett effektivt sätt att öka kontrollen av hur offentliga medel används i skolorna och ett alternativt förslag på ökad redovisning lär vara mindre effektivt.

Det är alltså möjligt att förslaget skulle slå mot mindre skolor vars verksamheter inte är sådana som förslaget egentligen tar sikte på. Detta talar i och för sig emot att förslaget är proportionerligt. Dessa fall lär dock vara så få att de inte ger skäl för bedömningen att förslaget går för långt.

Bedömningen blir därmed att även förslaget om att bara juridiska personer får vara huvudmän för skolor utgör en proportionerlig begränsning av etableringsfriheten. Det finns alltså skäl att fundera på hur vissa av de aktörer som tänkbart missgynnas av förslaget kan stödjas, genom exempelvis dispensmöjligheter eller småföretagarutbildningar.

Skärpt ägarprövning

Vilken frihet är tillämplig?

Förslagen om tillstånds- och ägarprövningen för skolhuvudmän samt de om kapitalkrav, ekonomiska garantier och långsiktighetskrav faller alla under etableringsfriheten och inte den fria rörligheten för kapital eftersom effekten på den sistnämnda friheten blir helt underordnad effekten på etableringsfriheten.

Bedömningen blir betydligt svårare gällande förbudet mot ägare från tredjeländer. Här blir också valet mellan etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital viktigt. Eftersom förbudet riktar sig specifikt mot aktörer från tredjeländer är det, för dessa aktörer, nödvändigt att kunna åberopa den fria rörligheten för kapital för att ha möjlighet att utmana ett sådant förslag på EU-rättslig grund.

Av utredningsdirektiven framgår att ändamålet med förbudet är att stänga ute ägare med en skadlig agenda, dvs. skydda den svenska skolan från otillbörlig påverkan. Förbudet verkar alltså riktat mot aktivt ägande. I direktiven anges även att förbudet bara ska gälla ”väsentligt inflytande.” Detta tyder ytterligare på att förslaget riktar sig mot aktivare ägare som deltar i verksamheten. Vidare anses, som nämnts ovan, ägarprovningar på andra EU-rättsliga områden falla under etableringsfriheten och inte den fria rörligheten för kapital. Dessutom: att hävda att tredjelandsförbudet faller under, eller står i strid med, den fria rörligheten för kapital vore möjligen att använda denna frihet för att ge tredjelandsföretag tillträde till den svenska utbildningsmarknaden. Att tillämpa den fria rörligheten för kapital på det aktuella förslaget skulle alltså kunna ge den fria rörligheten för kapital större verkan än vad den ska ha – den fria rörligheten för kapital får som nämnt ovan inte användas av tredjelandsföretag för att kringgå etableringsfriheten. Dessa argument är sammantagna så pass starka att förslaget om ett förbud mot ägare från tredjeländer borde anses falla under etableringsfriheten av ändamålsskäl. Bedömningen är att förslaget riktar sig mot etableringsfriheten och att effekten på den fria rörligheten för kapital är helt underordnad.

Om detta inte skulle stämma får förbudet bara träffa aktörer med ett bestämmande inflytande i skolföretagen för att inte falla under den fria rörligheten för kapital. Då kan hänvisas till det som sagts om begreppet ”bestämmande inflytande” ovan. Förslaget måste alltså träffa främst större ägare, även om en storleksschablon då inte kan bli den enda faktorn. En ytterligare faktor kan vara om den aktuella ägaren är närstående till det skolföretag som är föremål för prövning på så sätt eller att företaget på något annat sätt står i rättslig beroendeställning till ägaren. Huruvida den aktör som provas äger skolföretaget direkt eller indirekt är inte avgörande. Knäckfrågan är huruvida de aktörer som förbudet skulle stoppa har ett tillräckligt inflytande i de aktuella skolföretagen – om inflytandet kommer från ett moder- eller systerbolag eller från ett helt annat håll har då mindre betydelse.

För att tala klarspråk är risken överhängande att om den fria rörligheten för kapital är tillämplig på ett förslag om att förbjuda ägare, skulle ändamålsresonemanget ovan inte hålla. Nedan kommer därför bedömas om förbudet mot ägare från tredjeländer utgör en proportionerlig begränsning av den fria rörligheten för kapital, för den händelse att den fria rörligheten för kapital skulle vara tillämplig.

