



Marknadsskolan

En rapport till Lärarnas Riksförbund

Anne-Marie Pålsson
Per Samuelsson



Marknadsskolan

En rapport till Lärarnas Riksförbund

Anne-Marie Pålsson

Per Samuelsson

Utgiven av Lärarnas Riksförbund
mars 2022

Innehåll

1. Uppdraget	7
2. Uppläggning	8
3. Historisk tillbakablick	9
3.1 Inledning	9
3.2 Regeringen Bildt: 1991–1994	9
3.3 Regeringarna Carlsson/Persson: 1994–2006	11
3.4 Regeringen Reinfeldt: 2006–2014	13
3.5 Regeringen Löfven: 2014–2021	14
4. Elever i friskolor	16
4.1 Utvecklingen i siffror	16
4.2 Elevprestationer i friskolor	19
5. Allmänt om associationer i svensk rätt	21
6. Aktiebolaget	22
6.1 Inledning	22
6.2 Aktiebolagets karakteristik	22
a. Inledning	22
b. Aktiebolaget är en kapitalassociation	23
c. Verksamhetsföremålet	23
d. Verksamhetssyftet	24
e. Aktier är fritt överlåtbara	25
f. Likhetsprincipen	25
g. Majoritetsprincipen	26
h. Aktieägarnas frihet från personligt betalningsansvar för bolagets skulder	26
i. Rättspersonlighet	26
6.3 Privata och publika aktiebolag	27
6.4 Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning	28
7. Friskolor i marknadsekonomi	29
7.1 Marknadens drivkrafter	29
7.2 Upphovet till friskolornas vinst	30
7.3 Antagandenas relevans	32
a. Elev väljer skola – skola väljer inte elev	32
b. Elevernas förmåga	32
c. Samma skolpeng	33
d. Vem avgör om kunskapsmålet uppnåtts?	33
e. Olika pedagogisk skicklighet	34
f. Alla friskolor drivs inte med ett vinstsyfte	34
7.4 Marknadsdynamiken	35

8. Marknadslogiken och utbildningens särskilda ställning	37
8.1 Rättighet och likhet	37
8.2 Utbildning och "The Neighbourhood effect"	38
8.3 Myndighetsutövning i skolor	39
9. Skollagen	40
9.1 Skollagens uppbyggnad	40
9.2 Skolinspektionens tillsyn	41
9.3 Skollagen som sidorestriktion	42
10. Aktiebolaget är inte problemet	44
11. Våra förslag	47
11.1 Inledning	47
11.2 Den fria etableringsrätten	47
11.3 Vilken aktiebolagsform?	48
11.4 Ägandet av skolaktiebolag	49
11.5 Kö som urvalsinstrument	49
11.6 Vinstbegränsning	50
11.7 Skolpengens storlek	51
11.8 Kontroll och insyn	51
11.9 Antal skolenheter per huvudman	52
11.10 Kostnader	52
12. Sammanfattning och slutsatser	54
Litteratur	58
Appendix 1. Antal inskrivna i skolväsendet 2019 och kostnaden för de olika skolformerna	61
Appendix 2. Beräkning av vinsten enligt nätnyttomodellen	62

OM RAPPORTENS FÖRFATTARE

Anne-Marie Pålsson är fil.dr. och docent i nationalekonomi, skribent, ledamot av Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademin (IVA) och Kungliga Skogs- och Lantbruksakademin (KSLA). Hon var under åren 2002–2010 riksdagsledamot (M).

Per Samuelsson är jur.dr. och innehavare av Skandinaviska Enskilda Bankens professur vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Hans forskningsområden är främst aktiebolagsrätt och kontraktsrätt, med särskilt fokus på byggsektorns avtal.

1. Uppdraget

Lärarnas Riksförbund (fortsättningsvis "LR") anser att aktiebolagsformen är olämplig för skolverksamhet, enligt ett beslut från förbundets kongress 2020. Anledningen är att offentliga medel som avsatts för skolverksamhet inte ska kunna omvandlas till vinster som delas ut till aktieägare. LR förespråkar att överskott från privat skolverksamhet i stället ska användas ("återinvesteras") i den enhet där överskottet uppstod.

LR har beslutat att särskilt utreda frågan om aktiebolagets lämplighet som organisationsform för skolverksamhet. Frågan för oss blir om LR:s ställningstagande till aktiebolag som huvudmän för friskolor ska förstås som en generell diskvalifikation av aktiebolagsformen som organisationsform eller om den kan anpassas till de krav som enligt LR bör gälla för skolverksamhet och deras huvudmän.

I uppdraget ingår bland annat att:

- beskriva hur aktiebolag som huvudmän i grund- och gymnasieskolan skapar överskott som kan användas till vinstuttag
- beskriva eventuella problem med andra organisationsformer med avseende på en effektiv resursanvändning
- lämna förslag på alternativa organisationsformer för dagens skolaktiebolag
- lämna förslag på hur aktiebolag ska kunna omvandlas till andra bolagsformer på ett sätt som fortfarande gör det attraktivt för befintliga eller andra huvudmän att fortsätta att bedriva skolverksamhet
- vid behov lämna andra reformförslag
- lämna förslag på tidshorisont för en reform.

Vi har gjort vissa avgränsningar. Ekonomisk vetenskap har främst analyserat friskolor från effektivitetssynpunkt. En aspekt som särskilt fångat ekonomers uppmärksamhet är elevernas prestationer enligt internationella jämförelser (PISA, TIMSS). Men huvudmannaskapets betydelse för elevernas prestationer kommer endast summariskt att beröras. Frågor om utformning av läroplaner, undervisningens konkreta innehåll och form kommer inte att beröras.

Inte heller berörs hur förverkligandet av politiska mål om likvärdighet, minskad segregation, jämställdhet och frånvaro av diskriminering påverkas av vem som är huvudman. Vi är medvetna om att dessa målsättningar just nu är särskilt prioriterade. Skolor med offentliga huvudmän används antagligen i högre grad som ett redskap för att förändra och befästa värderingar än vad som kan antas vara fallet i friskolor. Men detta är inte undersökt.

Vi har också begränsat vår framställning till grundskolor och gymnasieskolor.

2. Uppläggnig

I avsnitt 3 beskrivs i allmänna ordalag bakgrunden till den nuvarande situationen och en beskrivning av de reformsteg som riksdagen beslutat om. Framställningen är kronologisk och förmedlar en övergripande bild av synen på de fristående skolorna. Avsnitt 4 ger en bild av den svenska skolans utveckling sedan friskolor blev tillåtna.

Aktiebolaget som verksamhetsform beskrivs i avsnitt 5 och 6. I dessa avsnitt beskrivs aktiebolaget och hur det fungerar på "skolmarknaden" med beaktande av de restriktioner som ges av lagar och förordningar på skolans område.

Därefter granskas skolväsendet i ett marknadsekonomiskt perspektiv. I avsnitt 7 beskrivs hur vinst uppstår inom skolväsendet. Vårt fokus ligger på vad vi kallar "marknadslogiken". Den har haft en framträdande roll som inspirationskälla och skapat legitimitet för reformer inom skolväsendet och annan offentlig verksamhet. Exempelvis framhålls betydelsen av lika konkurrensvillkor och undanröjandet av etableringshinder för att uppnå effektivitet och valfrihet i skolan.

I avsnitt 8 diskuteras marknadslogikens relevans för skolverksamhet. Frågan aktualiseras av att utbildning har en särskild ställning i det svenska välfärdssamhället: rätten till fri utbildning är grundlagsstadgad. Skolor utövar dessutom viss myndighetsutövning som ställer särskilda krav på skolans organisation och insyn i dess verksamhet.

Vår sammanfattande bedömning är att marknadslogiken inte tillhandahåller en lämplig utgångspunkt för att forma och styra skolverksamhet. Detta motsäger inte att skolan ska präglas av effektivitet och att de mål som lagstiftaren formulerar ska uppfyllas.

Frågan om friskolans huvudmannaskap är komplex. Verksamhet i aktiebolag ska som huvudregel vara vinstgivande. Om aktiebolag ska bedriva verksamhet som annars är offentlig krävs en insikt om att vinstsyftet är incitamentsskapande. För skolverksamheten finns bestämmelser i skollagen. Avsnitt 9 uppmärksammar denna lagstiftning som inte är anpassad till huvudmän som är aktiebolag.

I avsnitt 10 argumenterar vi varför verksamhetsformen inte utgör problemet och varför en utfasning av aktiebolagen inte löser problemen. En sådan åtgärd skulle bara få symbolkaraktär. I stället krävs mera djupgående förändringar i det regelverk som styr friskolornas verksamhet.

Två förändringar hamnar då i förgrunden. Skollagen måste reformeras för att tillhandahålla styrningsmedel som kan efterlevas och kontrolleras. Den marknadslogik som tillåtits genomsyra skollagstiftningen under lång tid måste ersättas av en annan logik som tar fasta på skolans särskilda uppdrag. En huvudfråga är hur aktiebolag som huvudmän för offentligt finansierad skolverksamhet ska förstås när den politiska logiken inte kan legitimera vinstuttag men väl marknadslogiken. Hur detta kan gestaltas skisseras i det avslutande avsnittet. I det argumenterar vi för att skollagen ersätts av eller kompletteras med en särskild lag för skolans huvudmän.

3. Historisk tillbakablick

3.1 Inledning

Friskolereformen från 1992 förändrade det svenska skolväsendet.¹ Elever och deras vårdnadshavare gavs nu rätt att välja en annan skola än den offentliga. Medlet var att i lag reglera fristående skolors rätt till bidrag. Genom denna reform omvandlades den individuella prövningen av statsbidrag till en generell bidragsrätt för varje skola som uppfyllde kraven för att verka inom ramen för skolplikten.

Reformen har ifrågasatts sedan dess. Åsiktsskillnaderna går då som nu mellan de som framhäver vikten av effektivitet och de som hävdar gemenskap, mellan de som betonar rättigheter och de som betonar skyldigheter. Näringsfrihet ställs mot offentlighet. Kunskaper mot värden. Insyn mot skydd av företagshemligheter. Att skolverksamhet blivit ett så accentuerat konfliktområde för olika politiska uppfattningar är olyckligt och undergräver möjligheterna till konsekvent styrning. I det följande ges en översikt av de förslag på friskolans område som regeringarna har lämnat sedan 1991 och hur dessa mottagits av riksdagen. Framställningen gör inga anspråk på att i detalj redovisa varje enskilt förslag utan syftet är att förmedla en bild på ett mera övergripande plan om de oenigheter som präglat de olika sidorna i svensk politik i synen på friskolorna.

3.2 Regeringen Bildt: 1991–1994

Regeringen Bildt lämnade en proposition till riksdagen år 1991 med titeln *Om valfrihet och fristående skolor*.² Dess konkreta innebörd var att skolor som godkännts av Skolverket med automatik skulle ges rätt till bidrag av den kommun där skolan var belägen. Kravet på likvärdiga villkor betonades samtidigt som regeringen underströk att detta inte skulle tolkas som att alla skolor skulle ges samma ekonomiska stöd utan att det måste ses i förhållande till det ansvar och åtagande som den enskilda skolan hade.³

I propositionen slog regeringen fast att den kommunala skolan har ett vidare ansvar än friskolor som bland annat består av en allmän mottagningsplikt och en skyldighet att anordna hemspråksundervisning, ta emot resurskrävande elever och erbjuda skolhälsovård och skolskjuts. Detta angavs som skäl till varför regeringen föreslog att ersättningen till friskolor inte fick överstiga 85 procent av kommunens kostnad för den genomsnittlige eleven.

Enbart skolor som förmedlade utbildning inom ramen för skolplikten omfattades av reformen och som krav för godkännande angavs att skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till sin art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål.⁴

¹ Bet. 1991/92:UbU22.

² Prop. 1991/92:95.

³ Prop. 1991/92:95 sid 8.

⁴ Främst de mål som anges i 1 kap 2 § andra och tredje styckena. Se 9 kap 2 § Skollag (1985:1100). Ändrad genom Skollag (2010:800).

Regeringens principiella utgångspunkt kan sammanfattas i ett ord – frihet. Målet med reformen var att åstadkomma största möjliga frihet för elever och föräldrar att välja skola. Därutöver uttrycktes en förhoppning om att valfriheten skulle vitalisera skolan, öka den pedagogiska mångfalden och engagemanget med ökad lyhördhet för föräldrarnas och elevernas önskemål. Med en ökad konkurrens fanns slutligen en förväntan om att utbildningen blev mera effektiv och därmed kunna genomföras till en lägre kostnad.

Valet av associationsform ansågs i sammanhanget som ovidkommande. Frågan berörs bara i propositionen med den lakoniska formuleringen: "Den juridiska upplåtelseformen är i detta sammanhang utan betydelse".⁵ Att fristående skolor skulle konsolideras i skolkoncerner med noterade aktier förutsågs inte. Regeringen såg i stället framför sig en ökning av de konfessionella skolorna, skolor med särskild pedagogisk profil som Waldorff och Montessori, föräldra- eller lärarkooperativ och skolor med särskild ämnesprofil. Det var i allt väsentligt dessa som dominerade friskolesektorn när propositionen skrevs. Regeringen förutspådde också ökade möjligheter för friskolor i glesbygd.

Vad gäller kravet på öppenhet och insyn skriver ansvarigt statsråd följande: "Jag bedömer frågorna om tillsyn, uppföljning och utvärdering av fristående skolor där skolplikten får fullgöras som särskilt viktiga".⁶ Regeringen ställde också som krav att skolan skulle vara öppen för alla. Skolor som brast i dessa avseenden skulle inte få tillstånd att verka.

Därefter återkommer regeringen Bildt med två propositioner.⁷ I likhet med den tidigare står individens frihet i centrum och som huvudregel ska elevens val tillgodoses om det inte medför negativa konsekvenser för någon annan elev. Friskolereformen föreslås utvidgas till att gälla särskolor, skolor belägna både inom och utanför hemkommunen och gymnasieskolor. Vilken bidragsnivå som skulle gälla för fristående gymnasieskolor angavs emellertid inte annat än att den skulle vara lägre än ersättningen till de kommunala skolorna. Argumentet för detta var att kommunerna har ett vidare ansvar för elevers utbildning på gymnasienivå än fristående skolors. Slutligen föreslogs att kommunerna gavs möjlighet att teckna separata avtal med förmedlare av utbildning och att entreprenadlösningar skulle få köpas av både juridiska och fysiska personer.

Motiven bakom förslagen om mångfald och valfrihet i skolan uppgavs vara att ett "växande kunskapsbehov kräver ett ökat behov av pedagogisk förnyelse och kreativitet. Ett uniformt system kan inte erbjuda detta".⁸

Frågor om friskolors myndighetsutövning nämndes men utvecklades inte. Vad gäller frågan om associationsformer nöjde sig regeringen med att betona värdet av konkurrens mellan olika ägarformer. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag men inte utan protester. Oppositionen motsatte sig flertalet av regeringens förslag och vad gäller friskolereformen som sådan yrkades avslag på hela propositionen av bland annat Socialdemokraterna.⁹

⁵ Prop. 1991/92:95, sid 8.

⁶ Prop. 1991/92:95, sid 13.

⁷ Prop. 1992/93:230 och prop. 1993/94:242.

⁸ Prop. 1992/93:230 sid 26.

⁹ Bet. 1992/93:UbU17 och bet. 1993/94:UbU20.

3.3 Regeringarna Carlsson/Persson: 1994–2006

Ett avgörande steg togs av regeringen Persson. I den proposition som lämnades till riksdagen år 1996 togs 85-procentsregeln bort.¹⁰ I stället föreslogs att friskolor på grundskolenivå skulle tilldelas bidrag efter samma grunder som kommunen tillämpar för sina egna grundskolor. I gengäld skulle kraven på friskolorna skärpas genom att i skollagen föreskriva att de skulle vara öppna för alla, att en friskola som erhåller bidrag skulle inte få ta ut några avgifter och att tester och prov inte får användas som urvalsinstrument. Regeringen föreslog också att friskolorna i likhet med de kommunala skulle sörja för skolhälsovård.

I propositionen förtydligades vad som skulle krävas för tillstånd att driva en fristående skola: Den ska förmedla samma kunskaper som den offentliga, bygga undervisningen på samma värdegrund, stå öppen för alla elever och att elevunderlaget inte understiger 20. Vid denna prövning ska kommunerna ges rätt att yttra sig och i fråga om gymnasieskolor även grannkommunerna. Riksdagen röstar i enlighet med regeringens förslag samtidigt som oppositionens kritik är hård och innebär avslagsyrkande på åtskilliga av de förslag riksdagen hade att ta ställning till.¹¹

I den andra proposition som regeringen Persson lämnade om skolverksamhet utvidgades friskolereformen till att omfatta förskoleklasser med samma regler för tillståndsprövning som gäller övriga friskolor.¹² I en tredje proposition skärps tonen. Kommunerna sägs ha det yttersta ansvaret för utbildningen varför deras möjlighet att erbjuda utbildning ska säkerställas.¹³ Fristående och offentliga skolor ska visserligen ges likvärdiga villkor att verka, men de fristående skolorna reduceras till ett komplement. Varje skola som får offentligt stöd ska vara öppen för alla. Valfrihet får inte leda till ökad segregering och varje tendens i denna riktning ska motverkas. Även i detta fall beslutar riksdagen i enlighet med regeringens förslag. Den moderatledda oppositionen är kritisk och yrkar avslag på hela propositionen.¹⁴

Synen på friskolor i de propositioner som regeringen Persson lämnar är en annan än den som den tidigare regeringen gett uttryck för. Det frihetliga anslaget har ersatts av synen på skolan som bärare av ett övergripande demokratiskt uppdrag något som följande citat belyser: "Skolan skall [...] främja barns och ungdomars utveckling till ansvarstagande medborgare och lägga grund för ett aktivt deltagande i vår demokrati."¹⁵ I nästa mening betonas att "Alla barn och ungdomar skall ha rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet [...]". I detta demokratiska uppdrag står det offentliga (kommunerna) i förgrunden medan de privata aktörerna (friskolorna) ses som ett komplement.

Skolan som ett gemensamt samhällsligt projekt framhävs i 1995 års budgetproposition.¹⁶ Skiktning med avseende på läggning, förmåga och intresse bör inte förekomma:

¹⁰ Prop. 1995/96:200.

¹¹ Bet. 1996/07:UbU4.

¹² Prop. 1998/99:45.

¹³ Prop. 2001/02:35.

¹⁴ Bet. 1998/99:UbU9 och bet. 2001/02:UbU7.

¹⁵ Prop. 1995/96:200, sid 28.

¹⁶ Prop. 1996/97:01.

Den svenska skolan är en sammanhållen skola som ska ges en likvärdig utbildning till alla barn och ungdomar. Barn börjar skolan med skilda sociala och kulturella förutsättningar. Det är skolans uppgift att anpassa sin organisation och sin undervisning så att alla barns förutsättningar tas till vara. [...] I en skola för alla undervisas elever med olika bakgrund tillsammans. Integration är ett viktigt värde i den sammanhållna skolan. Det går inte att överskatta betydelsen av att barn och ungdomar med olika erfarenheter, kulturer och sociala tillhörigheter tillbringar tid tillsammans med varandra under skoltiden. I ett öppet demokratiskt samhälle är empati, inlevelse i andra, förmåga att se med andras ögon osv. avgörande värden. Sådana värden utvecklas bäst om de kan grundläggas tidigt i en ömsesidig kommunikation mellan skolkamrater.¹⁷

De förslag som lämnas avspeglar dessa ståndpunkter. Samma regler vad avser tilldelningen av bidrag gäller för fristående och kommunala skolor. Hänsyn ska tas till skolans åtagande och elevens behov samt hemkommunens ansvar för utbildningen. Möjligheten att ta ut avgifter för sin verksamhet kringskärs och ansökningsavgifter får inte alls förekomma. Friskolorna måste i likhet med de offentliga använda behöriga lärare i undervisningen.

För att skydda det offentliga skolväsendet kan en fristående skola nekas bidrag om etableringen ger upphov till betydande ekonomiska och organisatoriska svårigheter för skolväsendet i lägeskommunen. För gymnasieskolor ska även effekten på närliggande kommuner beaktas. Å andra sidan vidgas de fristående skolornas möjlighet att vägra anta en elev om denne skulle ge upphov till betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för skolan.

Kraven på insyn i de fristående skolornas verksamhet skärps så att de måste delta i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som Skolverket anordnar och i den utsträckning lägeskommunen bestämmer. Tillsynen av de fristående skolornas verksamhet utövas av Skolverket som också ges rätt att återkalla ett tidigare beviljat tillstånd. Beslut om återkallelse får överklagas till förvaltningsdomstolen.

