

Kommittédirektiv

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 ojämlig 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. Minimigränsen 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 ca 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 – Academedia 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 ca en tredjedel av alla fristående skolor.

Det kan konstateras att ägandet inom den fristående förskole- och skolsektorn 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 Välfärdsutredningens 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 skarpare 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 genom-

föras 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 anmäla 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 personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande 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 elevers 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 friskolereformen, 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 Välfärdsutredningen 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 skolvalet 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 skolvalet 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 Kunskapsskolan 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 huvudmän som inte har kvalitet i skolverksamheten som främsta drivkraft, utan i stället ser vinsten som det centrala, kan leda till en olikvärdig

betygsättning. 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 borgenärer. I en stiftelse styrs medelsanvändningen i huvudsak av stiftelsens 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 finansierad 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 välfärdsverksamhet, och

4. inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna 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 finansierar 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 kapitalassociationer är lämpade som företagsform för huvudmän inom skolväsendet. Utredaren bör särskilt ta ställning till om ett vinstutdelningsförbud kan utformas i anknytning till en begränsning till den särskilda bolagsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Vidare bör alternativet att införa ett krav på 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 (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 tillhållandet 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 Välfärdsutredningens 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 Välfärdsutredningen 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 förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Utredaren ska särskilt beräkna och redovisa förslagets samhällsekonomiska konsekvenser. Utredaren ska belysa förslagets 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 förslagens 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 Kommunalarbetsförbundet, 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)