Utgör förslagen begränsningar?

Eftersom alla tillståndskrav faller under tjänstedirektivet innebär utredningens förslag om tillståndskrav en utvidgning av redan existerande begränsningar av etableringsfriheten. Vad gäller förslagen om kapitalkrav utgör de dessutom begränsningar enligt artikel 15.2 c) i direktivet.

Förslagen om krav på ekonomiska garantier är nog ett sådant krav på säkerhet eller försäkring som utgör en begränsning av etableringsfriheten med stöd av artikel 49 FEUF och artikel 23 i direktivet. En förutsättning för att vara tillåtna, enligt artikel 14.7 i direktivet, är då att kraven på säkerhet eller bankgarantier inte avser krav på statliga garantier eller försäkringar från just svenska banker och försäkringsgivare. Om förslaget utformades på så sätt skulle det troligen utgöra ett sådant diskriminerande försäkringskrav som artikel 14.7 förbjuder.

I den mån utredningen innehåller ett förslag om att i lag eller avtal binda skolhuvudmän att erbjuda elever utbildning en viss tid utgör troligen ett sådant förslag också en begränsning av etableringsfriheten. Det ingår nämligen i tjänsteutövares avtalsfrihet att välja sina kunder och tjänstemottagare. Att binda skolhuvudmän vid att erbjuda utbildning till eleverna – tjänstemottagarna – utgör på så vis en inskränkning i skolhuvudmännens avtals- och etableringsfrihet jämfört med nuvarande reglering.

Mycket tyder vidare på att förslaget om ett förbud mot ägare från tredjeländer innebär en begränsning av EU- och EES-företags etableringsfrihet. Det är dock återigen värt att understryka att en tredjelandssaktör inte kan åberopa etableringsfriheten om aktören är missnöjd med förbudet, eftersom varken företag eller andra personer från tredjeländer har någon etableringsfrihet. Detta gäller oavsett om ett tredjelandsföretag har en direkt ägarandel i ett svenskt skolföretag eller om ägandet går genom ett EU-/EES-företag.

Ett tänkbart scenario är dock att företag från EU/EES blir missnöjda över att de inte beviljas tillstånd på grund av ett väsentligt ägande från tredjeländer, eller att en sådan ägare inte

godtas vid en ägarprövning. Eftersom förbudet på så sätt skulle träffa styrningen och organisationen av företaget och göra det svårare för vissa företag – de där tredjelandsföretag har starkt inflytande – att etablera sig på den svenska skolmarknaden utgör det nog en begränsning av etableringsfriheten trots att företag från tredjeländer saknar etableringsfrihet. Förbudet är sannolikt fullständigt icke-diskriminerande gentemot företag från EU/EES, men sannolikt spelar detta mindre roll eftersom företagens tillträde till marknaden hämmas.

Som nämnt är bedömningen att den fria rörligheten för kapital i första hand inte är tillämplig här. Om friheten är tillämplig utgör alltså förslaget om förbud mot ägare från tredjeländer en begränsning av den fria rörligheten för kapital. Förslaget utesluter nämligen helt investeringar från de aktörer som förbjuds. På så sätt begränsas den fria rörligheten för företag från tredjeländer. Eftersom förbudet även träffar företag från EU/EES som hämtat in kapital från tredjeländer begränsas även deras fria rörlighet för kapital. Förbudet gör det nämligen svårare för företag från EU/EES med ägarintressen från tredjeländer att etablera sig på den svenska skolmarknaden.

Är begränsningarna lämpliga för att uppnå ett legitimt syfte?

Det går utan större problem att hävda att de olika förslagen om ekonomiska stabilitetskrav samt förslagen om ekonomiska garantier är lämpliga till och med för att säkerställa elevernas rätt till utbildning. Detsamma gäller ett eventuellt förslag om att ge elever rätt att gå kvar i sin skola. Dessa förslag är alltså även lämpliga för syftet att offentlig finansiering av skolverksamhet inte ska gå till annat än utbildning.