Kommunerna ges rätt till insyn och regeringen föreslår att friskolornas deltagande i kommunernas uppföljning och utvärdering ska göras obligatorisk. Detta förslag avvisades dock av riksdagen.¹⁸ Däremot infördes krav på att de fristående skolorna som ett led i tillsynen och insynen måste lämna ut sin ekonomiska redovisning till Skolverket och lägeskommunen. En annan nyhet var att när en friskola får en ny huvudman ska dennes lämplighet prövas.

Regeringen uttryckte oro över att de fristående skolorna i allt högre grad bedrivs som aktiebolag och framhåller att vinstintresset inte får komma i konflikt med det pedagogiska uppdraget. En förstudie tillsätts med syfte att lägga förslag på en lämplig företagsform för friskolorna. Uppdraget ska ha lämnats den 27 september 2001 men någon rapport har inte kunnat lokaliseras. Regeringen noterar också att offentlighetsprincipen inte gäller för de fristående skolorna men väljer dock att inte lämna några konkreta förslag på hur detta skulle kunna åtgärdas.¹⁹

¹⁷ Prop. 1995/96:200 sid 28–29.

¹⁸ Bet. 2001/02:UbU7.

¹⁹ Prop. 2001/02:35.

3.4 Regeringen Reinfeldt: 2006–2014

Med regeringen Reinfeldt ändras återigen synen på skolväsendet. Den föregående regeringens uppfattning att den kommunala skolan är "normen" och friskolor ett komplement gäller inte längre utan i stället ses skolformerna som likvärdiga. Den gemensamma värdegrunden knyts till vad som följer av skollagens bestämmelser. Utbildning som ett gemensamt projekt tonas ner. Istället framhävs ett individuellt synsätt där utbildning snarare ska ses som ett redskap för individen att nå sina mål vilket kan illustreras av följande citat: "Med utbildning ökar individens valmöjligheter i livet".²⁰

Konkurrensneutralitet och likabehandling av skolor prioriteras. Eftersom alla skolor har samma målfunktion bör också villkoren vara desamma. Likvärdiga villkor uppfattas i själva verket som en förutsättning för valfriheten. Sålunda ska den ekonomiska ersättningen till friskolor inte bestämmas med hänsyn till kommunernas åtagande eller till elevens behov utan likabehandling vad avser ersättningsprincipen ska gälla fullt ut.²¹ En kommuns möjlighet att neka en friskolas etablering med hänvisning till att det skulle medföra "påtagligt negativa effekter" ersätts med en formulering om att detta bara får gälla på lång sikt (mer än fem år).²² Däremot upphörde kommunens rätt att träffa separata avtal med en enskild fristående skola.

Friskolereformen utvidgas så att elevernas gavs rätt att söka gymnasieskola oavsett om hemkommunen erbjuder en gymnasieutbildning av samma slag eller ej.²³ Den administrativa kontrollen av skolväsendet stärks. Kommunernas ansvar ökar och deras rätt till insyn regleras.²⁴ En ny skolmyndighet inrättas och ges namnet Skolinspektionen. Myndigheten övertar vissa uppgifter som Skolverket haft, exempelvis tillståndsgivning för friskolor och tillsyn över skolväsendet.²⁵ Vidare skärps reglerna för lämplighetsprövningen som ska gälla inte bara en skolas huvudman utan också (när huvudmannen är en juridisk person) av dess ledning och i förekommande fall ägare.

I propositionen betonas skolornas skyldighet att förse Skolverket med de uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet. För att inte sekretessbestämmelserna i Offentlighets- och Sekretesslagen (OSL) ska hindra myndigheter från insyn och från att ta del av efterfrågade handlingar tillsattes en utredning med uppgift att granska hur offentlighetsprincipen och meddelarskyddet för anställda kan införas i fristående skolor.²⁶

I en sista proposition från Regeringen Reinfeldt förtydligas bestämmelserna om rektorns och förskolechefens ansvar att fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.²⁷ Samma krav på lärares behörighet föreslås gälla såväl en fristående skola som en offentlig.

I samtliga fall gick riksdagen på regeringens linje. Oppositionen protesterade såsom tidigare samtidigt som en viss omsvängning i attityden kan skönjas. Socialdemokratin ställde sig mycket

²⁰ Prop. 2006/07:71, sid 8.

²¹ Prop. 2008/09:171.

²² Prop. 2009/10:157.

²³ Prop. 2006/07:71.

²⁴ Prop. 2013/14:112.

²⁵ Prop. 2007/08:50.

²⁶ Se SOU 2015:82.

²⁷ Prop. 2013/14:148.

negativ till förslaget om ny skollag och nya regler för bestämning av skolpengen. I båda fallen yrkades avslag på proposition.²⁸ Vad gäller beräkningen av skolpengen känns argumenten igen från dagens debatt. Vid beräkningen av denna måste hänsyn tas till det ansvar som skolor med kommunal respektive enskild huvudman har.

Däremot väckte regeringen Reinfeldts övriga propositioner bara ett svalt motstånd.²⁹ Kanske inte att förvåna sig över då de förslag som lämnades inte kan anses som långtgående. Med ett undantag. Kommunernas möjlighet att stoppa friskolors etablering. Det undgick Socialdemokraternas kritik. I vad mån detta berodde på att de Socialdemokratiska riksdagsledamöterna inte tillräckligt insåg kraften i den föreslagna omformuleringen eller om de faktiskt tyckte att kommunernas minskade inflytande var bra i sig, ligger utanför ramen för denna rapport.³⁰

Under regeringen Reinfeldt utarbetas en ny skollag som godkänns av riksdagen.³¹ Denna behandlas dock i eget avsnitt 9 längre fram i rapporten.

Inte heller regeringen Reinfeldt berör frågan om associationsformer och huvudmannaskap. År 2012 tillsattes emellertid en utredning med uppdrag att granska vilka krav som bör ställas på de som driver företag i välfärdssektorn. I ett tilläggsdirektiv anges att utredningen också skulle se över vinstintresset hos aktiebolag.³² De förslag som lämnades av utredningarna ledde inte till några konkreta förslag och återkallades senare av Löfven-regeringen eftersom man avsåg att ta ett ”större grepp” på frågorna.

3.5 Regeringen Löfven: 2014–2021

Under Stefan Löfvens statsministertid lämnas fem propositioner om friskolornas verksamhet och på nytt märks en omsvängning i regeringens principiella syn på skolan. Betydelsen av valfrihet finns kvar men ges minskat utrymme. Istället framhålls kravet på likvärdighet i utbildningen, på skolans kompensatoriska uppdrag och på behovet av att motverka segregationen.

Detta återspeglas i de förslag som regeringen lämnar. I en första proposition föreslås att skolchefen ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning i elevunderlaget.³³ Syftet med det senare förslaget var att minska den segregering som regeringen ansåg ha uppstått i spåren av det fria skolvalet. Riksdagen beslutade dock att avslå detta förslag.³⁴

I den andra propositionen föreslås att endast företag som visar att vinsten begränsas ska ges tillstånd att verka och att skolorna har en skyldighet att utan anmodan årligen tillgängliggöra sin årsredovisning.³⁵ Därtill föreslås att endast juridiska personer ska tillåtas ta emot medel från det offentliga för sin verksamhet.

²⁸ Bet. 2008/09:UbU13 och bet. 2009/10:UbU21.

²⁹ Bet. 2006/07:UbU15, bet. 2007/08:UbU13, bet. 2013/14:UbU21 och bet. 2013/14:UbU22.

³⁰ Bet. 2009/10:UbU22.

³¹ Prop. 2009/10:165 och bet. 2009/10:UbU21.

³² Se SOU 2015:7.

³³ Prop. 2017/18:182 och SOU 2016:38 och SOU 2017:35.

³⁴ Bet 2017/18:UbU27.

³⁵ Prop. 2017/18:159 och SOU 2016:78.

Den föreslagna vinstregleringen möter kritik från näringslivet och intresseorganisationer knutna till friskolorna. Den påstås minska valfriheten och sänka kvaliteten i skolan. Om förslaget skulle genomföras utmålades olika scenarier, med nedläggning av skolor och minskad konkurrens som oundvikliga följder. I stället betonas vikten av innovation, valfrihet, effektivitet och kvalitet. Regeringen anklagades också för att använda ett felaktigt mått på vinst. I denna kritik instämde Lagrådet som underkände förslaget om vinsttak med hänsyn till dess otydlighet.

Fokus för andra remissinstanser låg på de politiska målen och de instämde med regeringen att medborgarnas tilltro till systemet måste väga tyngre än företagets rätt till vinster. Propositionen röstades i sin helhet ned av riksdagen.³⁶

En tredje proposition gällde ägarprövning av friskolornas huvudmän som föreslogs skärpas.³⁷ Dessa förslag mötte inget motstånd från riksdagen.³⁸

Den fjärde propositionen avsåg insyn i de fristående skolorna. Bakgrunden var en lagrådsremiss som regeringen lämnat med förslag på hur offentlighetsprincipen skulle gälla för de fristående skolorna.³⁹ Lagrådet avvisade förslaget med hänvisning till unionsrätten. Det finns inga lagliga möjligheter att införa offentlighetsprincipen hos bolag med aktier noterade på en reglerad marknad.⁴⁰ Eftersom regelverket föreskriver likabehandling av skolor föll förslaget i sin helhet.

Frågan utreddes därefter inom regeringskansliet och Skolverket. Med anledning av det lämnade regeringen en proposition till Riksdagen med förslag på en lag som tillät ett tillfälligt brytande av sekretessbestämmelserna i OSL. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i avvaktan på en mera permanent lösning.⁴¹ Lagen trädde ikraft den 1 juli 2021 och upphör att gälla den 1 juli 2023.

* * *

Redogörelsen i detta kapitel skulle kunna sammanfattas i orden: 30 år av politisk oenighet. De förslag olika regeringar lämnat och riksdagens reaktion visar att oenigheten inte bara är djupgående utan har funnits ända sedan friskolereformens genomförande. Vissa marginella förskjutningar i positionerna kan visserligen spåras men de berör inte de principiella konfliktlinjerna som skolan kan förknippas med, nämligen förhållandet mellan individ och samhälle respektive kunskap och politiskt definierade värden.

³⁶ Bet. 2017/18:FiU44.

³⁷ Prop. 2017/18:158.

³⁸ Bet. 2017/18:FiU42.

³⁹ Prop. 2017/18:281 och Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor, U201900336gv

⁴⁰ Utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde 2018-03-21 i anledning av Lagrådsremiss "Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor" (2018-02-15).

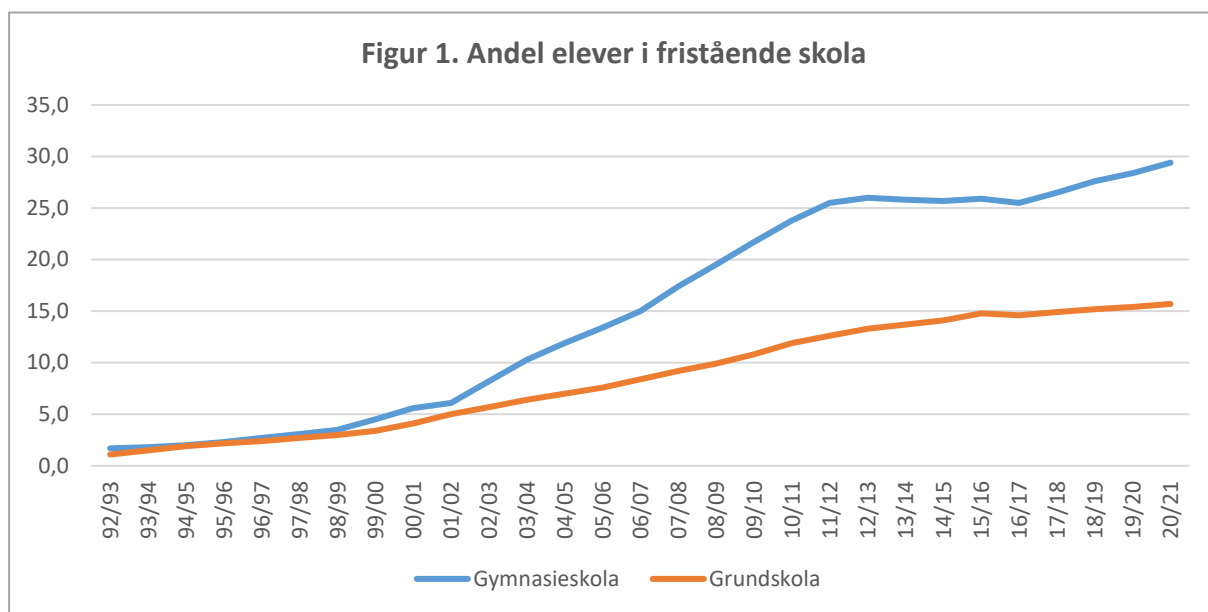
⁴¹ Prop. 2020/21:141 och bet. 2020/21:KU31.

4. Elever i friskolor

4.1 Utvecklingen i siffror

Bakom friskolereformen fanns en önskan om mångfald, breddat deltagande och ökat engagemang från eleverna och deras vårdnadshavare. Men den var lika mycket ett utflöde av övertygelsen om marknadernas och det fria valets överlägsenhet skulle gälla också på utbildningens område.⁴² I vad mån de förväntningar som uttalades när friskolereformen beslutades infriats är för tidigt att uttala sig om däremot kan vi se vad reformen har kommit att betyda för skolväsendets sammansättning.

Antalet friskolor och antalet elever som följer undervisningen i en friskola har för det första ökat. I figur 1 nedan visas utvecklingen sedan 1992 och som synes var expansionen särskilt snabb för gymnasieskolorna. 2011/12 sker visserligen en avmattning som varar i drygt fem år men därefter tar expansionen fart igen. Läsåret 20/21 var ca 30 procent av alla gymnasieelever inskrivna vid en fristående skola. Den förklaring till varför avmattningen inträffar som Skolverket nämner handlar om att antalet gymnasieelever vid denna tidpunkt var relativt få vilket begränsade utrymmet för nya skolor.

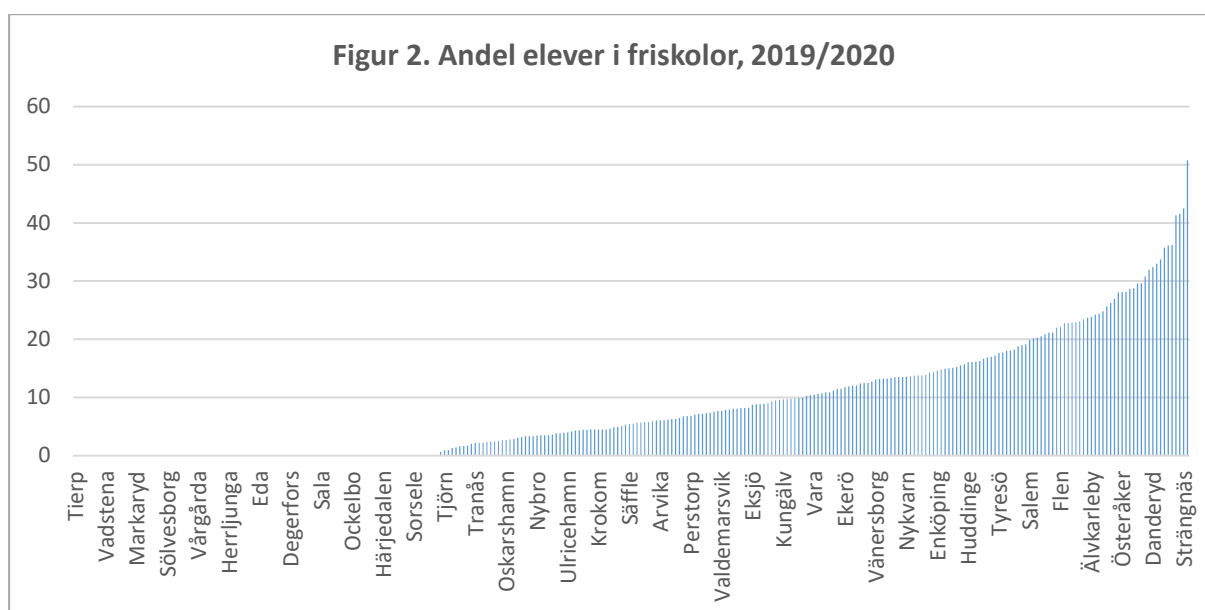


Källa: Ekonomifakta

Expansionen av friskolor på grundskolenivå var däremot som synes långsammare än den bland gymnasieskolorna och tycks ha nått en mättnadsnivå. På denna nivå svarar friskolorna för utbildningen av 15 procent av eleverna.

Den andra iakttagelsen handlar om friskolornas geografiska hemvist. I figur 2 visas andelen elever i friskolor i Sveriges 290 kommuner. Som synes är skillnaden stor mellan kommunerna och i drygt en tredjedel av kommunerna finns inga friskolor alls.

⁴² Se Friedman (1955).



Källa: Ekonomifakta

En detaljerad bild av situationen visar att friskolor främst är ett storstadsfenomen. I tabell 1 visas vilka kommuner som har den största andelen friskolor och som synes intar kommuner i Stockholms närhet en särställning. I topp ligger Täby kommun med en friskoleandel på 51 procent.

Tabell 1. Kommunerna med den största andelen friskolor, 2019/2020	
Kommun	Procent
Danderyd	32
Helsingborg	33
Nacka	34
Solna	36
Stockholm	36
Storfors	36
Upplands Väsby	41
Sundbyberg	42
Strängnäs	43
Täby	51

Källa: Ekonomifakta

Friskolesektorn domineras för det tredje av skolor i aktiebolagsform. Detta visas i det adressregister som Skolverket upprättar löpande med information om samtliga skolor som står under myndighetens tillsyn. I juli 2021 uppgick det totala antalet skolor till 7 086. Av dessa har 1 389 skolor en enskild huvudman. Detta visas i tabell 2.

Merparten av friskolorna är som synes organiserade som aktiebolag. Detta gäller särskilt gymnasieskolorna där närmare 90 procent av alla friskolor är organiserade i aktiebolagsform. Motsvarande uppgift för grundskolorna är 60 procent. Som synes är aktiebolagsformen också den mest utbredda verksamhetsformen bland särskolorna.

Vad gäller de övriga verksamhetsformerna – ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser – är användningen av dessa relativt utbredd på grundskolenivå men närmast helt frånvarande bland gymnasieskolorna.

Tabell 2. Friskolornas fördelning på huvudmän, 2021/21				
Verksamhetsform	Grundskola	Grundsärskola	Gymnasieskola	Gymnasiesärskola
Aktiebolag (AB)	517	38	393	24
Ekonomisk Förening (EF)	127	5	2	0
HB/KB	5	0	1	1
Ideella *	106	4	12	1
Stiftelse	97	8	39	9
Friskolor total	852	55	447	35
Kommuner	4 032	589	854	222
Totalt	4 884	644	1 301	257
Andel friskolor	17 %	9 %	34 %	16 %
Andel AB av privata	61 %	69 %	88 %	69 %
Andel AB och EF av privata	76 %	78 %	88%	69 %

*) inklusive landsting, kommunalförbund

Källa: Skolverket, Skolenhetsregistret

För att närmare undersöka hur organisationen av friskolorna ser ut har vi med ledning av Skolverkets adressregister sökt information om hur många skolenheter som varje huvudman kontrollerar eller äger.

Adressregistret innehåller enbart information om den enskilda skolan (namn, ägare, verksamhetsform, organisationsnummer med mera) men inte om den ingår i en större koncern. I tabell 3 har skolenheterna sorterats efter organisationsnummer. Innebörden av detta är att den koncentration som visas av tabellen underskattar den verkliga då flera bolag kan ingå i en och samma koncern. För att kunna avgöra om så är fallet krävs tillgång till uppgifter av en sådan detaljeringsgrad som vi av praktiska skäl inte kunnat inhämta. Som framgår av tabell 3 har 418 huvudmän registrerats och den vanligaste konstellationen bland aktiebolagsskolorna är en skolenhet per huvudman.

Tabell 3. AB-skolornas fördelning på antal skolenheter per slutlig huvudman (koncern), 2021		
Antal skolor per huvudman	Antal skolhuvudmän	Antal skolenheter
1	296	296
2	59	118
3	20	60
4	12	48
5–10	15	85
11–15	4	48
16–20	5	89
21–	7	228
Totalt	418	972

Källa: Skolverket, Skolenhetsregistret

I kategorin 21 skolenheter eller fler återfinns de sju största skolkoncernerna. Som synes, och med reservationer som angavs ovan, ingår i dessa skolkoncerner åtminstone 228 skolenheter vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av de 972 friskolenheter som drivs i aktiebolagsform.

