



Kommittédirektiv

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 föreläggande 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 egendomsskyddet 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 förelägandet 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 statliga medel, 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 överläts 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)