Vad gäller förbudet mot ägande från tredjeländer framgår av utredningsdirektiven ett annat motiv än att förbättra utbildningen och utbildningssystemen, nämligen att motverka (skadlig) påverkan på skolan och det svenska samhället. Det går nog, med en noggrannare formulering, att säga att detta syfte faller under kategorin ”allmän ordning och säkerhet.” Vidare framstår det som ändamålsenligt att, om Sverige kan visa att hoten mot allmän ordning och säkerhet kommer från tredjeländer, förbjuda visst ägande från tredjeländer.

Är begränsningarna nödvändiga?

Vad gäller kraven på ekonomisk stabilitet och ekonomiska garantier beror deras nödvändighet på hur omfattande kraven blir. Det är givetvis oproportionerligt att kräva säkerheter eller kapitalinnehav som är mycket större än den risk som säkerheterna eller kapitalkraven ska

täcka upp för. Om kraven däremot är väl avvägda och bygger på genomarbetade kalkyler av kostnader och risk är det dock svårt att se dem som oproportionerliga. Säkerheter och kapitalkrav i förväg är onekligen effektiva sätt att se till att elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd och inte tvingas byta skola. Även om det är tänkbart att samma effekt kunde uppnås genom inspektion samt sanktioner och krav i senare skeden vore sådana alternativ klart riskablare. En skolhuvudman med ekonomiska svårigheter får svårt att klara viten och säkerheter utan att hamna i djupare svårigheter. Bedömningen blir alltså att även dessa förslag skulle utgöra proportionerliga begränsningar av etableringsfriheten.

Förslaget om att binda skolhuvudmän till att erbjuda eleverna utbildning läsåret ut framstår som proportionerligt. Att begränsa elevens rätt att gå kvar i skolan till en viss, kortare tid – som resten av läsåret – tycks väl avgränsat.

Sist återstår förbudet mot ägare från tredjeländer som då ska prövas både enligt etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital. Som konstaterat ovan är det fråga om tre typer av begränsningar under dessa friheter: för det första begränsas tredjelandsskötternas rättigheter under den fria rörligheten för kapital, och för det andra och tredje begränsas EU- och EES-företags rättigheter under etableringsfriheten respektive den fria rörligheten för kapital. Proportionalitetsbedömningen görs utefter detta.

Även om förbudet bara riktar sig mot vissa ägare skulle förslaget innebära en kraftfull begränsning av tredjelandsskötternas rättigheter under den fria rörligheten för kapital, eftersom förslaget helt förbjuder dessa ägare. Ingreppet mot företagen från EU/EES blir nog mindre, eftersom begränsningen bara träffar de företag som har betydande ägarintressen och kopplingar från tredjeländer. Detta innebär att det är mer sannolikt att förbudet skulle ses som en nödvändig begränsning av etableringsfriheten än som en nödvändig begränsning av den fria rörligheten för kapital.

I begreppet nödvändighet ligger som bekant att mindre ingripande alternativ ska vara otillräckliga. För att förslaget om ett förbud mot ägare från tredjeland ska kunna anses nödvändigt behöver alltså Sverige nog visa att inget av följande alternativ, var för sig eller tillsammans, vore lika effektiva.

Det första alternativet är lagstiftningen om granskning av utländska direktinvesteringar. Som nämnt gäller den för investeringar i skolan från aktörer i tredjeländer och inom ramen för den granskningen skulle alltså investeringar från riskabla aktörer i tredjeländer kunna förbjudas.

Det andra alternativet är den specifika ledningsprövningen. Inom ramen för den skulle riskabla aktörer från tredjeländer kunna identifieras och just dessa aktörer skulle kunna förbjudas. Om riskabla aktörer identifieras kan detta givetvis också leda till att huvudmannen nekas tillstånd eller förlorar det.

Det är inte klart varför dessa alternativ inte skulle vara tillräckliga för att på ett mindre ingripande sätt kommer till rätta med de risker för skadlig påverkan på skolan och samhället som verkar ligga till grund för förslaget om förbud mot ägare från tredjeländer. Var för sig kan alternativen tänkas ha brister – vissa ägare kanske inte ”syns” i ägarprövningen och vissa investeringar kanske sker utan anmälan – men tillsammans verkar dessa alternativ förhållandevis goda utifrån de syften som förbudet skulle ha.