Tabell 4. Antal skolenheter för de största skolbolagen, 2021

Huvudmans namn	Antal
NTI Gymnasiet Ellips AB	11
Utvecklingspedagogik Sverige Aktiebolag	11
DBGY Juvelen AB	12
Thoren Framtid AB	14
DBGY Kronan AB	16
Ljud- & Bildskolan LBS AB	17
Magelungen Utveckling AB	18
NTI Gymnasiet Macro AB	18
Lärande i Sverige AB	20
Huvudmans namn – 21 skolenheter eller fler	
Jensen Education College AB	21
Vittraskolorna AB	23
Thorengruppen AB	30
Praktiska Sverige AB	33
Kunskapsskolan i Sverige AB	36
Internationella Engelska Skolan i Sverige AB	39
Pysslingen förskolor och skolor AB	46
Totalt	365

Källa: Skolverket, Skolenhetsregistret

Denna koncentration till ett fåtal skolkoncerner stämmer väl med den bild som redovisades i en tidigare rapport av Skolverket som avsåg situationen såsom den gestaltade sig 2013/14.⁴³

4.2 Elevprestationer i friskolor

Frågan hur friskolereformen påverkat elevernas studieresultat är svårbedömd. Vår framställning är i detta avsnitt medvetet summarisk och begränsad till sådana aspekter som är relaterade till friskolereformerna.⁴⁴ Då kunskapskravet är centralt i skollagen (tillsammans med ett krav på likvärdighet) läggs fokus på hur dessa aspekter påverkats av reformen.

Genomgående för de studier vi tagit del av är att likvärdigheten uppvisar ”brister” men att situationen inte försämrats i någon större utsträckning över tid. Till stor del antas den bristande likvärdigheten sammanhånga med segregeringen. Boendesegregering utpekas som huvudorsak men bakom den återfinns också det fria skolvalet.

Från politiskt håll finns sedan lång tid tillbaka en strävan att öka skolornas likvärdighet vilket senare års satsningar på skolan med dess betydande inslag av kompensatoriska åtgärder är ett uttryck för. Som en följd av dessa satsningar har lärartätheten kunnat ökas i skolor med svaga elevförutsättningar. Den effekt detta förmodas ha på elevernas prestationer motverkas dock av att lärare i skolor med enhetlig elevsammansättning i allmänhet har högre kompetens och längre erfarenhet. Läraromsättningen är också lägre i de mera homogena skolorna.

⁴³ Se Skolverket (2014).

⁴⁴ Se SOU 2019:40, bilaga 7.

Hur väl skolan lyckats med uppgiften att förmedla kunskaper till eleverna är kontinuerligt föremål för internationella utvärderingar. Mest citerade är PISA- och TIMSS-undersökningarna. PISA undersöker 15-åringars kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Studien har genomförts vart tredje år sedan år 2000. I PISA 2018 deltog ca 600 000 15-åringar från 79 länder varav samtliga 37 OECD-länder ingick.

I en rapport från Skolverket sammanställs resultatet från den senaste PISA undersökningen som kan sammanfattas i följande punkter:⁴⁵ **1)** flickor presterar bättre än pojkarna och spridningen bland pojkarna har ökat, **2)** elever med svensk bakgrund presterar bättre än de med icke svensk bakgrund, **3)** Sverige är ett genomsnittligt land vad gäller likvärdighet, **4)** variationen mellan de svenska skolorna ligger på en genomsnittsnivå för OECD och att **5)** variationen i resultaten mellan eleverna har ökat. Duktiga presterar något bättre, de svaga sämre vilket också är fallet i OECD-länderna totalt.

Över tid visar de svenska resultaten en V-format profil. Bottenåret var 2012. Sedan dess har resultaten förbättrats och är nu tillbaka på 2003 års nivå och 15-åringar presterar nu över OECD-genomsnittet inom alla ämnesområden som PISA undersöker.⁴⁶

TIMSS är en annan internationellt jämförande studie av elevers kunskaper i matematik och naturvetenskapliga ämnen i årskurs 4 och 8. Studien genomförs vart fjärde år och omfattade 64 länder eller regioner i årskurs 4, och 46 länder eller regioner i årskurs 8. Undersökningen genomfördes senast år 2019. Totalt deltog ca 580 000 elever i TIMSS 2019.⁴⁷

Resultatet från TIMSS ger ungefär samma bild av svenska elevers kunskapsutveckling som PISA. Efter en försämring under 2000-talets första år kan sedan 2015 en viss förbättring skönjas men kunskapsnivån har ännu inte nått 1995 års nivå. Sverige ligger under EU- och OECD-genomsnittet för matematik, men över för naturvetenskap. Spridningen mellan eleverna har ökat: de duktiga är bättre, de svagare sämre. Den socioekonomiska bakgrunden hos eleverna har stor betydelse för resultaten.

Har friskolereformen haft någon betydelse för kunskapsutvecklingen? Med stöd av resultaten från TIMSS och PISA-undersökningarna går det inte att dra några slutsatser om detta. Det försämrade kunskapsläget sammanföll visserligen i tid med friskolereformens genomförande men kommunaliseringen av skolan är en annan omständighet. Saneringen av statsfinanserna som följde 90-talets djupa ekonomiska kris med besparingar på en rad viktiga områden är antagligen en annan.

⁴⁵ Se Skolverket (2019).

⁴⁶ Riksrevisionen har påpekat att urvalet till PISA-undersökningen inte följde OECD:s regler vilket utgör en förklaring till resultatförbättringen, se Riksrevisionen (2021).

⁴⁷ Se Skolverket (2020).

5. Allmänt om associationer i svensk rätt

En association är en sammanslutning som har medlemmar eller delägare. Svensk rätt omfattar följande: aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag, kommanditbolag, ideell förening, trossamfund och enkelt bolag. Stiftelse och enskild firma räknas inte som associationsformer eftersom de varken har delägare eller medlemmar. För att skapa nya associationsformer krävs lagstiftning. Alla associationsformerna har sina särdrag och används på olika sätt. Merparten utnyttjas för att organisera ekonomisk verksamhet, medan andra för religiös eller ideell verksamhet. Med viss förenkling kan man säga att den tilltänkta verksamhetens syfte bestämmer valet av associationsform.

En skillnad kan göras mellan kapital- och personassociationer. Aktiebolag tillhör den förra kategorin medan handelsbolag är ett exempel på en personassociation. Bestämmelser om aktiebolag finns i lag (2015:551) om aktiebolag (förkortas "ABL" i det följande). I aktiebolag finns inget "medlemskap". I stället finns aktier som kan förvärfvas av fysiska eller juridiska personer. Aktierna representerar andelskapet och ger innehavaren vissa rättigheter, framför allt gentemot bolaget. Aktieägare bidrar med kapital, men har inga skyldigheter mot bolaget och oftast heller inga möjligheter enligt ABL att engagera sig i den löpande förvaltningen. Vem som äger aktierna är betydelselöst ur aktiebolagets synvinkel, men kan ha stor betydelse för aktieägarna.

De ekonomiska föreningarna fyller ekonomiska, sociala och demokratiska funktioner och är till för att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, framför allt genom att organisera gemensamma inköp eller försäljningar av medlemmarnas produkter. Vissa skalfördelar kan därigenom uppnås. Associationsformen möjliggör en struktur för samverkan för människor som vill delta aktivt i verksamheten utan att det krävs kapitaltillskott av viss storlek. Medlemmarna ska vara aktiva antingen som producenter eller konsumenter. Det är framför allt inom jord- och skogsbruk man hittar ekonomiska föreningar, men även den särskilda formen av ekonomiska föreningar som utgörs av bostadsrättsföreningar kan nämnas. Associationsformen regleras i lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.

Ett handelsbolag består däremot av fysiska personer som kallas bolagsmän. Hur medlemskap förvärfvas och vilka förpliktelser och rättigheter det är förknippat med framgår av lag och i förekommande fall kompletterat med ett kontrakt som bolagsmännen ingått för att reglera vissa för arbetet kritiska frågor. Ett enkelt bolag föreligger, om två eller flera har träffat en överenskommelse om att utöva verksamhet i bolag utan att ett handelsbolag föreligger.

En ideell förening har ett "ideellt ändamål" och bedriver verksamhet för att realisera detta. Exempel på ideella föreningar är idrottsföreningar, fackföreningar och kulturföreningar. Trossamfund är en gemenskap för religiös verksamhet, i vilket ingår att anordna gudstjänst. Med ett registrerat trossamfund avses Svenska kyrkan och trossamfund som har registrerats enligt lag om trossamfund. I huvudsak är trossamfund att uppfatta som ideella föreningar.

6. Aktiebolaget

6.1 Inledning

Det svenska näringslivet är till den helt övervägande delen organiserat i form av aktiebolag. De är föremål för en ingående reglering genom aktiebolagslag (2005:551). En anledning till detaljgraden är att aktiebolag ska kunna användas av såväl små enmansföretag som stora multinationella koncerner. Villigheten att satsa kapital och ge krediter till projekt som bedrivs i aktiebolagsform är därför beroende av att det finns en väl utformad lagstiftning för associationsformen. Eftersom aktieägare saknar personligt ansvar för bolagets förpliktelser finns det behov av att tillförsäkra ett skydd för bolagets fordringsägare och aktieägare.

Aktiebolag är antingen privata eller publika. Skillnaden berörs närmare under egen rubrik nedan (6.3). Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (SVB-bolag) är en särskild variant av privata aktiebolag. Möjligheten att bilda SVB-bolag infördes samtidigt med den reform av 1975 års aktiebolag som trädde i kraft år 2006. Denna bolagsform beskrivs i avsnitt 6.4 nedan.

När ett aktiebolag bildas ska det finnas en bolagsordning. I varje bolagsordning ska ett verksamhetsföremål anges, exempelvis att bedriva skola. Verksamheten behöver inte vara affärsmässig eller bedrivas på kommersiella villkor. Huvudregeln är ändå att verksamheten bedrivs för att skapa vinst till fördelning mellan aktieägare.

Vinstsyftet skapar incitament att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt. Detta är samhällsekonomiskt gynnsamt eftersom det innebär att resursåtgången givet verksamhetens art kommer att minimeras. Vinstsyftet ökar möjligheterna att anskaffa kapital. Även om en person inte är direkt involverad i verksamheten utan bara tillskjuter kapital, kan personen förvänta sig att bolaget bedriver sin verksamhet så att vinsten blir så stor som möjligt. Detta minskar placeringens risk.

Information om aktiebolaget och dess verksamhet erhålls primärt genom dess årsredovisning som är offentlig. Någon annan insyn i verksamheten och dess ekonomiska resultat medges inte till andra än aktieägare. Är bolaget noterat på en reglerad marknad finns en skyldig att följa de krav på offentliggörande av information som gäller för marknadsplatsen. Eftersom prissättningen av de noterade aktierna är en funktion av information finns det bland annat speciallagstiftning och kontraktsbestämmelser (mellan bolaget och marknadsplatsen) som ska säkerställa att all väsentlig information om verksamheten offentliggörs på ett sätt som inte gynnar särskilda grupper eller personer ("insiders").

6.2 Aktiebolagets karakteristik

a. Inledning

Det finns en rad för aktiebolaget utmärkande drag som särskiljer det från andra associationsformer. Dessa gäller principiellt för såväl privata som publika aktiebolag. Här intas en relativt fri hållning till dessa.⁴⁸ En beskrivning av associationsformens karakteristiska egenskaper gör det

⁴⁸ Se Bergström & Samuelsson (2020) s. 36ff.

lättare att lära känna aktiebolaget och värdera skolaktiebolag. De karakteristiska drag som tas upp är följande:

1. Aktiebolaget är en kapitalassociation
2. Tydligt beskrivet verksamhetsföremål
3. Vinstsyftet
4. Interna förhållanden
 - a. Fri överlåtbarhet av aktier
 - b. Likhetsprincipen
5. Majoritetsprincipen
6. Externa förhållanden
 - a. Aktieägarnas frihet från personligt ansvar för bolagets skulder
 - b. Rättspersonlighet

Skillnaderna är betydande mellan de drygt 692 339 aktiebolag som var registrerade i december år 2021. Av dessa är den absoluta merparten fåmansbolag med en eller några ägare. Den helt övervägande delen har färre än fem anställda.

Vissa av de ovan nämnda punkterna kan ha olika betydelse beroende på hur många aktieägare ett aktiebolag har och hur spridda dess aktier är. Beslutsfattandet i ett privat aktiebolag med en aktieägare berörs exempelvis mycket lite eller inte alls av vad som nämns i punkterna tre och fyra ovan.

I det följande beskrivs de ovan nämnda sex punkterna närmare.

b. **Aktiebolaget är en kapitalassociation**

I aktiebolaget står kapitalinsatserna i centrum. Ett aktiebolag brukar därför beskrivas som en förening av kapital, inte av personer. Redan prop. 1895:6 s. 117 belyser skillnaden mellan kapital- och personassociationer:

Aktiebolaget är en förening av kapital, inte av personer. Den som förvärvar en aktie gör det utslutande i syfte att bereda sig högsta möjliga avkastning och saknar därför annat intresse för bolagets angelägenheter än det som har sin grund i berörda syfte.

Beskrivningen är träffande om än drastisk, men detta "ointresse" har följt förståelsen av aktiebolaget sedan dess gryningstid och genomsyrar även den nu gällande aktiebolagslagen och alla versioner däremellan.

Kapitalandelarna i aktiebolaget är som regel knutna till aktier. Innehavet av en aktie ger vissa rättigheter och det är brukligt att tala om en "aktierätt" som bland annat innefattar rätt till en kvotdel av verksamhetens vinst som fastställs på årsbasis och en rätt att delta och rösta vid bolagsstämma (bolagets beslutande organ) där exempelvis styrelsens ledamöter utses. ABL innehåller också vissa regler som ska skydda aktieägare från beslut av olika majoritetskonstellationer och begränsa ledningens handlingsfrihet.

c. **Verksamhetsföremålet**

I varje aktiebolags bolagsordning ska ett verksamhetsföremål anges "till sin art". Detta framgår av 3 kap. 1 § första stycket p. 3. Verksamheten behöver inte vara affärsmässig, industriell eller

ens bedrivs på kommersiella villkor. Aktiebolag kan även bildas för att tillgodose ett visst ideellt ändamål, men det är mycket ovanligt och inte vad associationsformen är tänkt för.

Att verksamhetsföremålet anges på ett adekvat sätt har betydelse från aktieägarnas synpunkt eftersom alla beslut i bolaget ska ske inom de ramar som bolagsordningens beskrivning av verksamhetsföremålet utstakar. Bolagets behörighet att företräda bolaget avgränsas bland annat av verksamhetsföremålet. Om ett bolag som ska ägna sig åt skolverksamhet, har en ledning som till stor del ägnar sig åt fastighetsaffärer kan aktieägarna invända mot detta och hålla ledningen ansvarig om bolaget åsamkats en skada.

d. **Verksamhetssyftet**

Vinstsyftet i 3 kap. 3 § ABL är sammansatt av två olika normer, nämligen en beslutsnorm och en fördelningsnorm. Beslutsnormen bidrar till bolagsstyrningen genom att varje beslut som fattas för bolagets räkning kan prövas mot vinstsyftet. Aktieägare förväntar sig att ledningens beslutsfattande ska utformas på ett sådant sätt att vinstsyftet realiseras i största möjliga utsträckning.⁴⁹ Genom bolagets redovisning kan ledning erhållas för att utvärdera hur väl bolagets ledning lyckats.

Beslutsnormen är av central betydelse för att förstå aktiebolaget. Men frågan uppkommer då om vinstsyftet behöver begränsas eller kontrolleras. Om vinstsyftet ska styra allt beslutsfattande i aktiebolag kan beslut fattas som är ogynnsamma från samhällets utgångspunkt. Exempel från aktiebolagets barndom kan ge många exempel på hur konflikter uppkommer mellan vinstsyftet och exempelvis arbetstagares ställning. Om vinstsyftet tillämpas utan inskränkningar kommer arbetstagare antagligen att missgynnas. I dagens debatt poängteras ofta konflikter mellan vinstsyftet och miljömålsättningar.

Det finns i huvudsak två sätt att adressera denna problematik. Ett sätt är att komplettera syftesbestämningen och eliminera vinst som ett exklusivt syfte. Exempelvis skulle det kunna kompletteras med ett övergripande syfte att "värna miljön". Problemet är att det inte kan mätas hur framgångsrikt en företagsledning har gjort sin avvägning av två målsättningar som ges samma vikt. En företagsledning kan åstadkomma en avvägning på en mängd olika sätt. Här finns också en risk för sammanblandning mellan *mätning* och *värdering*. Även om det hypotetiskt skulle gå att mäta utfallet är det inte säkert att alla som värderar mätresultaten gör samma bedömningar om vad som är önskvärda beslut.

Hur har då samhället löst detta dilemma? Det har skett genom att lagstifta om vad vi kallar *sido-restriktioner* för vinstsyftet. För exempelvis anställda arbetstagare har fackföreningar medverkat till att lagstiftning införts om arbetstid, semester, lönebildning med mera. Även regler om beskattning av aktiebolag, redovisningskrav och konkurrensregler kan nämnas. Listan kan göras lång och åskådliggör en strategi för att hantera vinstsyftet som är lika gammal som aktiebolaget.

Den centrala insikten är att vinstsyftet kan lämnas orört som beslutsnorm när samhället inför lagregler som begränsar aktiebolagens möjligheter att fritt realisera vinstsyftet. Från samhälls-ekonomisk synpunkt är det bättre att bibehålla vinstsyftet och genom sidorestriktioner motverka vad som uppfattas som oönskade effekter av vinstsyftet. Ett skäl är att de regler som införs kan

⁴⁹ För en diskussion om vinstkriteriets innebörd, se Bergström & Samuelsson (2020) s. 40ff.

gälla för alla aktiebolag. Det betyder att företagen kan kalkylera med kostnaderna för att efterleva reglerna. Om kostnaden bedöms vara för stor för att en verksamhet ska kunna bli vinstgivande sker ingen etablering och existerande verksamheter avvecklas.

e. **Aktier är fritt överlåtbara**

En bestämmelse om att aktier är fritt överlåtbara finns i 4 kap. 7 § ABL. Aktierätten är således inte – till skillnad från exempelvis medlemskapet i en förening – knuten till en viss person. Aktiers fria överlåtbarhet har flera olika funktioner. Överlåtbarheten medför att ägarkretsen i bolaget kan genomgå förändringar utan att bolagets kapital påverkas. Aktieägare som överlåter sina aktier, kan ersättas av nya aktieägare, och det kapital som tidigare har tillskjutits bolaget för aktierna förblir bundet i bolaget. På så sätt är aktiernas fria överlåtbarhet nödvändig för bolagets möjligheter till kontinuitet i verksamheten oberoende av hur aktieägarkretsen är sammansatt från tid till annan.

En förutsättning för att aktiebolag ska kunna attrahera riskkapital är att den som tillskjuter kapital mot aktier i bolaget kan omsätta aktierna och tillgodogöra sig framtida värdestegringar. Överlåtbarheten skapar också ett skydd för aktieägarminoriteten. Rätten att fritt överlåta aktier gör det exempelvis möjligt för aktieägare att sälja sina aktier om missnöje skulle uppstå med hur bolaget leds.

Den fria överlåtbarheten är också avgörande för bolagens finansieringsmöjligheter vid sidan om krediter. Privata bolag har små möjligheter att skaffa finansiering på annat sätt än genom lån hos olika kreditinstitut. Publika aktiebolag kan däremot vända sig till allmänheten för att anskaffa kapital. Det kan exempelvis ske genom en nyemission av aktier.

Separationen av aktieägandet från ledningsfunktionen ("kontrollen") öppnar möjligheter för bolagets ledning att låta andra intressen än vinst styra beslutsfattandet. Den kan välja att i viss mån prioritera sina egna intressen. Kända exempel är att en lednings jaktintresse kan medföra satsningar av bolaget på inköp av mark och anläggningar för att kunna erbjuda jakt för vad som kallas representationsändamål. Utan ledningens jaktintresse hade antagligen inte dessa representationsverksamheter valts. Aktieägares intresse av dessa kostnader är helt beroende av om intäkterna till följd av representationen är större än kostnaderna.

Aktieägare som inte är nöjda med hur verksamheten sköts kan gå samman och gemensamt utöva sin rösträtt vid bolagsstämman och ge direktiv som förändrar förutsättningarna för ledningens förvaltning. En annan möjlighet är att missnöjda aktieägare överlåter sina aktier, men det förutsätter att det finns någon som vill köpa. Det argument aktieägarna kan använda för att kritisera en lednings beslutsfattande kan vara att exempelvis kostnader för representationsjakt inte gynnar bolaget ekonomiskt, det vill säga dessa kostnader är enligt de kritiska aktieägarna inte förenliga med vinstsyftet.

f. **Likhetsprincipen**

Likhetsprincipen är förbunden med de rättigheter som tillkommer aktierna och därmed att förknippa med aktierätten. Likhetsprincipen innebär att aktierna i aktiebolag, i den mån annat inte är bestämt i bolagsordningen, äger lika rätt. Exempelvis kan aktieägarna vid en bolagsstämma inte neka vissa aktieägare som har aktier av samma slag att delta vid en omröstning.

Den risk som placerare löper är att förlora sitt satsade kapital genom att bolagets verksamhet inte blir lönsam. Men de ska inte behöva räkna med att placeringens värde förskjuts inom aktieägarkretsen till nackdel för vissa aktieägare och till fördel för andra. Inte heller ska de behöva åsamkas förluster på grund av att kapital lämnar bolaget genom olika former av värdeöverföringar som saknar affärsmässig grund.

I aktiebolag som är fåmansbolag eller mindre familjebolag gäller ofta andra förutsättningar. Bilden förändras när humankapital (kunskaper, färdigheter och andra till produktionsförmågan bidragande fysiska och psykiska egenskaper) spelar en lika framträdande eller till och med större roll än det finansiella kapitalet. I exempelvis en advokatverksamhet är de enskilda medarbetarnas kompetens i vid mening avgörande för en god ekonomisk utveckling av rörelsen.

g. **Majoritetsprincipen**

Bolagsstämman är det överordnade bolagsorganet och samtidigt ett forum för samverkan mellan aktieägare. Beslut fattas som huvudregel med enkel majoritet. Vissa beslut kräver högre röstövertikt. Ett exempel är ändringar av bolagsordningen.

En aktiebolagslag eller bolagsordning skulle kunna föreskriva att allt beslutsfattande i bolaget ska fattas i enighet. En sådan ordning kan leda till oacceptabla låsningar, eftersom den skulle ge obegränsat utrymme för utpressningsliknande aktioner från varje enskild aktieägares sida. Ingen kapitalplacerare skulle gå in i ett bolag som förutsätter konsensus kring alla beslut.

h. **Aktieägarnas frihet från personligt betalningsansvar för bolagets skulder**

Enligt 1 kap. 3 § gäller att aktieägare inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser. De kan strängt taget bara förlora det kapital som de har tillskjutit i utbyte mot aktier.

Aktieägare bär alltså inte någon risk för sådana förpliktelser som åvilar bolaget (den juridiska personen). Aktieägarnas begränsade ansvar är ett av de mest framträdande dragen hos associationsformen och den egenskap som särskilt värdesätts av placerare. En aspekt av betydelse rör betingelserna för när detta begränsade ansvar kan frångås och aktieägarna eller bolagets ledning kan åläggas betalningsansvar för bolagets förpliktelser i aktiebolagets ställe. Sådana regler finns i ABL.

Med frihet från personligt ansvar saknar andra aktieägares förmögenhetssituation betydelse, varför det också saknas anledning att som aktieägare hålla sig informerad om deras ekonomi – med åtföljande minskning av de kostnader som det innebär att fortlöpande ha kontroll över de andra delägarnas ekonomiska förhållanden. Om alla aktieägare vore personligt ansvariga skulle en förlustsituation bli oförutsebar för aktieägarna och placeringen förenas med osäkerhet.

i. **Rättspersonlighet**

Varje rättsordning tillerkänner fysiska personer rättigheter och skyldigheter av olika slag. Samma synsätt kan överföras på organisationer och frivilliga sammanslutningar. För aktiebolagets vidkommande innebär detta att de i bolaget verksamma personerna, inklusive aktieägarna, saknar direkt anknytning till bolagets egendom och dess rättigheter och skyldigheter i vid mening.

En annan aspekt av rättspersonligheten och en betydelsefull egenskap hos aktiebolaget, jämfört med exempelvis ett handelsbolag, är dess obestämda livslängd. Alla aktiebolag har en principiellt

obegränsad livslängd och är inte knutna till varaktigheten eller genomförandet av ett visst projekt. Fördelarna med att aktiebolag fortlever utan tidsbegränsning är påtagliga, till exempel i samband med generationsskiften i fåmansbolag. Genom att överlåtelsen endast avser aktierna, behöver inte förhållandet till bolagets kreditorer eller leverantörer påverkas nämnvärt. Giltigheten av ingångna avtal mellan ett aktiebolag och tredje man förändras i allmänhet inte heller av att aktier byter ägare.

6.3 Privata och publika aktiebolag

Privata aktiebolag ska ha ett aktiekapital på minst 25 000 kronor. Motsvarande belopp för publika aktiebolag är 500 000 kronor. En principiellt viktig skillnad mellan dem är att de senare kan vända sig till allmänheten för att anskaffa kapital. Det finns inga begränsningar i hur många aktieägare ett privat aktiebolag kan ha. Båda formerna kan därför låta notera sina aktier på en reglerad marknad, men marknadsplatsen som svarar för noteringen kräver alltid att en viss andel av aktierna ägs av allmänheten, vilket i praktiken medför att bara publika aktiebolag kommer att kunna notera sina aktier. Nasdaq Stockholm kräver exempelvis att minst 25 procent av aktierna ägs av allmänheten och att det finns minst 500 aktieägare som var och en äger aktier för minst 500 euro.

Andra skillnader mellan privata och publika aktiebolag är att de senare måste ha minst tre styrelseledamöter varav minst hälften ska utses av bolagsstämman. Styrelsens ordförande kan inte vara bolagets verkställande direktör. I ett publikt bolag ska det alltid finnas en verkställande direktör och minst en revisor. Har det publika aktiebolaget dessutom noterat aktier på en reglerad marknad gäller utöver ABL regler i annan lagstiftning och även självreglering som tillämpas på den marknadsplats där aktierna noteras.

Om ett aktiebolag vill övergå från att vara privat till att bli publikt måste olika anpassningar ske av dess bolagsordning. Är syftet att bolagets ska notera sina aktier måste det ha en registrerad bolagsordning med en bestämmelse om att aktiebolagets aktiebok ska föras i ett avstämningsregister hos en värdepapperscentral, det vill säga ha blivit ett avstämningsbolag. Annars fungerar inte handeln med bolagets aktier på en marknad.

Den i sammanhanget betydelsefulla skillnaden mellan privata och publika aktiebolag är att en börsnotering kan ske av aktierna i det publika aktiebolaget men inte i det privata. En sådan notering innebär att aktierna i bolaget blir tillgängliga för handel på en marknadsplats. I samband med noteringen kan de befintliga aktieägarna sälja hela eller delar av sitt innehav som då bjuds ut till allmänheten. Ibland kan en begränsad utförsäljning av ägarnas aktier ske i kombination med en nyemission av aktier för att på det sättet finansiera en expansion eller i nya lönsamma projekt.

Verksamheten i ett aktiebolag kan ha stor betydelse för vida kretsar av utomstående. Aktiebolagslagen ställer därför upp krav för hur bildande ska gå till och vilka regler som gäller för verksamheten såväl med avseende på förhållandet mellan aktieägarna ("interna förhållanden") som till utomstående ("externa förhållanden"). Varje aktiebolag ska registreras hos Bolagsverket och vissa händelser ska fortlöpande anmälas (exempelvis årsredovisning) medan andra när de inträffar (exempelvis ändring av ledamöter i styrelsen och kapitalökningar).

6.4 Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Privata aktiebolag kan bildas med en särskild vinstutdelningsbegränsning (SVB-bolag). Det innebär att bolaget kan ha svårt att finna riskvilligt kapital eftersom investerare aldrig kan räkna med högre avkastning än som bestäms av 32 kap. 5 § ABL. Regeln är tvingande och kan alltså inte modifieras i bolagsordningen eller genom enstaka beslut av bolagsstämman. Grundtanken med dessa aktiebolag är att upparbetade överskott till övervägande del ska användas för utveckling av verksamheten och inte till vinstutdelning. Vinstsyftet i sig påverkas inte. Det ger associationsformen ett motsägelsefullt intryck.

SVB-bolag är influerade av arbetet med att förnya välfärden i England. Där skapades en särskild associationsform som har vissa likheter med SVB-bolagen. Den svenska rättsliga varianten infördes år 2006 av Socialdemokraterna efter påtryckningar av Miljöpartiet. SVB-bolagen var avsedda för verksamheter som annars skulle bedrivas i offentlig regi, till exempel inom skolan eller hälso- och sjukvårdssektorn. Det finns ett stort antal "Community Interest Companies" i England. Dessa har minskat regleringsbehoven och medverkat till att legitimera privat verksamhet i välfärdssektorn.

I flertalet avseenden är reglerna för SVB-bolag överensstämmande med vad som gäller för privata aktiebolag. Det kännetecknande förbudet för dessa aktiebolag (1 kap. 7 §) att försöka sprida sina aktier genom annonsering eller på annat sätt till en större krets personer gäller emellertid inte. De ordinarie bestämmelserna i lagen kompletteras av vad som framkommer i 32 kap. ABL. Det finns ett mycket litet antal bolag som är bildade enligt dessa regler.

Reglerna i 32 kap. ABL kan ges en ideologisk hemvist. Vid tidpunkten för reglernas införande hade särskilt den socialdemokratiska regeringen en negativ syn på vinstutdelning från aktiebolag som bedriver vård- och utbildningsverksamhet finansierad med offentliga medel. Tanken var att vinstutdelningsbegränsningen skulle öka verksamhetens förtroende hos allmänheten och i vissa politiska läger. Denna aktiebolagsform antogs kunna utgöra alternativ till ideella föreningar och stiftelser. Så har det inte blivit. Förklaringarna till detta skiftar.

En nackdel med SVB-bolag är att ägarna har begränsade eller inga möjligheter att få återbetalning av investerat kapital, men inte heller för nedlagd tid och sin kunskap annat än i form av löneuttag. Detta kan skapa incitament till olika former av kringgåenden, exempelvis genom att vinsterna förs ut ur bolaget genom köp av tjänster av ett närstående aktiebolag som inte är underkastat samma restriktioner som SVB-bolag.

Svårigheter finns även vid försäljning av SVB-bolag. Det värde som ackumulerats kan inte frigöras och påverkar därför värderingen av företaget. Vid en likvidation av ett SVB-bolag får ägarna tillbaka insatt kapital men bara en mindre del av vinsten. Mellanskillnaden tillfaller Allmänna arvsfonden. Men med tanke på hur ovanlig bolagsformen är, kan det även antas att såväl myndigheter som finansiärer och kreditgivare har svårt att förhålla sig till SVB-bolag och därigenom ytterligare inskränker möjligheterna för att de med framgång ska etablera sig inom exempelvis välfärdssektorn.

7. Friskolor i marknadsekonomin

7.1 Marknadens drivkrafter

Bakom betoningen av lika villkor för skolor oavsett huvudman återfinns synen på marknadens förmåga att fördela knappa resurser på det mest effektiva sättet. Detta tillstånd uppnås när företag konkurrerar med varandra och de företag som producerar varor och tjänster till det lägsta priset och den bästa kvaliteten vinner marknader och kunder. I detta avsnitt ska vi granska hur marknadens logik fungerar för en offentligfinansierad verksamhet som skolan. Framställningen är schematisk och bygger på olika förenklingar.

Marknadsförespråkare som Friedrich Hayek, Milton Friedman och deras lärjungar har rätt i att fria marknader allokerar resurser på ett effektivt sätt inom många områden. Inspirerade av detta synsätt lät många politiker och beslutsfattare under 1980- och 90-talet sig övertygas om att produktionen av offentliga tjänster borde överlåtas åt privata aktörer. I själva verket är det denna "outsourcing" av offentlig verksamhet som definierar privatiseringen.

När det finns transparens som möjliggör uppföljning av de kontrakt som exempelvis ligger till grund för avfallshantering, underhåll av gemensamma ytor, transporter, leverantör av mat till vårdcentraler och annat kan marknadslogiken ge goda resultat. Att dessa leverantörer gör vinster finns ingen anledning att beklaga. I skolsammanhang finns det heller ingen anledning att ifrågasätta upphandling av läromedel eller skolmat, skoltransporter med mera. För alla dessa verksamheter är grunden ett kontrakt som kan följas upp och värderas med avseende på nöjdhetsgrad.

Om det saknas tillräcklig transparens för att följa upp genomförandet av ett kontrakt kommer marknadslogiken att brista. Det finns därför ett behov av att skilja mellan sådana verksamheter där resultatet kan mätas och värderas jämfört med komplexa verksamheter där mätbarhet saknas och därmed värderingsmöjligheter. Skolor tillhör den senare kategorin. Betyg är inte tillräckliga för att bedöma om skollagens krav är uppfyllda.

Till detta ska läggas några andra omständigheter som gör att marknadsmodellen inte är lämplig att använda som utgångspunkt för att beskriva skolan. I marknadsmodellen görs för det första en skillnad mellan konsument och producent. Företaget producerar de varor och tjänster som konsumenterna efterfrågar. Företagets drivkraft är vinst medan hushållet vill realisera sina preferenser avseende nytta. En sådan tydlig skiljelinje mellan produktion och konsumtion finns inte på en "skolmarknad". Utbildning kan snarare beskrivas som ett långvarigt partnerskap mellan elev och lärare. Hur detta partnerskap utvecklas och fungerar över tid avgör hur framgångsrik elevens inlärning blir. Någon tydlig producent finns inte. Förhållandet mellan elever och lärare är relationsbaserat och inte byggt på kontrakt.

På skolmarknaden råder vidare en oklarhet om vem som är konsument. Är det eleven (och dennes vårdnadshavare), kommunen eller staten? Det är inte träffande att beskriva elever som konsumenter eftersom utbildning är kostnadsfri för eleven. Inte heller kan kommunen inta rollen som konsument. Kommunerna betalar visserligen för utbildningen, men kan inte påverka vilka friskolor som får finnas, det vill säga de saknar den valfrihet givet ett visst utbud som kännetecknar marknader. En friskola med tillstånd får nämligen en fordringsrätt gentemot kommunen för hela sitt elevunderlag.

Inte heller staten intar en konsumentroll. Staten beviljar genom Skolinspektionen tillstånd på basis av om skolan ifråga uppfyller de krav som gäller. Att skolan kan bedriva sin verksamhet till en lägre kostnad än skolpengen ingår inte bland de uppställda kriterierna. Staten har heller inget direkt betalningsansvar för de verksamheter som erhåller tillstånd.

Marknadens storlek bestäms slutligen inte av en kombination av utbud och efterfråga utan av politiska beslut och består av alla barn som omfattas av skolplikten och av de som väljer att fortsätta sin utbildning i gymnasiet och vidare.

7.2 Upphovet till friskolornas vinst

Den närmast följande analysen bortser från de inledningsvis nämnda komplikationerna. Utgångspunkten är den enskilda friskolan och i förenklade syfte görs vissa antaganden. I nästa avsnitt kommer dessa att modifieras. Friskolan är ett aktiebolag som enligt 3 kap. 3 § ABL agerar med ett vinstsyfte. Friskolan erbjuder en utbildningstjänst, definierad som de insatser som krävs för att en elev ska nå kunskapsmålen. Elevernas inlärningsförmåga varierar och en skola antas kunna avläsa deras förmåga utan kostnad. Förutom olikheter i studieförmåga antas att eleverna inte skiljer sig åt i något annat avseende eller att alla sådana skillnader är betydelselösa.

Alla skolor följer samma läroplan och antas inte skilja sig åt vad avser lärarnas pedagogiska skicklighet. Storleken på de nödvändiga insatserna som krävs för att en elev ska nå kunskapsmålet är därför densamma oavsett huvudman, men varierar med avseende på elevernas förmåga. I vad mån kunskapsmålet uppnås antas avgöras på objektiva grunder och den enskilda skolan saknar inflytande över detta. Slutligen antas att skolan själv väljer vilka elever som den vill ta emot.

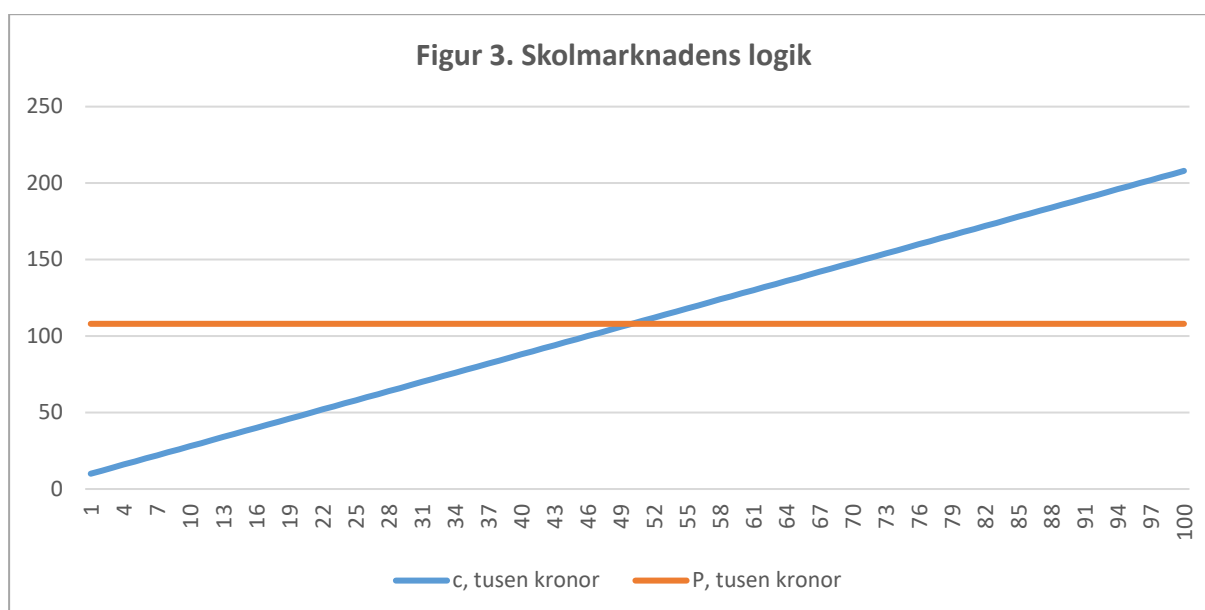
Vad betyder detta för skolans beslutsfattande på kort och lång sikt? Genom att utgå från ett uttryck för skolans vinst (Π) erhålls ett svar på den frågan.

$$\Pi = P n - c n$$

"P" är skolpengen, "n" antalet sålda utbildningstjänster (elever) och "c" kostnaden per elev. De faktorer som står till skolans förfogande för att uppnå vinst är således med gjorda antaganden antalet elever, skolpengen och utbildningskostnaden. Men då skolpengen är densamma för alla elever och några skillnader i den pedagogiska skickligheten inte föreligger, är antalet elever den enda faktorn som påverkar storleken av friskolornas vinst.

Figur 3 visar situationen för en friskola givet dessa förutsättningar. Den vågräta linjen representerar skolpengen (P) och antas räcka för att den genomsnittlige eleven ska klara kunskapsmålet. Det totala antalet elever har satts till 100 (procent). Den positivt lutande linjen ("c") anger kostnaden för att kunskapsmålet nås. Kurvan har härletts genom att först mäta vilka insatser varje elev behöver för att nå kunskapsmålet och därefter rangordna eleverna efter storleken på dessa insatser. Punkten längst ut till vänster i figuren motsvarar den minst resurskrävande eleven. Höjden på kurvan i denna punkt anger storleken på de insatser denne behöver för att nå kunskapsmålet. Punkten längst ut till höger representerar eleven med det största behovet. Höjden på kurvan i den punkten anger storleken på de nödvändiga insatserna för denna elev.

Skolpengen har här satts till 108 (tusen) kronor vilket ligger nära den genomsnittliga kostnaden per årsstudieplats. Kostnadskurvan har för enkelhets skull ritats som en rät linje men är i verkligheten en oregelbunden uppåtgående kurva.



I den punkt där de båda kurvorna skär varandra är kostnaden för att eleven ska nå kunskapsmålet lika stor som skolpengen. Punkter till vänster om skärningspunkten består av elever vars behov av stöd är lägre än skolpengen. Punkter till höger om skärningspunkten består omvänt av alla elever med större behov av insatser än vad skolpengen medger.

En skola som förmedlar utbildning till ett slumpmässigt urval av elever med avseende på förmåga, det vill säga på båda sidor skärningspunkten, kommer med de tillförda resurserna att klara sitt uppdrag. Detta åstadkoms genom att resurser förs över från de studiemässigt starka eleverna till de svagare. Det är så skolan är tänkt att fungera enligt skollagen (2 kap, § 8 c).