Vidare går det att identifiera vissa brister i premisserna för förslaget om ett förbud. Förslaget utgår från att ägande från tredjeland är mer riskabelt än annat ägande. Även om det finns visst fog för och visst EU-rättsligt utrymme för denna premiss behöver de risker som redovisas i den FOI-rapport som åberopas i utredningsdirektiven inte komma från tredjeländer. Även aktörer som bara har koppling till Sverige och EU/EES kan utgöra hot, och dessa skulle inte stoppas av förslaget om förbud mot ägare från tredjeland. Detta gör förslaget mindre lämpligt för att uppnå sitt syfte.

Till detta kommer att förbudet verkar träffa vidare än dess syfte kräver. Det är värt att notera att det i utredningsdirektiven talas om antagonister och auktoritära regimer som strävar efter att kontrollera sina diasporor. Även ägare som inte passar in i den bilden skulle omfattas av förslaget. Gissningsvis kommer en betydande andel av tredjelandsinvesteringarna i den svenska skolan från länder som varken kan klassas som auktoritära eller antagonister, t.ex. USA, Storbritannien och Schweiz. Ägare som annars anses som önskvärda riskerar alltså att utestängas från den svenska skolmarknaden.

Ett förbud är visserligen lätt att tillämpa, och det är inte klart om de tänkbara alternativen är tillräckliga eller otillräckliga. Det kanske även finns andra möjliga alternativ. Bedömningen

blir alltså att förbudet mot ägare från tredjeländer skulle utgöra en oproportionerlig begränsning av den fria rörligheten för kapital för de tredjelandsaktörer som skulle drabbas.

Det är möjligt att förbudet skulle kunna ses som en proportionerlig begränsning av etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital för aktörer från EU/EES. Detta är dock väldigt osäkert och osäkerheten beror i första hand på ett det saknas praxis från EU-domstolen om hur konsekvenserna av åtgärder riktade mot tredjeländer ska bedömas i en så pass unik kontext som den svenska utbildningssektorn. En lösare gissning vore att begränsningarna trots allt vore oproportionerliga även från EU/EES-företagens synvinkel.

Slutsatsen är alltså att förslaget om ett förbud mot ägare från tredjeländer inte är förenligt med EU-rätten och att det alltså inte vore lämpligt av utredningen att lägga ett sådant förslag.

Hårdare sanktioner

Vilken frihet är tillämplig?

De av utredningens förslag som berör olika typer av straff- och tvångsåtgärder riktar sig alla mot skolverksamheten snarare än ägandet och faller på så sätt under etableringsfriheten. Förslaget om tvångsförvaltning skulle kunna anses utgöra ett berövande i meningen i artikel 17 i stadgan, och då behöva uppfylla kraven däri. Utifrån uppgifterna i utredningsdirektiven går det inte att dra en klar slutsats om detta, och i det fortsatta bedöms alltså dessa åtgärder bara enligt etableringsfriheten.

Utgör förslagen begränsningar?

Det är tveksamt om utredningens förslag i den här delen kommer att utgöra begränsningar av etableringsfriheten. Som anges i artikel 11 i tjänstedirektivet saknas hinder för medlemsstaterna att dra in tillstånd som inte längre efterlevs och på motsvarande sätt borde etableringsfriheten inte kunna hindra att offentliga medel som inte längre är förtjänta krävs åter.

Tjänsteutöware bör även behöva förvänta sig åtgärder för att förebygga att offentliga medel missbrukas. Även om de aktuella förslagen kanske inte utgör självklara ”spelets regler” lär det krävas mycket av skolhuvudmännen för att visa att förslagen på ett betydande sätt begränsar deras tillträde till den svenska skolmarknaden.