Tillämpas marknadslogiken blir utfallet ett annat. Givet samma skolpeng och med möjlighet till kostnadsfri sortering av elevunderlaget, kommer friskolor att konkurrera om de mest lönsamma eleverna, det vill säga de som befinner sig till vänster om skärningspunkten. För de elever som befinner sig till höger om skärningspunkten är skolpengen inte tillräcklig för att kunskapsmålet ska nås. Dessa elever blir därmed ointressanta att locka till sig för en vinstmaximerande skola. Den oundvikliga följderna av detta är att dessa elever i praktiken inte har någon valfrihet. Hade den marknadsekonomiska logiken fått råda fullt ut hade dessa exkluderats från marknaden. Men det råder en nioårig skolplikt. Väljer friskolorna bort olönsamma elever måste alltså någon annan erbjuda dem utbildning. Denna uppgift faller på kommunerna då de bär det övergripande utbildningsansvaret.

Med den marknadsekonomiska logiken leder lika skolpeng till segregering. Det är rationellt för friskolorna att främst söka attrahera elever med störst förmåga att klara kunskapsmålen. Vinstens storlek är en funktion av skolpengen och kostnaden för att eleven ska nå kunskapsmålen. I det fall friskolans utbildningsambition stannar vid att eleven ska nå kunskapsmålet, kommer vinsten att representeras av ytan mellan P-linjen, och c-linjen i figur 3. Den enda parameter som enligt de här givna förutsättningarna påverkar vinsten är möjligheten till sortering.

I allmänhetens ögon kommer friskolorna att framstå som effektiva då fler elever klarar kunskapsmålen där än i de kommunala skolorna. Så är också fallet men inte därför att friskolorna är peda-

gogiskt skickligare utan för att de lyckas åstadkomma ett positivt urval av elever. Får de kommunala skolorna ta emot elever med en förmåga som är lägre än genomsnittet säger det sig självt att de inte kommer att klara sina åtaganden i lika hög grad som friskolorna.

Den andra slutsatsen gäller kunskapsresultaten. Argumentet bakom friskolereformen var att den skulle leda till förbättrade skolresultat över lag. Men utifrån modellen finns inget som säger att det kommer att bli så. Däremot kan det förväntas en ökad spridning i resultaten. Det följer av att elever med svagare förmåga än genomsnittet inte längre når kunskapsmålet samtidigt som alla elever med en bättre förmåga än genomsnittet kommer att nå målet. I vad mån de också kan öka prestationen beror på om friskolorna avstår från en del av den vinst de teoretiskt kan tillägna sig och istället använder mer av de tillförda resurserna för att öka utbildningsinsatserna.

En tredje slutsats rör friskolemarknadens storlek. Då friskolornas drivkrafter är att prioritera elever med en förmåga som är högre än genomsnittseleven, kommer denne att sätta en gräns för friskolornas expansion. Med en symmetrisk fördelning av förmågan – hälften av eleverna till vänster om skärningspunkten och hälften av eleverna till höger om den kommer friskolorna aldrig att lägga under sig mer än halva "marknaden". Det är helt enkelt inte rationellt för friskolor att öka sin marknadsandel förbi denna gräns ty det är liktydigt med att vinsten kommer att trappas av.

7.3 Antagandenas relevans

Att förenklingar måste göras är ofrånkomligt, men frågan är hur känsliga den använda modellens slutsatser är för de antaganden som gjorts. I det närmast följande diskuteras detta.

a. Elev väljer skola – skola väljer inte elev

Analysen har utgått från att skolorna själva kan välja vilka elever de vill anta. I verkligheten är det tvärtom. Det är eleverna som väljer skola. Den fråga som skolan då har att förhålla sig till är hur den ska gå tillväga för att locka till sig de mest lönsamma eleverna? Frågan går inte att besvara utan kunskap om vilken utbildningstjänst de lönsamma eleverna efterfrågar.

Sannolikt efterfrågas höga betyg. Men en lugn skolmiljö och en "bra" elevsammansättning är antagligen också prioriterad vid skolval. Tillgång till ny modern teknik, engelska som undervisningsspråk, kulturella markörer i form av skoluniformer är exempel på andra förmåner. Sådana markörer kan inte bara locka de intresserade och högpresterande eleverna utan också avskräcka dem som inte känner sig hemma i sådana miljöer.

En rationell skolledning kommer att anstränga sig för att erbjuda de tjänster eleverna önskar och marknadsföra dessa till de ur skolans synvinkel intressanta målgrupperna. Skulle friskolan vara så framgångsrik i sina ansträngningar med följd att fler elever vill följa skolans utbildning än vad det finns platser till, är det rationellt för skolan att skapa en kö för att på så sätt ha kontroll över vilka elever som ska antas.

b. Elevernas förmåga

Analysen vilar vidare på premissen att elevernas förmåga kan identifieras utan kostnad. För gymnasieutbildning är detta antagande rimligt då antagningen bestäms av slutbetyget från grundskolan som ger ett mått på elevens förmåga. Höga betygskrav blir därmed ett effektivt sorteringsinstrument men det uppstår inte av sig självt utan förutsätter ett högt söktryck av framför allt

högrepresterande elever. Skolans allmänna rykte och betyghistorik fungerar antagligen som viktiga informationsbärare i detta sammanhang.

För skolor som verkar inom ramen för skolplikten blir uppgiften att sortera eleverna svårare eftersom antagning inte får ske på basis av betyg. I stället gäller närhetsprincipen, syskonförtur med mera. Det är därför rimligt att föreställa sig att friskolorna koncentrerar sin verksamhet till socio-ekonomiskt starka områden därför att sannolikheten att finna "lönsamma" elever där är större än i områden med låg utbildningsnivå och högt bidragsberoende vilket också tycks vara fallet.⁵⁰

Omständigheten att elevens förmåga inte kan eller får avläsas påverkar inte bara friskolornas möjligheter att göra gynnsamma urval, den leder också till att skolans prestation inte går att mäta. Om en skola gett sina elever höga betyg kan detta vara ett utslag av att skolan och dess elever gjort ett gott arbete. Men det kan också vara ett resultat av att skolans elever haft en hög förmåga och att skolan varit framgångsrik i att identifiera dessa elever.

c. **Samma skolpeng**

Enligt gällande bestämmelser ska skolpengen vara densamma för friskolor och kommunala skolor när de verkar i samma kommun och förmedlar samma utbildning på samma nivå. Däremot varierar skolpengen mellan kommuner och utbildningar. Dessa skillnader är substantiella men att de föreligger har ingen betydelse för analysen. Den enda konsekvensen av detta är att figur 3 måste individualiseras på kommunnivå, för varje utbildningsform och utbildningsnivå. Slutsatsen blir densamma: elever med sämre förmåga än genomsnittseleven väljs bort av en skola som har ett vinstmål.

d. **Vem avgör om kunskapsmålet uppnåtts?**

Ett centralt antagande för de slutsatser som analysen genererat är att den enskilda skolan inte kan påverka bedömningen av elevens prestation. Dagens system är annorlunda och ger relativt stor frihet för lärarna i betygssättningen. Frihet i betygssättningen omkullkastar delvis de resultatmodellen genererat tidigare.

Om det antas att höga betyg ökar skolans attraktionskraft finns det ett intresse hos friskolorna att inte bara sätta högre betyg än vad eleven förtjänar vid en objektiv bedömning utan också att använda betyg som ett konkurrensmedel.⁵¹ Följden blir betygsinflation och att betygen förlorar sin roll som mätare av elevens prestation.

Kontrolleras inte skolans betygssättning försvagas drivkraften att locka till sig de studiemässigt starka eleverna i motsvarande grad. Ty betygen är ett mått på om kunskapsmålet nåtts. Om kunskapsmålet inte utgör en restriktion för skolornas handlande spelar kostnaden för att eleven ska nå kunskapsmålet ingen roll.

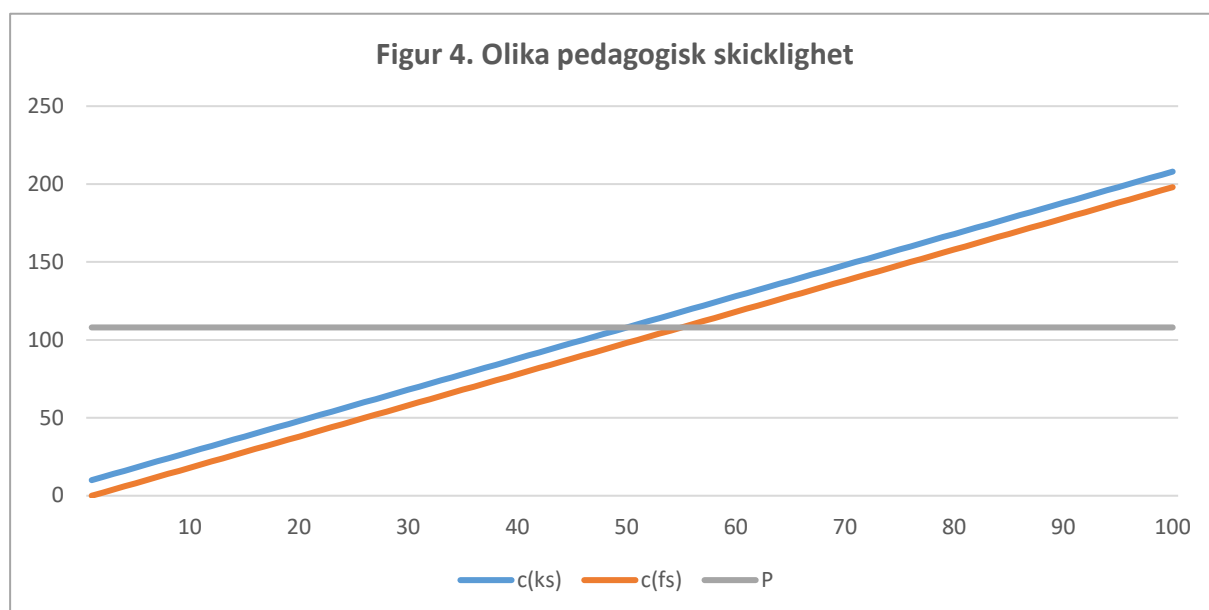
⁵⁰ Se Jordahl m.fl. (2013).

⁵¹ Forskning på området visar att det skett en betygsinflation sedan friskolereformen genomfördes. Se Vlachos (2010, 2012) och SOU 2019:40.

e. Olika pedagogisk skicklighet

Analysen har så här långt grundats på att det inte föreligger några skillnader i pedagogisk skicklighet mellan skolornas lärare. Detta motsägs av studier på området och i figur 4 visas situationen där friskolorna antas vara pedagogiskt skickligare än de kommunala.⁵² Kurvan betecknad med $c(fs)$ visar hur stort stöd varje elev behöver för att klara kunskapskravet i en friskola. Kurvan betecknad med $c(ks)$ visar motsvarande kostnad för elever i den kommunala skolan. Den vertikala skillnaden mellan kurvan är ett mått på friskolornas relativa överlägsenhet.

Figur 4 visar att när friskolan förmedlar utbildning till en lägre kostnad än den kommunala – samtidigt som skolpengen är densamma – kommer fler elever än i den enkla modellen att vara "lönsamma" för friskolorna. Detta märks av att skärningspunkten för friskolan ligger till höger om den för den kommunala skolan.



Olikheter i pedagogisk förmåga påverkar alltså inte våra slutsatser. Det är fortfarande rationellt för friskolorna att välja bort elever. Är friskolorna skickligare än de kommunala blir följderna blott den att de bortsorterade eleverna är färre än i basmodellen. Hur stor skillnaden är bestäms av hur mycket skickligare den vinstdrivande skolan är pedagogiskt sett. Segregeringen upphör alltså inte med denna utvidgning av modellen. Den mildras bara något.

f. Alla friskolor drivs inte med ett vinstsyfte

Alla privata skolor är inte aktieföretag men som visades i kapitel 5 drivs en överväldigande andel av friskolorna i denna form. Antagandet om vinst som mål för verksamheten kan därför inte uppfattas som förvånande. Konsekvensen av att släppa detta antagande blir därför bara att slutsatserna mildras något men inte att de ändrar riktning.

Till detta ska läggas en annan aspekt, nämligen den att friskolor med en annan verksamhetsform än aktieföretagets också har incitament att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt,

⁵² Se SOU 19:40, Bilaga 7.

ty inte ens en skola som drivs av ett föräldrakooperativ eller i stiftelseform kan år efter år uppvisa förluster. Vinstkravet blir alltså en restriktion också för dessa verksamhetsformer. Skillnaden ligger bara i att den ena formen kräver vinst i vid mening medan den andra kräver att resultatet inte är negativt.

7.4 Marknadsdynamiken

Marknadslogiken bygger på idén att de effektivaste företagen vinner kunder och marknader. Denna dynamik tar sig tre uttryck: **1)** befintliga företag avvecklas, **2)** befintliga företag expanderar sin verksamhet organiskt eller genom förvärv av nya bolag i branschen och **3)** helt nya företag etablerar sig på marknaden. På en marknad som inte växer består dynamiken huvudsakligen i en konsolidering av befintliga företag. "Skolmarknaden" är ett exempel på en mogen marknad där antalet elever inte varierar nämnvärt över tid. Av den anledningen kan man förvänta sig att dynamiken sker genom att befintliga skolor förvärvar andra snarare än att etablera helt nya verksamheter.

Skolinspektionen redovisar löpande vilka tillstånd som beviljats med uppdelning på olika skolformer och på nya tillstånd/utökning av verksamheten. I tabell 5 visas hur detta ser ut under åren 2009–2017. Antalet beviljade tillstånd har över lag minskat vilket framför allt är hänförligt till nya tillstånd varför tillstånd för "utvidgning av verksamheten" nu utgör en knapp majoritet av alla tillstånd.

Tabell 5. Antal ansökningar om godkännande att starta fristående skola och utöka verksamheten på befintlig fristående skola efter skolform, ansökningsomgång 2009–2017										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Samtliga ansökningar										
Totalt	506	686	791	390	419	380	272	283	245	
Grundskola, förskoleklass, fritidshem	201	266	302	185	197	139	106	123	66	
Grundsärskola	18	9	16	15	12	6	10	11	5	
Gymnasieskola	280	400	464	180	206	230	142	143	171	
Gymnasiesärskola	7	11	9	10	4	5	14	6	3	
Därav nyetablering av skola										
Totalt	332	405	489	237	205	164	131	162	119	
Grundskola, förskoleklass, fritidshem	180	222	256	148	144	106	79	104	56	
Grundsärskola	17	7	11	11	9	5	9	11	4	
Gymnasieskola	128	172	214	68	50	50	33	44	58	
Gymnasiesärskola	7	4	8	10	2	3	10	3	1	
Därav utökning av befintlig skola										
Totalt	174	281	302	153	214	216	141	121	126	
Grundskola, förskoleklass, fritidshem	21	44	46	37	53	33	27	19	10	
Grundsärskola	1	2	5	4	3	1	1	0	1	
Gymnasieskola	152	228	250	112	156	180	109	99	113	
Gymnasiesärskola	0	7	1	0	2	2	4	3	2	

Källa: Skolinspektionen (2017)

Följden av denna utveckling är att friskolesektorn i allt högre grad kommit att domineras av ett litet antal skolkoncerner som ökat sin marknadsandel genom förvärv av befintliga skolor.⁵³

I tabell 6 visas omsättningen för de sex största skolkoncernerna. Uppgifterna gäller för 2019/2020. Den sammanlagda omsättningen för dessa sex koncerner uppgår till knappt 19 miljarder kronor. Dessa siffror ska dock läsas med försiktighet. De gäller på koncernnivå och kan inkludera resultat från andra verksamheter än utbildning som kan ingå i koncernen. Är så fallet är de här redovisade siffrorna en överskattning av den omsättning som avser skolverksamheten som sådan.

Tabell 6. Omsättningen för de största skolkoncernerna	
Skolans huvudman	Omsättning, miljoner kronor
Atvexa AB	1 494
Kunskapsskolan Education i Sverige AB	2 093
Internationella Engelska Skolan i Sverige AB	1 429
Thorengruppen AB	1 539
Academedias AB	12 271
Totalt	18 826

Källa: www.foretagsinformation.se

I appendix 1 visas att det budgetåret 2019 allokerades ca 53 miljarder kronor till alla skolor, inklusive förskolor, förskoleklasser, fritidshem med en enskild huvudman. Drygt 1/3 (=19/53) av det totala beloppet som tilldelats friskolorna allokeras alltså till de 6 största koncernerna.

Bakom marknadsdynamiken finns en strävan efter vinst och en ökning av friskolans värde, ty det är vad ägarna eftersträvar. Vinst och värde är relaterade till varandra genom det så kallade P/E-talet, "price earnings", som används rutinmässigt inom kapitalförvaltning. För bolag som är noterade på Nasdaq OMX anges P/E-talet dagligen. Sålunda angavs P/E-talet för Academedias och Atvexa till 10 respektive 13 i januari 2022.⁵⁴

Atvexa kan användas för att illustrera förvärvsstrategin, men är densamma för alla skolkoncerner. I sin marknadsinformation uppger Atvexa att de förvärvar skolor till ett pris som motsvarar fem till sex gånger årsvinsten. En ägare till en friskola som överväger att avveckla den, kan alltså räkna med att få ut ett värde som är fem till sex gånger årsvinsten.

Skillnaden mellan marknadens P/E-tal och det Atvexa använder vid sina förvärv förklarar drivkraften till förvärv och den vinst den utgör för ägarna. En verksamhet som är värd fem gånger vinsten blir värd tretton gånger vinsten när det inlemmas i Atvexas verksamhet. På så sätt blir transaktionen till fördel för både köparen och säljaren. Den skapar värde för säljaren och ökar värdet på köparens tillgångar.

⁵³ Se Skolverket (2014).

⁵⁴ De båda skolkoncernerna Cedergrenska och Tellusgruppen är noterade på First North och för dessa anges inte P/E-talen.

8. Marknadslogiken och utbildningens särskilda ställning

8.1 Rättighet och likhet

Det svenska skolväsendet kan sägas vila på rättighets- och likhetsprincipen. Eleverna och deras vårdnadshavare har getts en rätt att välja skola oavsett var i landet denna är belägen och oavsett huvudman och en rätt att när som helst byta skola.

De privata förmedlarna av utbildning har rätt starta en skola oavsett var i landet och oavsett i vilken verksamhetsform detta sker, att välja hur många elever som skolan vill ta emot, att när som helst avbryta verksamheten och att få betalt från det allmänna. Tillstånd krävs visserligen men kraven är lågt satta och utgår enbart på en bedömning av den sökandes förutsättningar att bedriva skolverksamhet.

Likhetsprincipen innebär att samma villkor ska gälla skolor oavsett huvudman vilket bland annat gäller storleken på de ekonomiska bidragen som ska vara desamma oavsett huvudman. Likhetsprincipen gäller dock inte fullt ut. De kommunala huvudmännen har en mottagningsplikt och får till skillnad från en skola med en enskild huvudman inte neka en elev en utbildningsplats.

För eleverna kan likhetsprincipen översättas till kravet på likvärdighet. Alla elever ska ha lika tillgång till utbildning och samma rätt att nå kunskapsmålen och sin fulla kunskapspotential oavsett bostadsort, kön, socioekonomiska bakgrund m. m.

Skolan ska enligt skollagen vara likvärdig och dess uppdrag i vid mening är att förmedla kunskaper och värden. Frågan är om marknadsmodellen är den som bäst och mest effektivt leder till att dessa målsättningar uppfylls.

Utbildning har en särställning i välfärdssystemet på grund av sin grundlagsställning. Rätten till kostnadsfri utbildning gäller alla som omfattas av skolplikten och nämns i 2 kap. 18 § Regeringsformen och i art. 2 Europakonventionen (Protokoll till konventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, artikel 2) som är inkorporerad i grundlagen.

Skolan är också förknippad med ett jämlikhetstänkande som kommer till uttryck i dess kompensatoriska uppdrag: elever med behov av särskilt stöd har rätt att få detta så att de ska kunna nå sina kunskapsmål i likhet med de starkare eleverna.

Men går den marknadslogik som friskolorna har att förhålla sig till att förena med välfärdslogiken? Välfärdslogiken är en inkluderandets logik. Alla ska ha rätt till tjänsten. Det är behovet som ska avgöra inte individens ekonomiska förmåga. Marknadslogiken bygger i stället på en exkluderandets princip. Bara lönsamma konsumenter och producenter ingår som en aktiv del av marknaden. Elever som kostar mer att utbilda fram till kunskapsmålet än vad skolpengen medger väljs om möjligt bort i en struktur som bygger på ett marknadstänkande.

Om regeringsformens bestämmelser ska kunna förverkligas måste det därför finnas en annan institution som förser de "olönsamma" eleverna med utbildning. Kommunerna har ett övergripande ansvar för utbildningen. Till skillnad från friskolor har de offentliga skolorna en skyldighet att tillhandahålla utbildning för alla elever. Den svenska friskolemodellen kräver med andra ord

en betydande medverkan av en offentlig aktör för att grundlagens bestämmelser ska kunna realiserars.

Kan då inte skollagen formuleras på ett sådant sätt att utbildning av "olönsamma" elever kan ske av en friskola på frivilliga grunder? En möjlighet som föreslagits är att relatera skolpengen till elevens förmåga. Högre skolpeng till elever i behov av särskilt stöd och lägre skolpeng till de starkare eleverna.⁵⁵ Rätt utformad innebär en sådan konstruktion att alla elever blir lika lönsamma varför drivkraften att sortera elever bortfaller. Denna lösning förutsätter dock att varje elevs förmåga går att fastställa objektivt. Frågan uppkommer också när och hur ofta denna sortering ska ske under den period då skolplikten gäller. Modellen förefaller också sakna anknytning till centrala rättssäkerhetsvärden.

8.2 Utbildning och "The Neighbourhood effect"

Utbildning är inte en tjänst som kan definieras på ett entydigt sätt vare sig till form eller innehåll. Utbildning kan exempelvis avse det resultat som uppnåtts efter avslutad skolgång eller det antal timmar som varje elev erbjuds av undervisning och handledning på en viss plats. Till detta kan läggas ytterligare en komplikation: utbildning är något annat och mer än en privat vara. Utbildning bär också drag av kollektiv vara.

Det privata inslaget består av den kunskapsuppbyggnad som den enskilde tillägnar sig och som sedan kan växlas till en högre utbildning. Vore utbildning enbart att betrakta som en privat tjänst borde kostnaden för utbildning bäras av den enskilde. Men nyttan av utbildning tillfaller både eleven och samhället i stort. En välutbildad befolkning ses som nödvändig för landets välståndsutveckling: hög utbildningsnivå skapar förutsättning för arbetstillfällen med höga förädlingsvärden och med det höga löner och höga skatteinkomster. Utbildning brukar därutöver ses som en förutsättning för att vidmakthålla ett demokratiskt styrelseskick: ett redskap för att skapa en gemensam värdebas för landets invånare.⁵⁶

Om detta säger Milton Friedman i en artikel som utgjort en betydelsefull inspirationskälla för friskolornas förespråkare:⁵⁷

A stable and democratic society is impossible without widespread acceptance of some common set of values and without a minimum degree of literacy and knowledge on the part of most citizens. Education contributes to both. In consequence, the gain from the education of a child accrues not only to the child or to his parents but to other members of the society; the education of my child contributes to other people's welfare by promoting a stable and democratic society. Yet it is not feasible to identify the particular individuals (or families) benefited or the money value of the benefit and so to charge for the services rendered. There is therefore a significant "neighbourhood effect".

Förekomsten av vad på svenska kan kallas en "grannskapseffekt" är ytterligare ett argument för att utbildning ska vara avgiftsfri. Detta tänkande återfinns också i skollagens bestämmelser om att de tilldelade resurserna ska användas för att utjämna elevernas olika förutsättningar.

⁵⁵ Se Epple & Romano (2012).

⁵⁶ Se Galbraith (1998).

⁵⁷ Se Friedman (1955).

Skolpengen är inte individuell utan en beräkningsnyckel för kommuner att fördela de ekonomiska bidragen mellan skolorna och blir därmed en ram för skolledningar. Till det ska fogas skolagens bestämmelser om att skolan ska fördela resurserna efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁵⁸ Efterlevnaden av denna bestämmelse går inte att mäta. En enskild skola kan därför känna sig frestad att satsa sina resurser på att öka den högrepresterande elevens förmåga ytterligare istället för att bistå den svagare eleven.

8.3 Myndighetsutövning i skolor

I skolans uppdrag ingår att bedöma och betygssätta elevernas prestationer. Detta räknas som myndighetsutövning. På myndigheter ställs krav på att de agerar effektivt och rättssäkert då detta ses som fundamentalt för medborgarnas förtroende för demokratin och styrningen av Sverige.⁵⁹ Det säger sig självt att detta också måste gälla skolan när den fattar beslut som innebär myndighetsutövning: betyg måste sättas på objektiva och enhetliga grunder. Denna aspekt är problematisk i ett skolsystem med många fristående skolor då betygen även är ett konkurrensmedel.

En annan omständighet som anknyter till skolan som myndighet är möjligheten till kontroll och insyn. Granskningen av skolorna är begränsad till Skolinspektionens tillsyn, som enbart avser om skollagens bestämmelser efterföljs. Offentlighetsprincipen gäller inte privata organisationer och företag och meddelarskyddet är begränsat till personer som är anställda i offentlig tjänst.

I medborgarskyddet ingår rätten att överklaga myndighetsbeslut som rör dem själva. Rätten att överklaga gäller enligt 28 kap. Skollagen inte betygssättning. Den enskilde kan bara begära att rektor utnyttjar sin rätt att ändra ett betyg som är uppenbart felaktigt. I det fall den enskilde anser att dennes rätt inte tillvaratagits på ett korrekt sätt, kan denne begära att JO granskar hans ärende. Detta förutsätter att granskningen gäller en offentlig skola. Friskolor kan inte bli föremål för JO:s granskningar. Riksrevisionen kan inte granska friskolorna eftersom dess mandat är begränsat till regeringen och statliga myndigheter och verk.

Några möjligheter att granska hur de tillförda medlen används finns inte. Den granskning som medges är begränsad till att avse om skolan ifråga har tillräckliga resurser för att bedriva sin verksamhet och omfattar i princip bara de uppgifter som lämnas i de offentliga årsredovisningarna.

Att friskolornas ekonomi undgår granskning väcker frågor då det är stora belopp som årligen tilldelas friskolorna genom skolpengen. År 2020 uppgick det offentliga utgifterna för skolväsendet till ca 290 miljarder kronor. Detta visas i appendix 1. Om det kan antas att kostnaden för en elev i en friskola är genomsnittligt sett densamma som för en elev i en kommunal skola och att andelen elever som går i friskolor är densamma som andelen friskolor dirigeras ca 53 miljarder kronor årligen till skolor med enskilda huvudmän. Det är således en uppskattning vars syfte är att belysa storleksordningen på överföringen av medel till friskolor. Så utan att här fastställa den exakta nivån står det klart att det även i aggregerade sammanhang är ett ansevärt belopp – något större än det svenska biståndet – som undandrar sig den insyn och kontroll som gäller andra offentliga utgifter.

⁵⁸ Se 2 kap. 8b och 10 §§.Skollagen.

⁵⁹ Se prop. 2016/17:180 och bet 2017/18:KU2.

9. Skollagen

9.1 Skollagens uppbyggnad

Skollagen kan i grova drag sägas bestå av tre delar.⁶⁰ Den första delen (kap. 1–7) speglar ett synsätt där skolan är ett redskap för att uppnå rättvisa, jämlikhet och andra värden. Här finns bestämmelser om utbildningens övergripande mål och utformning.

Syftet med utbildningen ska vara att eleverna inhämtar kunskaper och värden, att hänsyn ska tas till den enskilde elevens behov och förutsättningar, att stöd och stimulans ska ges eleverna så att de kan utvecklas ”så långt som möjligt” och att deras personliga utveckling främjas.⁶¹ Vad gäller frågan om vilka kunskaper som avses hänvisas till läroplanerna. Något mera explicit är lagstiftaren vad gäller uppdraget att förmedla värden:

*Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, allas människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människorna.*⁶²

I det inledande kapitlet stadgas elevernas lika rätt till utbildning (8 §), att barnens bästa ska gälla all utbildning och att barnen ges rätt att uttrycka sina åsikter och att dessa ska tillmätas betydelse i förhållande till barnens ålder och mognad (10 §). Kravet på likvärdighet i 1 kap. 9 § ska enligt lagmotiven inte förväxlas med likformighet. Inte heller ska det tolkas som att alla elever ska få lika mycket resurser. Likvärdighet betyder ”att de uppställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar.”⁶³

Politisk samsyn råder exempelvis kring att likvärdighet kan innebära att studiemässigt svagare elever ges mera resurser än de starkare. Skollagen innehåller därför bestämmelser om att kommunerna och skolcheferna ska fördela de tillförda resurserna för att kompensera för sådana skillnader. Med avseende på hur måluppfyllelse ska mätas och värderas ges ingen vägledning.

I 2–4 kap. Skollagen finns bestämmelser om skolans ledning, lärare, elevhälsan, studie- och yrkesvägledningen samt lokaler. Regler ska finnas för skolornas kvalitetsarbete, vilken inriktning det ska ha, vilka som ska delta i det och hur det ska dokumenteras. Barnens särskilda behov ska utredas, dokumenteras och noggrant delges vårdnadshavarna.

Här anges vilka krav som ska ställas på skolans huvudman för att tillstånd ska beviljas. Denne ska ha tillräckliga insikter om de krav som gäller för verksamheten, ha ekonomiska förutsättningar att följa gällande föreskrifter och i övrigt bedöms som lämplig.⁶⁴ Är huvudmannen en juridisk person ska lämpligheten hos bolagets VD, styrelse och dominerande ägare prövas. Riksdagen har inte haft några invändningar mot de skärpta kraven utan i denna fråga råder en betydande samsyn.⁶⁵

⁶⁰ Lag 2010:800.

⁶¹ Se 1 kap. 4 § Skollagen.

⁶² Se 1 kap. 5 § Skollagen.

⁶³ Se prop. 2009/10:165 sid 229.

⁶⁴ Prop. 2017/18:158.

⁶⁵ Bet. 2017/18:FiU43.

I kap. 5–7 ligger fokus på barnens rättigheter. Här framhålls särskilt rätten till en skolmiljö präglad av trygghet och studiero och frihet från kränkande behandling och diskriminering. Här anges också vilka redskap skolan får använda för att komma till rätta med situationer där barnens rättigheter kränkts. Gemensamt för de disciplinära åtgärderna är att de är tidsbegränsade och administrativt krävande genom att varje ärende ska utredas noggrant och vårdnadshavarna informeras. Denna inledande del av skollagen avslutas med bestämmelser om skolplikten som begränsar sig till ett stadgande om att ansvaret för att den fullgörs ytterst vilar på kommunerna.⁶⁶

Den andra delen i skollagen omfattar kap. 8–25. Frihet att välja utifrån egna preferenser och marknadsens förmåga att fördela knappa resurser gör sig gällande. Här står de enskilda skolornas uppdrag i centrum. Varje kapitel inleds med allmänna bestämmelser som ska gälla oavsett vem som är huvudman. Därefter följer ett avsnitt som handlar om skolor med kommunal huvudman och ett för skolor med enskild huvudman. Skrivningarna för den senare kategorin är likartade och tar i huvudsak sikte på att reglera vad som ska gälla den ekonomiska ersättningen, möjligheten att ta ut avgifter, turordningsregler vid kö och kommunens rätt till insyn.

Kommunernas huvudansvar för utbildningen stadgas och består, utöver mottagningsplikten, av deras skyldighet att lämna bidrag till friskolor som fått tillstånd att verka. Har ett tillstånd beviljats måste kommunen betala ut medel på samma grunder som gäller betalning till de egna skolorna. Friskolorna har däremot ingen skyldighet att ta emot alla sökande, vilket tydliggörs av bestämmelsen att om alla barn inte kan beredas plats hos en fristående skola får de sökande rangordnas. Den rangordning som tillämpas måste emellertid godkännas av Skolinspektionen och får inte ske med ledning av tester och prov.

Varje kapitel i denna del avslutas med ett stycke som gäller insyn. Kommunernas möjlighet till kontroll över friskolorna ger dem rätt till insyn i verksamheten som sådan, men omfattar inte användningen av tillförda ekonomiska medel.

9.2 Skolinspektionens tillsyn

Den tredje och avslutande delen omfattar kap. 26–28. Där finns bestämmelser om tillsyn, kvalitetsgranskning, utvärdering och uppföljning av skolorna och deras verksamhet. Dessa uppgifter åligger Skolverket och Skolinspektionen. Till Skolinspektionens uppgifter hör att utöva tillsyn över både fristående skolor och skolor med offentlig huvudman. Med tillsyn avses ”en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter”. De som bedriver en tillståndspliktig verksamhet är skyldig att på myndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.⁶⁷ Inom ramen för Skolinspektionens tillsyn ingår emellertid inte en granskning av hur de medel som skattekollektivet tillskjutit använts bara att den ekonomiska situationen på ett övergripande plan är tillräckligt god för att inte äventyra skolans verksamhet.

Skolinspektionen ska även pröva ärenden om godkännande av fristående skolor. För att tillstånd ska lämnas krävs att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de

⁶⁶ Se 7 kap, 23 § skollagen.

⁶⁷ Se 26 kap, 7 §, Skollagen.

föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

I fråga om en juridisk person ska lämplighetsprövningen avse den verkställande direktören och andra som har en ledande ställning eller ett bestämmande inflytande över verksamheten, exempelvis styrelseledamöter och styrelsemedlemmar, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Ett tillstånd får inte lämnas om "utbildningen innebär påtagliga följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas".

Skolinspektionen ska för det tredje besluta om sanktioner mot en huvudman som bryter mot skollagen. De sanktionsinstrument som står till Skolinspektionens förfogande är anmärkning, föreläggande och återkallande av tillstånd. Skolinspektionen kan också aktivt avstå från att ingripa. Skolinspektionen får också besluta om sanktioner mot kommunala skolor. Efter en lagändring 2018 råder likformighet med friskolorna i detta hänseende.

Skolinspektionen ska för det fjärde granska kvaliteten i den utbildning som bedrivs av skolorna oavsett huvudman. Denna del av tillsynen knyter an till skolornas skyldighet att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen av detta "systematiska kvalitetsarbete" ska vara att säkerställa att de nationella mål som fastställts för utbildningen uppfylls. Framkommer det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt, att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Arbetet ska dokumenteras men något krav på att de ska redovisas finns inte.⁶⁸

I kap. 28 finns bestämmelser om en särskilda överklagandenämnd. Syftet är att ge huvudmän möjlighet att få sådana beslut som berör dem prövade. Denna prövning görs muntligt och ska vara offentlig. Därutöver ges berörda rätt att överklaga beslut som fattats av Skolinspektionen eller Skolverket hos förvaltningsdomstol.

9.3 Skollagen som sidorestriktion

I avsnitt 6 berördes sidorestriktioners betydelse för aktiebolag. Skollagen är ett exempel på en sådan, specifikt utformad för skolverksamhet. Effektiviteten i skollagen som sidorestriktion beror bland annat på två parametrar. Den första ligger i skollagens bestämmelser och deras konkreta innebörd. Går det att fastställa vad som krävs med ledning av lagen och dess förarbeten, kan graden av måluppfyllelse mätas och utvärderas och går det att prissätta och integrera kraven i friskolornas budget?

Den andra parametern rör effektiviteten i Skolinspektionens tillsyn. Syftet med tillsynen är som tidigare påpekats att kontrollera om en skola följer skollagen. Använder Skolinspektionen lagens bestämmelser som underlag för sin tillsyn och är paragraferna tillräckligt precisa för att kunna

⁶⁸ Fokus för kvalitetsarbetet ska vara kunskapsresultaten vilket inte följer av lagen utan av dess förarbeten. Se prop. 2009/10:165, sid 556.

användas som underlag för beslut om sanktioner? I vår undersökning har vi inte funnit några tydliga tecken på att så är fallet. Snarare är vårt intryck att tillsynen följer sin egen bana. Delvis beror detta på att lagens utformning är vag och mångtydig.

Exempelvis ska utbildningens utformning enligt 1 kap. 4 § jämförd med 3 kap. 2 § skollagen beakta barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning.

Bestämmelserna är svårtolkade. Exakt på vilket sätt hänsyn ska tas till elevers olika behov lämnas öppet. Vem ska avgöra detta och hur ska hänsynen förverkligas? I den andra meningen uttrycks ett maximeringsmål: "så långt som möjligt". Frågan är om Skolinspektionen någonsin har använt denna målsättning som grund för ett tillsynsärende. Exempelvis kan man (retoriskt) ställa frågan om den är förenlig med ett vinstmål. När ska det ena målet ge efter för det andra? Enligt vilka kriterier ska den gränsen bestämmas?

Ibland talar man i rättsvetenskapliga sammanhang om "grovhet" och "finhet" vid analysen av rättsnormer. En norm som innehåller en sådan "blank" målsättning om maximering kan beskrivas som "grov" och dessutom i så hög grad att den inte kan ges ett meningsfullt innehåll från rättslig utgångspunkt. Dess ändamålsenlighet vid tillsyn måste därför betraktas som obefintlig.

Det systematiska kvalitetsarbetet, som är tänkt att fungera både som ett redskap för skolornas eget arbete och ett kontrollinstrument för Skolinspektionen regleras inte närmare i skollagen. Riktlinjer för hur det ska utföras återfinns bara i råd och anvisningar utfärdade av Skolverket. Kvalitetsarbetets uppgift enligt dessa är att hjälpa skolorna att planera, genomföra, följa upp och analysera sin verksamhet så de nationella målen uppfylls. Arbetet ska dokumenteras. Men som riktlinjerna är utformade framstår kvalitetsarbetet som en administrativ uppgift som inte på ett direkt sätt rör själva utbildningen. Vad som därutöver minskar dess effektivitet som styrinstrument är att de mål som skolans verksamhet ska orienteras mot inte är tydligt definierade i skollagen.

Slutsatsen av vår analys kan därför inte bli någon annan än att skollagen saknar förutsättningar att fungera som en bindande sidorestriktion för skolorna. Detta lämnar en frihet för vinstöverväganden som är långtgående.

10. Aktiebolaget är inte problemet

I det föregående har problem identifierats som sammanhänger med hur den svenska skolan är organiserad. Problemen ger sig till känna på olika sätt och vi har berört ett fåtal. Måluppfyllelsen av skollagens likvärdighetskrav är av allt att döma otillräcklig. Myndighetsutövning (betygsättning) kan ske även i friskolor, vilket föranleder frågor om hur betygsättning går till. Instrument som medger granskning, insyn och kontroll av skolornas verksamhet saknas eller är otillräckliga.

Kritiken av den nuvarande splittringen av skolväsendet har koncentrerats till frågan om aktiebolagets lämplighet som organisationsform av skolverksamhet. Det är delvis förståeligt att kritiken skjutit in sig på aktiebolagen eftersom det vinstkrav som de har att förhålla sig till uppfattas som negativt för skolornas verksamhet. Förenklingar kan ibland krävas för att möjliggöra en principiell diskussion om att ett problem har betydande komplexitet, men de förenklingar som tillgrips måste vara adekvata. En debatt som utgår från att "aktiebolaget är problemet" uppfyller inte detta krav.

Svårigheten är till viss del den legala miljö skolorna är satt att verka inom. Den svenska skollagen vilar på marknadens logik med valfrihet, konkurrens och effektivitet. Vi menar att denna logik inte kan appliceras på en verksamhet som inte befinner sig på en marknad. Särskilt inte när det gäller utbildning med dess unika drag.

Det är visserligen korrekt att konkurrens och valfrihet ofta ökar effektiviteten. Aktiebolaget är en associationsform som är flexibel och kan anpassas till strängt taget vilken verksamhet som helst. Men vinstsyftet som drivkraft måste ges tydliga ramar. På skolans område är det tänkt att skollagen ska precisera de för skolverksamhet specifika kraven. Vi ska återkomma till denna aspekt längre fram men kan redan nu konstatera att den svenska skollagen i sin nuvarande utformning inte har förutsättningar att fungera som en verksam sidorestriktion.

Ett förbud för aktiebolag att bedriva skattefinansierad utbildning är enligt vår mening inte en effektiv väg för att komma till rätta med de problem kritikerna har pekat på. Ett förbud försvagar visserligen den marknadsekonomiska logiken men eliminerar inte dess verkningar. Skolor kan även fortsättningsvis, oavsett associationsform, generera vinster och att vinstmålet realiserar inom en annan verksamhetsform och ett förbud för just aktiebolag att dela ut vinster till sina ägare kan övervinnas genom olika kringgåendeåtgärder. Det skapar en miljö för skolverksamhet som löper risk att attrahera personer som är riskbenägna, men inte nödvändigtvis lämpliga för att bedriva skolverksamhet.

Ett förbud för friskolor att verka som aktiebolag med tillhörande vinstförbud är kostsam. Det kan uppfattas som en kränkning av äganderätten och därmed stå i strid med unionsrätten. Man kan därför räkna med att de berörda bolagen kommer att kräva kompensation från staten. Skulle ägarna lyckas i dessa strävanden kan man räkna med att statens kostnader för kompensation kan komma att uppgå till betydande belopp.