Vad gäller tvångsförvaltningen är det också av vikt att kommunala skolor redan idag kan bli föremål för sådana åtgärder – förslagen utjämnar snarast konkurrensvillkoren mellan fristående och kommunala skolor. Utan praxis från EU-domstolen som talar för motsatsen blir slutsatsen alltså att förslagen angående återkrav, sanktioner och tvångsförvaltning inte ens utgör en begränsning av etableringsfriheten. I den mån en annan slutsats är möjlig lär förslagen i dessa delar kunna anses proportionerliga. Det saknas därför skäl att kommentera förslagen närmare i det fortsatta. Detta med brasklappen att det inte är klart huruvida förslaget om tvångsförvaltning skulle innebära ett berövande enligt artikel 17 i stadgan.

TABELL

Förslag	Begränsning?	Lämplig i legitimt syfte?	Nödvändig?
Vinstutdelnings- och värdeöverföringsförbud			
Användning av stättiga bidrag		N/A	N/A
Verksamhetsföremål			
En enhet per huvudman			
Bara juridiska personer			
Kapitalkrav			
Förbud mot ägare från tredjeländer			
Ekonomiska garantier			
Krav på att erbjuda utbildning			
Återkrav		N/A	N/A
Viten och sanktionsavgifter		N/A	N/A
Tvångsförvaltning		N/A	N/A
Tillämplig frihet	Begränsningar	Uppfyller EU-rättens krav	
Etableringsfrihet	Begränsning	Nog förenligt med EU-rätten	Strider nog mot EU-rätten
Etableringsfrihet och fri rörlighet för kapital	Ingen begränsning	Förenligt med EU-rätten	Strider mot EU-rätten

Bedömningarna under det föregående avsnittet illustrerade i en enkel tabell. I tabellen markeras analysen steg för steg: tillämplig frihet, huruvida förslagen skulle utgöra begränsningar av friheterna samt risken för att förslagen skulle anses oproportionerliga.

AVSLUTNING

Avslutningsvis finns det vissa poänger att återupprepa utöver de som framgår av sammanfattningen.

Bedömningen i frågan om huruvida inre marknadsreglerna är tillämpliga är relativt säker. Det svenska friskolesystemet är EU-unikt och har aldrig prövats av EU-domstolen, så det går i och för sig inte att peka på ett specifikt rättsfall och hävda att frågan klargjorts där. Dock skulle det inte gå ihop med inre marknadsreglernas systematik om det svenska friskolesystemet föll utanför den inre marknaden. Eftersom EU-rätten bygger på systematiska tolkningar är detta oerhört viktigt. Det går såklart inte att utesluta att Kommissionen eller EU-domstolen skulle komma fram till att en del svenska friskolor inte är tjänsteutövare. Sannolikheten för att detta skulle lyfta alla utredningens förslag bortom inre marknadsreglernas räckvidd är alltså mycket liten. Mot den bakgrunden vore det, som flera experter anmärkte redan 2015, olämpligt riskabelt att utgå ifrån att inre marknadsreglerna inte är tillämpliga.

Stadgan behandlas ganska knapphändigt i det här utlåtandet eftersom EU-domstolen inte prioriterar stadgan när etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital är aktuella. Eftersom stadgan, Europakonventionen och regeringsformens andra kapitel överlappar i vissa delar kan dock stadgan bli aktuell när utredningens förslag ska analyseras mot dessa övriga rättighetskataloger. Det finns alltså mer att säga om EU:s regler om grundläggande rättigheter för utredningens vidkommande än vad som kan tas med i det här utlåtandet.

Bedömningarna av förslagets proportionalitet är, som nämnt, inte helt träffsäkra. De borde snarast läsas som en gradering över hur riskabla förslagen är. Även om det alltså inte är säkert att EU-domstolen skulle föra likadana proportionalitetsresonemang innebär dock bedömningarna att jag anser det sannolikt att EU-domstolen skulle komma till de angivna slutsatserna. Bedömningarna kommer att bli träffsäkrare och sannolikheten kommer att bli högre om bedömningarna görs om i ett senare skede av processen, när förslagen fått tydligare former och motiveringar.

Det finns alltså skäl att även i det fortsatta arbetet analysera hur utredningens förslag bäst ska kunna förenas med EU-rätten.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoppdrag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]
- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]
- Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag
 - för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]
- Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]
- En socionomutbildning i tiden [27]
- Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Utrikesdepartementet

- Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]