Exakt vilket belopp det rör sig om går inte att avgöra då marknadsvärden saknas för den absoluta merparten av friskolorna. Men en grov uppskattning kan göras. Den kalkyl som här följer baseras på den metod som brukar användas för värdering av bolag och går i korthet ut på att nuvärdesberäkna framtida vinster.

I tabell 7 anges storleken på det offentliga kostnader för skolor som står under Skolinspektionens tillsyn. Dessa har hämtats från appendix 1. Om det kan antas att kostnaden för en elev i en friskola är genomsnittligt sett densamma som för en elev i en kommunal skola och att andelen elever i friskolor är densamma som andelen friskolor dirigeras ca 34 miljarder kronor (=19+13+0,5+0,5) årligen till skolor med enskilda huvudmän som står under Skolinspektionens tillsyn.

Tabell 7. Kostnaden för och antal inskrivna i skolor som står under Skolinspektionens tillsyn 2020				
Skolform	Kostnad, miljarder kronor	Antal inskrivna, totalt	Andel i friskolor	Kostnad friskolor, miljarder kronor *
Grundskola	127,3	1 086 008	15 %	19
Gymnasieskola	44,5	355 004	30 %	13
Grundsärskola	5,8	12 279	9 %	0,5
Gymnasiesärskola	3,0	6 380	16 %	0,5
Totalsumma	180,6			33

*) egen uppskattning

Källa: Prop. 2020/21:01, UO 16, samt egna bearbetningar

Som tidigare visats drivs knappt 70 procent av friskolorna i aktiebolagsform. Kan det antas att samma andel av eleverna följer utbildningen hos en friskola i aktiebolagsform och att skolpengen för dessa elever i genomsnitt är densamma som för övriga skolor betyder det att ca 24 miljarder kronor årligen allokteras till friskolor i aktiebolagsform. I betänkandet *Ordning och reda i välfärden* uppges att rörelseresultatet för friskolor i genomsnitt uppgår till 4,4 procent.⁶⁹ I kronor motsvarar ett årligt rörelseresultat på ca 1 miljard kronor (=0,044 × 24).

Vid värdering av bolag brukar P/E-talen används. P/E-talen för de båda skolkoncernerna som är noterade på Nasdaq OMX var i januari 2022 10 respektive 13. Med användande av dessa P/E-tal ligger värdet på friskolorna i aktiebolagsform i intervallet 10–13 miljarder kronor (10 × 1 alternativt 1 × 13). I det fall ägarna ska kompenseras för en tvångsmässig omvandling av dessa räcker inte skolornas marknadsvärde. Till det ska läggas 25 procent som utgör kompensation för ingripandet som sådant. Den sammanlagda kostnaden för staten torde därför lågt räknat ligga i storleksordningen 13–16 miljarder kronor. I denna siffra ingår inte kompensation till de verksamheter på utbildningens område som faller under kommunernas ansvar såsom förskola, förskoleklasser med mera.

Ett förbud mot aktiebolagsskolor kommer vidare att skapa problem för kommunerna. 2021 stod knappt 1 400 skolenheter under Skolinspektionens tillsyn motsvarande knappt 17 procent av alla skolenheter. Av dessa bedrevs knappt 1 000 skolenheter i aktiebolagsform. I det fall friskolornas ägare väljer att avveckla sin verksamhet som följd av kravet på omvandling till annan verksamhetsform, måste kommunerna ta hand om utbildningen av de elever som blir utan skola. Hur många det rör sig om går inte att uttala sig om men oaktat antalet måste kommunerna räkna med att hålla en beredskap för att hantera de "skollösa" elevernas skolgång.

Ett förbud mot aktiebolag att verka på skolans område är också en ineffektiv metod för att minska vinsten som drivkraft. Vinst är inte förbehållet aktiebolag utan kan förekomma och förekommer

⁶⁹ SOU 2016:78, sid 199.

i alla verksamhetsformer. Inte heller vinstsyftet är unikt för aktiebolaget. Den verksamhetsform som brukar framhållas som alternativ till aktiebolagen – ekonomiska föreningar – har också ett vinstkrav på sig.

Kringgåendemanövrar är många. Får en friskola inte bedrivas i aktiebolagsform och inte får dela ut vinst till sina ägare kan detta kringgåas genom att skolan ingår som dotterbolag i en koncern. Inom koncernen råder betydande frihet att fördela och omfördela de vinster som koncernens olika delar genererat. Det kan ske både direkt i form av koncernbidrag och indirekt genom interna lån, köp och försäljning av varor och tjänster inom koncernen till "fel" priser. Vinstmotivet eller möjligheten att skapa vinster upphör alltså inte genom krav på en särskild verksamhetsform.

Det är alltså inte verksamhetsformen som sådan som utgör problemet, även om dessa på ett särskilt sätt synliggörs av aktiebolagen. Problemen återfinns i skollagen som inte utgör en restriktion för friskolornas agerande. Lagen är en uppräkningslista av politiskt önskvärda tillstånd snarare än tydliga mål som kan mätas, följas upp och utvärderas.

Logiken bakom sidorestriktionerna har beskrivits i ett tidigare avsnitt och kan i korthet upprepas här. Aktiebolagslagens krav på att verksamheten ska generera vinster till fördelning mellan aktieägare styr ledningens agerande. Men det sker inom ramen för de lagar och regler ett bolag har att förhålla sig till. Dessa lagar sätter därmed en gräns för ledningens handlingsfrihet, men förutsätter att restriktionen går att omvandla till kostnader/intäkter för bolaget. Vi har, för att ta ett exempel, regler för arbetskydd. Dessa regler ger upphov till kostnader för bolaget som går att beräkna och därmed att inkludera i bolagets kostnads- och intäktskalkyl.

Skollagen har för närvarande inte denna precision. Ett av skollagens mera framträdande krav på utbildningen att den ska förmedla kunskaper och värden går inte att vare sig mäta eller kostnadsföra. En skollag med den vaghet som kännetecknar den svenska kan inte fungera som en bindande sidorestriktion. Möjligheten för skolan att disponera de tillförda medlen på det sätt som bäst gagnar skolans ägare blir i motsvarande grad vidsträckt.

I själva verket är skollagens utformning ett problem inte bara för friskolorna utan för hela skolväsendet. Problemet skulle i korthet kunna beskrivas såsom att vi i Sverige infört målstyrning för offentlig verksamhet. För att det ska fungera krävs att det finns ett mål att styra mot. Så är inte fallet vad gäller skolorna. Modellen med målstyrning reduceras därmed till en styrning utan mål.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att en tvångsmässig ombildning av befintliga skolaktiebolag till en annan verksamhetsform inte är rätt väg att gå för att komma till rätta med de problem som skolorna står inför. Aktiebolagsformen är i många avseenden en effektiv verksamhetsform, sedan lång tid väl beprövad. Men för att kunna brukas inom skolväsendet måste de regleras på ett effektivare sätt än vad som nu är fallet. Inte ens en tvångsmässig omvandling till SVB-bolag bör ske. Dessa aktiebolag är inte integrerade i ekonomin och det finns små utsikter att så skulle kunna ske inom överskådlig tid.

11. Våra förslag

11.1 Inledning

De problem som förknippas med friskolor och särskilt de som drivs som aktiebolag, är enligt vår ståndpunkt mer vittomfattande än vad som kan lösas genom ett förbud för aktiebolag. I vårt uppdrag ingår att lämna förslag på andra åtgärder som kan tillgripas för att komma till rätta med de problem som skolorna står inför. Den möjlighet som bör prövas är en särskild lag för friskolornas huvudmän. Eventuellt kan en sådan "lag om huvudmän för skolverksamhet" utformas för att gälla generellt och separeras från skollagen. Skolverksamhetens innehåll och målsättningar kan skiljas från hur verksamheten lämpligast organiseras. Även om en särskild lag inte anses erforderlig, borde skollagen utformas så att regler för huvudmän förs till en särskild del av lagen. För enkelhetens skull utgår detta avsnitt från idéer om innehållet i en "huvudmannalag".

Skollagen kan enligt den terminologi som använts i det föregående beskrivas som ett sätt att skapa sidorestriktioner för skolverksamhet, även med beaktande av att skollagens målsättning och syfte är bredare. Med väl utformade sidorestriktioner kan friskolors verksamhet styras och en del av vad som annars skulle utgöra vinst i skolor som bedrivs som aktiebolag kan då hållas kvar i skolverksamheten.

Med en sådan lag blir det möjligt att på ett flexibelt och fortlöpande sätt hantera de kritiska delar i skollagen som diskuterats i det föregående samtidigt som exempelvis aktiebolag även fortsättningsvis kan vara huvudmän.

Det allmänna problem som i måste lösas är den ställning friskolorna för närvarande har i skollagen. I korthet kan den beskrivas i termer av ett antal rättigheter som i allt väsentligt har marknadslogiken som ledstjärna. Sålunda har vem som helst rätt att starta en friskola, förutsatt att vederbörande uppfyller skollagens krav på lämplighet, och placera den varhelst denne önskar. Den som erhållit rätt att driva en skola har samtidigt fått rätt att få betalt från skattekollektivet för den verksamhet skolan avser att bedriva, rätt att ta ut en obegränsad vinst, rätt att själv välja verksamhetsform, rätt att fritt överlåta skolan till en annan, rätt att "välja" elever, rätt att när som helst avveckla sin verksamhet, rätt att slippa insyn och kontroll av den verksamhet som bedrivs och rätt till myndighetsutövning.

Det är konsekvensen av dessa rättigheter som bör hanteras inom ramen för en särskild huvudmannalag. Allmänna målsättningar som valfrihet för eleverna och deras vårdnadshavare och krav på effektivitet på skolans område bör fortsatt gälla. Däremot bör de marknadsbaserade rättigheterna ersättas med en relation till det allmänna som mera bär prägel av kontraktuella förbindelser med avseende på uppdragets karaktär med mera. Särskild hänsyn bör tas till att utbildning tillhör en av statens kärnuppgifter, är helt och hållet skattefinansierad och har ställning som grundlagsstadgad rättighet.

11.2 Den fria etableringsrätten

Den fria rätten till etablering framgår redan i en av skollagens inledande paragrafer. Rätten ska enligt reglerna enbart kopplas till huvudmannens egenskaper. I vad mån etableringen är önskvärd ur allmän synvinkel får inte påverka bedömningen. Följaktligen är kommunernas möjlighet

att neka tillstånd ytterst begränsad och kan endast ske om etableringen innebär påtagligt negativa följder på lång sikt för eleverna eller den berörda kommunen.

Vid upprepade tillfällen har företrädare för kommuner påpekat att etableringsfriheten kan skada kommunerna och ytterst deras invånare. I praktiken innebär den att kommunerna måste vara beredd att närhelst en entreprenör vill etablera skolverksamhet i kommunen måste man minska den egna skolverksamheten med allt vad det innebär i form av kostnader för lokaler, personal mm som kommunen inte längre får några intäkter för.

Parallellt med etableringsfriheten har friskolans huvudmän rätt att när som helst avveckla sin verksamhet. Också denna rätt medför en kostnad för kommunen som måste hålla en beredskap för att ta emot elever som blir utan skola. I det fall huvudmannen för den skola som avvecklats inte ställt några garantier för verksamheten, kommer kommunen också att tvingas omfördela egna resurser för att kunna finansiera den verksamhet kommunen tvingas överta.

Denna ordning väcker frågor om vem som är mest skyddsvärd: den enskilda kommunen eller huvudmannen. Såsom skollagen nu är utformad är det uppenbart att lagstiftarna bedömt att det är entreprenörens intressen som ska värnas. I vad mån detta är en rimlig bedömning går inte att avgöra med mindre en etablerings positiva effekter för kommunen och dess medborgare ställs mot de negativa. Vi menar att denna fråga bör prövas inom ramen för en kommitté om införande av en särskilda huvudmannalag.

11.3 Vilken aktiebolagsform?

Friskolor i aktiebolagsform ska inte särbehandlas. Men det kan finnas skäl att begränsa deras närvaro till de privata aktiebolagen. Indelning i två bolagskategorier genomfördes för att anpassa den svenska aktiebolagslagen till EU:s regler. Av särskild betydelse i detta sammanhang är att bara publika aktiebolag får vända sig till allmänheten för sin kapitalanskaffning. Publika aktiebolag med aktier noterade på en reglerad marknad accentuerar frågan om aktiebolagets vara eller icke vara i skolverksamhet. Eftersom ett förvärv av aktier i ett publikt aktiebolag med noterade aktier som regel bara är en ekonomisk placering, kommer verksamheten i sig att sakna betydelse för placeringsviljan. Vinstsyftet utgör därför en skarpare restriktion för hur verksamheten bedrivs i publika aktiebolag jämfört med privata.

För skolaktiebolag som har noterade aktier kommer informationsflödet från bolaget att styras av olika lagregler och kontraktsnormer som tillämpas på den marknadsplats där aktierna handlas. Detta behov av kontroll och restriktioner beror på att prissättningen av aktier som noterats på en marknad är en funktion av all tillgänglig information om bolaget. För att exempelvis friskolornas betyghistorik ska kunna bli offentlig, måste det ske på ett sätt som är förenligt med lagregler, kontrakt och självreglering ägnad att förhindra insiderhandel och andra former av marknadsmissbruk. Vi ser inga problem med att i skollagen exempelvis ålägga skolaktiebolag att årligen publicera exempelvis betyghistorik. Men i mer vidsträckt mening begränsas insynsmöjligheterna av kapitalmarknadernas reglering.

En fråga som bör analyseras mer ingående är om det finns anledning att tillåta publika aktiebolag som skolhuvudmän och som i koncernförhållanden äger aktier i privata skolaktiebolag. Den drivkraften som vinstsyftet skapar i aktiebolag kan inte antas minska om skolaktiebolag måste vara privata. Det som möjliggörs genom att låta notera aktier i ett publikt aktiebolag är främst att

aktieägarna efter en framgångsrik börsintroduktion uppnår att aktierna blir likvida och att innehaven kan säljas på en marknad. Denna möjlighet saknas i privata aktiebolag.

11.4 Ägandet av skolaktiebolag

En rimlig utgångspunkt är att staten vill ha kontroll över vilka personer som bedriver skolverksamhet inom ramen för skolplikten. Bedömning av skolans huvudman görs av Skolinspektionen i samband med varje förändring av skolans ledning och personer med ett väsentligt inflytande över verksamheten (2 kap, §§ 5a,b skollagen). Vid denna prövning ingår en bedömning av personens lämplighet. Med lämplighet menas viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse (2 kap, §5, p.3). Med en sådan definition av lämplighet kan i princip allt eller inget godkännas.

Hur ägandet är organiserat aktualiseras i samband med ägarskiftet. En av aktiebolagets särdrag är den fria överlåtelsen av aktier. Lämplighetsprövning tar enbart sikte på ägare med väsentligt inflytande men exakt vad detta innebär framgår inte av lagtexten. Att en ägarandel som överstiger 50 procent utgör ett väsentligt ägande är odiskutabelt. Men bland de börsnoterade bolag kan ett väsentligt inflytande ofta uppnås med en långt mindre ägarandel. Utan att detta begrepp kvantifieras kan inflytandet över en friskola genomgå stora förändringar utan att det blir föremål för åtgärder från Skolinspektionen.

Det skulle kunna övervägas att införa en bestämmelse om en obligatorisk förköpsklausul i bolagsordningen för skolaktiebolag. Lägeskommunen skulle kunna stå som förköpsberättigad. Värdering av aktierna i samband med ett förköp kan ske till marknadspris. En sådan ordning skulle förhindra överlåtelse av en skolverksamhet till nya ägare. Den ger offentliga huvudmän en starkare ställning i skolväsendet och gör det svårare för friskolor att använda försäljnings- eller nedläggningsargument som ett utpressningshot. En sådan (obligatorisk) bolagsordningsbestämmelse förhindrar även publika aktiebolag som bedriver skolverksamhet från att notera sina aktier på en reglerad marknad.⁷⁰ Det förhindrar även koncernbildningar.

11.5 Kö som urvalsinstrument

I skollagen finns bestämmelser om vad som ska gälla för översökta skolor. Där stadgas att "om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på de grunder som Statens Skolinspektion godkänner [...]." Hittills har kö som urvalsinstrument tillåtits. Under senare tid har krav framställts om att kösystemet ska ersättas med lottning.

Figur 1 kan användas för att förstå varför friskolor motsatt sig lottning som urvalsinstrument. Med samma skolpeng för alla är det rationellt för en friskola med vinstsyfte att söka locka till sig elever med en förmåga som är högre än genomsnittet. Lottning minskar sannolikheten för att denna sortering av elevunderlaget kan åstadkommas. En kö kan få omvänd effekt. Eftersom en skolas allmänna anseende är viktigt för dess attraktivitet kan man räkna med att dess ledning

⁷⁰ Ett publikt aktiebolag kan skapa olika aktieslag, exempelvis A- och B-aktier med olika rösträtt och på så sätt kringgå en förköpsklausul. En obligatorisk bolagsordningsbestämmelse måste därför utformas till undvikande av detta.

kommer att anstränga sig för att upprätthålla eller stärka skolans rykte genom att kontrollera intaget av elever.

Viljan till kontroll över antagningen förstärks av att den enskilda skolans möjligheter att vidta åtgärder mot elever som uppträder olämpligt är i praktiken mycket små. En elev som exempelvis uppträder störande kan inte stängas av annat än under kortare tid. Med olämpligt beteende kan denna elev vålla skolan stor skada och i värsta fall sätta hela dess existens på spel. Med ökade möjligheter till åtgärder i detta hänseende minskas antagligen behovet av att försvara kösystem.

Att påföra en friskola ansvaret för elever med behov av särskilda insatser är enligt vår bedömning inte i alla hänseenden rimligt. Omsorgen om elever som stör, kränker, uppträder hotfullt måste ytterst falla under det offentliga ansvar. Förutom att dessa barn har en negativ påverkan på andra barns skolgång, kräver deras närvaro extra resurser som i så fall ägarna ska skjuta till. För friskolor aktualiseras frågan om i vad mån ägarnas intressen i dessa hänseenden är skyddsvärda.

Detta ska inte tolkas såsom att ansvaret för särskilt resurskrävande elever aldrig kan bäras av en enskild skola. Om så ska ske bör det ske på frivillig basis och utifrån överenskommelser ("kontrakt") som ingåtts separat för varje fall. En alternativ ordning skulle kunna bestå i att en skyldighet för friskolor att ta emot barn med negativt beteende, växlas mot en utvidgad rätt för skolan att stänga av en störande elev och ytterst överföra eleven till en offentlig skola.

En sådan avvägning av intressen låter sig inte göras med den nuvarande skollagen men borde övervägas i en friskolelag. En allmän iakttagelse är att samverkan mellan offentliga och enskilda skolor bör uppmuntras för att på bästa sätt lösa uppkomna problem. Även detta borde beaktas i en friskolelag.

11.6 Vinstbegränsning

Politiska initiativ som syftar till att begränsa friskolornas vinster har mötts av ett markant kallsinne.⁷¹ En reglering av vinster är inte ett normalt inslag i en marknadsekonomi, men det förekommer. Hanteringen av nätbolagens intäktsramar (och därmed vinster) är ett exempel på detta.

När elmarknaden avreglerades för drygt 30 år sedan uppmärksammade lagstiftarna att elnäten behövde särskild reglering eftersom de var naturliga monopol. Tekniken som valdes för att motverka ohemula prisökningar i hägnet av denna monopolliknande situation blev att sätta ett tak för de intäkter som nätbolagen tilläts ta ut av sina kunder i form av nätavgifter. Taket fastställs av Energimarknadsinspektionen och gäller för en period om fyra år. Det bestäms på ett sådant sätt att nätbolagens kostnader täcks och att vinsten hamnar på en marknadsmässig nivå.⁷² Avkastningsnivån fastställs enligt sedvanliga ekonomiska metoder där bland annat sambandet mellan risk och avkastning spelar in.⁷³

Om en vinstbegränsning övervägs kan den modell som utvecklats för nätbranschen vara vägledande. En möjlighet som kan prövas är att som villkor för att få tillstånd att bedriva skolverk-

⁷¹ Se exempelvis prop. 2017/18:159 och bet 2017/18:FiU44.

⁷² Se Förordning 2010:304, Om fastställande av intäktsramar enligt ellagen 1997:857 och Energimarknadsinspektionen, EIFS 2010:6, EI R2017:07.

⁷³ I appendix 2 ges en närmare beskrivning av hur vinsten beräknas.

samhet kräva att skolan godtar denna vinstmodell. Den vinst som modellen medger kan ange ett riktmärke över en längre period. Uppgiften är både juridisk-teknisk och politisk. Vad gäller det senare handlar det om hur skolans ägares intresse av en rimlig vinst kan vägas samman med allmänhetens intresse av en så låg vinst som möjligt utan att det eliminerar alla drivkrafter för friskolor.

11.7 Skolpengens storlek

Bakom regeln om lika skolpeng rådde tidigare stor politisk enighet. Lika förutsättningar att verka betraktas av principens förespråkare som nödvändigt för att skapa tillräcklig konkurrens och uppnå en effektiv resursfördelning. Kritiken mot modellen med lika skolpeng har emellertid ökat på senare tid. Argumentet är detsamma som återfinns i den första propositionen på området: skolor med offentliga huvudmän har ett mera långtgående uppdrag än enskilda. Det bör avspeglas i storleken på de tilldelade resurserna.⁷⁴ Regeln om den lika skolpengen har också kritiserats för att inte låta sig förenas med idén om likvärdiga skolor.⁷⁵ Då elevernas förutsättningar skiljer sig åt måste de tilldelade resurserna också skilja sig åt för att skillnaderna i utfallet ska hållas inom rimliga gränser.

Med en särskild friskolelag kan en mera flexibel ordning skapas som bättre överensstämmer med lagstiftarens intentioner och utbildningens speciella egenskaper. En möjlighet som skulle kunna övervägas är att fastställa skolpengens storlek utifrån vilket ansvar skolan har och att ge friskolorna möjlighet att själva bestämma vilket ansvar de vill bära. Skolor som är beredda att ta på sig det fulla ansvaret för utbildningen tilldelas en högre skolpeng än de som vill påverka elevunderlaget med hjälp av kö eller motsvarande.

Samma skolpeng som de kommunala skolorna är med detta resonemang ingen rättighet för varje enskild skola utan något som skolan förtjänar genom det ansvar som skolan är beredd att ta på sig. Detta i sin tur bestäms genom överenskommelse med kommunen. Viss försiktighet måste iaktas eftersom inställningen till friskolor skiftar mellan kommuner beroende på vem som innehar den politiska makten. Möjligen bör Skolinspektionen vara part i förhandlingar om skolpengens storlek och att detta fastställs för en femårsperiod i samband med att tillstånd beviljas och därefter regelbundet i visst intervall.

11.8 Kontroll och insyn

Inom utredningen har också behovet av att skärpa bestämmelserna om insyn och kontroll av verksamheten diskuterats. Som allmän utgångspunkt bör enligt vår bedömning skattefinansierad verksamhet med enskild huvudman underkastas samma insyn och kontroll som gäller den offentliga huvudmannen. Offentlighetsprincipen och meddelarskyddet bör gälla också friskolor. Tvingande regler för insyn och kontroll av hur de tillförda ekonomiska medlen används saknas. Hur detta bäst utformas bör analyseras inom ramen för den särskilda friskolelag som vi förordar.

⁷⁴ Prop. 1991/92:95.

⁷⁵ Se SOU 2020:28.

I andra avseenden står bestämmelser i andra lagrum, såsom aktiebolagslagen, i vägen. Information om betyg räknas som företagshemlighet varför noterade skolor inte får lämna ut sådan information med stöd av EU-rätten.

Vad som därtill komplicerar frågan om insyn är de speciella regler som gäller de börsnoterade bolagen. Med stöd av likhetstänkandet blir dessa bestämmelser tillämpliga på alla skolor men med den ordning vi föreslagit går en del av dessa problem att hantera. Som exempel kunde som villkor för tillstånd krävas öppenhet – även om det förutsätter att skolans bolagsordning ändras.

Ett jämförelsevis enkelt sätt att strama upp insynsproblematiken i aktiebolag är att varje lägeskommun erbjuds möjlighet att förvärva en aktie i skolaktiebolaget. Enligt 7 kap. 36 § ABL har aktieägare i aktiebolag som har högst tio aktieägare en utökad rätt till insyn. Utöver den upplysningsplikt som åvilar bolagsledningen enligt 7 kap. 32 och 33 §§ har aktieägare, enligt 7 kap. 36 §, rätt till insyn i bolagets räkenskaper och andra handlingar som rör bolagets verksamhet. I viss utsträckning kan de även begära utredningshjälp.

Att låta kommunerna sköta den utvidgade form av granskning som vi förespråkar är däremot inte lämpligt. Friskolorna konkurrerar med de kommunala skolorna. Därtill är risken betydande att personliga relationer - särskilt i de mindre kommunerna - påverkar granskningen. Det är enligt vår bedömning enklare att införa regler om skärpt kontroll och insyn i en särskild friskolelag och att koppla tillståndet till de kontrollmöjligheter som kan anses som önskvärd.

11.9 **Antal skolenheter per huvudman**

Skollagen sätter ingen gräns för hur många skolenheter en huvudman får inrätta och äga. Som framgått ovan har det skett en koncentration av ägandet och kontrollen av skolor. Uppskattningsvis ägs 50 procent av skolenheterna av 10 skolkoncerner.

I andra länder som Danmark finns regler om hur många skolenheter som en enskild huvudman får äga. Det kan finnas skäl att undersöka lämpligheten av att införa en motsvarande regel i Sverige. Flera argument för detta kan anföras. Med många ägare ökar sannolikheten att det finns olika pedagogiska inriktningar som var målet när friskolereformen genomfördes. Med en variation av ägare minskar dessutom risken att privata skolkoncerner kan utöva otillbörliga påtryckningar mot offentliga institutioner.

11.10 **Kostnader**

I vårt uppdrag ligger att ge en uppskattning av kostnaderna av våra förslag. Eftersom våra förslag inte innebär en omedelbar ändring av friskolornas verksamhet uppkommer heller inga kostnader. Vårt grundläggande förslag är att det ska utredas hur uppdraget att förmedla skattefinansierad utbildning ska utformas. Den nya lagstiftningen bör utan svårigheter kunna anpassas till andra centrala samhällsvärderingar som värdet av fri företagsamhet, etableringsfrihet och äganderätt.

Huruvida ändringar av villkoren (endast privata aktiebolag tillåts) eller återkallande av tillstånd för friskolor kränker äganderätten är inte rättsligt klarlagt och ingår inte i vårt uppdrag. Det går därför inte att bedöma vare sig storleken på den ersättning som kan komma att behöva betalas ut eller om det ens kommer att behöva ske.

Samtidigt bör det understrykas att friskolebranschen inte är homogen. Merparten av de friskolor som har tillstånd att verka berörs inte av våra förslag. Uppskattningsvis en tredjedel av de fristående skolorna har en annan huvudman än ett aktiebolag. En tredjedel av de friskolor som bedrivs som aktiebolag är små och drivs med en skolenhet per huvudman. Den sista tredjedelen av skolenheterna ägs av skolkoncerner som värdemässigt kan förmodas vara känsligare för förändringar i villkoren för sin verksamhet.

Ser vi i stället till ägandet har vi tidigare visat att även denna del av antalet skolenheter huvudsakligen kontrolleras av tio ägare. Eventuella problem i dessa hänseenden är alltså starkt begränsat numerärt. Värdet av dessa koncerner är emellertid betydande. Det redovisade värdet på skolkoncernerna, Academedia och Atvexa som noterats på Nasdaq OMX var i januari 2022 sammanlagt ca 6 miljarder kronor.

12. Sammanfattning och slutsatser

I vårt uppdrag från Lärarnas Riksförbund ingår att undersöka olika associationsformer för skolverksamhet, förklara hur överskott kan uppstå i skolorna som kan delas ut till ägarna och lämna förslag på hur skolor i aktiebolagsform kan fasas ut och ersättas med andra verksamhetsformer.

Uppdraget är omfattande och inbegriper en rad frågeställningar som spänner över områden som juridik, offentlig förvaltning och ekonomi. Vi har haft begränsad tid till vårt förfogande och alla aspekter som rör friskolorna har inte kunnat beröras. I vissa fall har vi tvingats till vissa förenklingar.

Vår studie består av tre delar. I den första tas marknadslogiken upp. Trots att valfrihet och marknadstänkande stått i fokus för friskolorna sedan de infördes har konsekvensen av den marknadsekonomiska logiken inte uppmärksamats eller uppfattats som ett problem.

Enligt vår bedömning är marknadslogiken olämplig som teoretisk grund för friskolesystemet. Det finns ingen relevant marknad. Det finns inga konsumenter som med egna medel gör prioriteringar avseende sin konsumtion. Men det finns elever som omfattas av skolplikten. Att tala om en vara eller tjänst som är föremål för marknadskrafter är missvisande. Vad som produceras i skolverksamhet går inte att mäta eller värdera. Betygen kan spegla skolans prestation likväl som elevens. Det går därför inte att prissätta skolverksamhet om priset ska vara informationsbärande och bidra till att styra konsumtionsbeslut.

Allvarligare är att den marknadsekonomiska logiken inte står i samklang med ett av de grundläggande kraven på den svenska skolan: likvärdighet. Lika skolpeng och fri etablering leder i stället till segregering. Bara de elever som är lönsamma (kostar mindre att utbilda än vad som ges i skolpeng) kommer att vara attraktiva för friskolorna. Olönsamma elever hänvisas till de kommunala skolorna.

Drivkraften att locka de lönsamma eleverna leder till att valfriheten, som ofta framhävs som ett viktigt argument för friskolereformen, i praktiken bara gäller för det lönsamma kollektivet. De olönsamma eleverna har ingen valfrihet eftersom ingen friskola vill ta sig an dem när det finns ett överutbud av lönsamma elever.

Ur ett vinstmaximeringsperspektiv är dessa slutsatser självklara. Det är lättare att utbilda elever som har god studieförmåga än de med sämre. Med samma resurstilldelning oavsett elevens förutsättningar blir skolans vinst därför större om den lockar till sig duktiga elever. Sortering av elevunderlaget är en förklaring till friskolornas vinster.

Segregering innebär alltid exkludering. Konkurrens syftar till att exkludera olönsamma producenter och olönsamma konsumenter. Sådan exkludering är inte möjlig i skolans värld eftersom alla måste fullfölja sin skolplikt. Ingen elev kan avstå från konsumtion av skolverksamhet. Men om marknaden förkastar olönsamma elever måste någon annan ombesörja utbildningen av dessa elever. Friskolorna klarar inte samhällets samlade utbildningsuppdrag. Deras verksamhet är beroende av att de offentliga skolorna som till skillnad från friskolorna inte har en frihet att selektera inom elevpopulationen.

* * *

I den andra delen diskuteras olika associationsformer. Särskild uppmärksamhet ägnas aktiebolaget och dess särdrag. Val av verksamhetsform har inte varit föremål för någon påtaglig uppmärksamhet från lagstiftarens sida. Det har inte uppfattats som en central fråga för friskolereformen. Vår genomgång ger stöd för denna uppfattning. Aktiebolagen är en erkänd verksamhetsform som funnits i Sverige under snart 200 år. Det är en effektiv verksamhetsform för all ekonomisk verksamhet. Även sådan som inbegriper skattefinansierade välfärdstjänster.

Det är inte verksamhetsformen som är problemet för skolan. Det är korrekt att aktiebolag normalt bedrivs för att uppnå vinst och när skattemedel i form av skolpeng transformeras till vinster som fördelas mellan aktieägare kan det ge grund för kritik, men det är inte en konsekvens av aktiebolagsformen utan av systemet för skolpeng.

Ekonomiska föreningar, som brukar framhållas som ett alternativ till aktiebolaget, har genom sin kooperativa karaktär fördelar genom att syftet är medlemsnyttan av verksamheten som sådan. Ekonomiska föreningar kan emellertid ägas av ett aktiebolag och erbjuder därför inget alternativ till aktiebolagsformen. Föreningsformen skulle möjligen kunna förordas som ett alternativ om aktiebolag förbjuds att äga eller förvärva föreningar som bedriver skolverksamhet. Men detta är en långtgående inskränkning av näringslivets möjligheter till omstruktureringar och fördelarna uppväger inte nackdelarna. Vår slutsats är att det saknas ett lämpligt substitut till aktiebolaget.

Att förbjuda friskolor att verka i aktiebolagsform är enligt vår mening en ineffektiv och kostsam åtgärd. Den leder inte till att skolans måluppfyllelse ökar och de belopp staten kan tvingas att betala ut som kompensation till dagens ägare är betydande. Realistiska beräkningar tyder på att det ligger i storleksordningen 20 miljarder kronor. Därutöver måste man ta i beaktande att vissa friskolor kan komma att läggas ner vilket sätter kommunerna under press som följd av deras övergripande ansvar för utbildningen av kommunens barn och ungdomar.

Om det avgörande problemet förknippas med att överskott av verksamheten fördelas till aktieägarna antas en väg vara att ställa krav på att all skolverksamhet som bedrivs i aktiebolagsform ska underkastas en särskild vinstutdelningsbegränsning enligt reglerna i 32 kap. ABL. Nackdelarna med denna associationsform är dock så påtagliga och välkända att inte heller detta framstår som ett alternativ. I praktiken innebär ett sådant krav i nuläget att det inte kommer att bildas några skolor med anlitande av aktiebolagsformen. Att inom överskådlig tid anpassa SVB-bolag till den svenska marknadens institutionella förhållanden (bank-/kreditväsende etc.) ter sig även utan empiriskt stöd som utsiktslöst.

Ett annat och potentiellt sett mera effektivt sätt att begränsa friskolornas vinstjakt är att begränsa deras möjlighet att skapa vinst och dela ut den genom att utsätta friskolorna för tydligare sidorestriktioner som sätter ramar för den verksamhet de tillåts bedriva och hur.

Vi har i rapporten beskrivit logiken bakom sidorestriktionerna och kan i korthet sammanfattas: aktiebolagslagen krav på att realisera vinstsyftet styr ledningens agerande, men det sker inom ramen för de lagar och regler ett bolag har att förhålla sig till. Dessa lagar sätter därmed en gräns för ledningens frihet men förutsätter att restriktionerna går att budgetera som kostnader för bolaget. Vi har, för att ta ett exempel, regler för arbetsskydd. Dessa regler ger upphov till kostnader för bolaget som går att beräkna och därmed att inkludera i bolagets kostnads- och intäktskalkyl.

Problemen med den nuvarande friskolemodellen är enligt vår bedömning att förknippa med skollagen. Den skapar inga tydliga restriktioner för friskolornas agerande. Skollagen är alltför vag. Den innehåller främst en uppräkningslista av politiskt önskvärda tillstånd snarare än en lista på tydliga mål som kan mätas, följas upp och utvärderas. Denna fråga diskuteras i den tredje delen.

Ett av skollagens mera framträdande krav på utbildningen är att den ska förmedla kunskaper och värden. Men ingen av dessa komponenter går att mäta eller kostnadsföra. Den vaghet som kännetecknar skollagen kan inte fungera som en sidorestriktion. Möjligheten för ett skolbolag att disponera de tillförda medlen på det sätt som bäst gagnar ägarna blir i motsvarande grad vidsträckt.

Med skollagen har vi ett skolsystem bestående av en rad rättigheter. Vem som helst – givet att denne uppfyller de lågt ställda kraven har rätt att starta en friskola, rätt att få betalt av skattekollektivet, rätt att ta ut en vinst, rätt att välja vilka elever som ska antas och rätt att avbryta verksamheten när som helst. Entreprenören har rätt att slippa insyn i verksamheten, de anställda omfattas inte av meddelarskyddet och någon kontroll av hur de tillförda medlen används finns inte tillsynsmyndigheten eller kommunerna. Output går inte att mäta, lika lite som kvaliteten på det utförda arbetet. Dels för att det inte finns några mätbara mål, dels för att skolan fått stor frihet att själv mäta det som möjligen går att mäta.

* * *

Den nuvarande friskolemodellen är inte problemfri. Men att enbart ändra formen för huvudmannaskap är ingen lösning. Marknadslogiken är en olämplig utgångspunkt för utformningen av ett skolväsende. Detta är oförenligt med idén om en gemensam välfärd som inkluderar alla. Fri etablering som styrs av viljan till vinst skapar drivkrafter till sortering och segregering. De skolor som lyckas bäst i sin sällning kan förvänta sig högre vinster och därmed expansionsmöjligheter.

Den svenska modellen med rätt för skolor med enskild huvudman att verka som en myndighet är otillfredsställande då de enskilda skolorna, trots att stora belopp årligen allokeras till dessa, inte kan bli föremål för den insyn och kontroll som gäller andra offentliga myndigheter. Det leder till att den verksamhet de bedriver inte kan granskas på det sätt som lagstiftarna borde förutsätta.

Det är vår uppfattning att dessa avigsidor i det svenska skolväsendet inte kan lösas med enbart justeringar av de verksamhetsformer som friskolorna tillåts verka inom. Mera långtgående förändringar krävs som för att vara framgångsrika måste utgå från en annan föreställning än marknadslogiken. Därför föreslår vi att en särskild lag för huvudmän – en friskolelag – bör övervägas som tillåter olika lösningar för friskolor. Inom ramen för den kan de problem som idag uppmärksammas hanteras på ett flexibelt sätt. Det kan handla om antagningssystem, skolpengens storlek, insyn och kontroll, regler för överlåtelse och avveckling av verksamheten med mera. Vinst ska vara tillåten men det bör övervägas om vinstuttag av viss storlek ska kunna påverka skolpengen. Även sortering bör kunna tillåtas, men den skola som vill styra antagningen får då räkna med att skolpengens storlek påverkas. Beroende på hur antagningen sker kan skolpengen såväl ökas som minskas.

För att hantera alla de aspekter som krävs för att besluta om tillstånd och fortlöpande följa upp verksamheten krävs andra institutionella förhållanden än de nuvarande. En utgångspunkt skulle kunna vara att samma aktör som beslutar om tillstånd betalar för dess konsekvenser. Den nuvarande strukturen innebär att staten beslutar om tillstånd medan kommunen där skolan etableras

får ta de ekonomiska konsekvenserna. Denna ordning kan ifrågasättas. Dilemmat har i vart fall två hypotetiska lösningar:

1. Staten beslutar om tillstånd och betalar skolpengen. Om Skolinspektionen beslutar om ett tillstånd bör inte staten kunna ålägga en kommun att betala skolpengen. Tillstånd bör förenas med skyldighet för staten att betala skolpengen.
2. Kommunen beslutar om tillstånd och betalar. Skolinspektionen befrias från tillståndsprövningen. Beslutsprocessen flyttas därmed ner ett steg.

Båda modeller har uppenbara för- och nackdelar. Poängen med dessa "tillståndsmodeller" är främst att belysa dagens splittring mellan tillståndsbeslut och kostnadsföring. Den är åtminstone i våra ögon ett av flera tecken på att skolsystemet även i detta hänseende är dysfunktionellt. Enligt punkt ett ovan (som vi spontant föredrar) kopplas tillstånd samman med kostnaderna. Detta kommer antagligen att ge staten incitament att överväga hur tillståndsgivningen ska utformas och vilka kriterier som ska styra den.

Litteratur

- Bergström, C. och P. Samuelsson, (2021), *Aktiebolagets Grundproblem*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Epple, D. och R. Romano, (2012), "Economic Modeling and Analysis in Educational Vouchers", *Annual Review of Economics*, nr 4, sid 159–183.
- Friedman, M., (1955) "The Role of Government in Education", i *Economics and Public Interests*, R.E.Solo (ed), Rutgers University Press.
- Jordahl, H. (red), 2013, *Välfärdstjänster i privat regi*, SNS, Stockholm.
- Galbraith, J. K., 1998, *Min ekonomiska historia*, Ordfront, Stockholm.
- Friedman, M., (1962), "The Role of Government in Education", i *Capitalism and Freedom*, New York, Cambridge Univ. Press.
- Betänkande 1991/92:UbU, Om valfrihet och fristående skolor, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 1992/93:UbU17, Valfrihet i skolan, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 1993/94:UbU20, Vissa ändringar i skollagen, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 1996/97:UbU4, Fristående skolor m.m., Utbildningsutskottet.
- Betänkande 1998/99:UbU9, Fristående förskoleklass, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2001/02:UbU7, Fristående skolor, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2009/10:UbU22, Bidragsvillkor för fristående verksamheter, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2006/07:UbU15, Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m., Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2007/08:UbU13, Nya skolmyndigheter, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2008/09:UbU13, Offentliga bidrag på lika villkor, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2009/10:UbU21, Ny skollag, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2013/14:UbU21, Vissa skollagsfrågor, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2013/14:UbU22, Fristående skolor samt tillsyn och information om skolan, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2013/14:UbU25, statens tillsyn över skolan, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2017/18:UbU27, Samling för skolan, Utbildningsutskottet.
- Betänkande 2017/18:FiU44, Tillstånd att ta emot finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet, Finansutskottet.
- Betänkande 2017/18:FiU43, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, Finansutskottet.
- Betänkande 2017/18:KU2, En modern och rättssäker förvaltning, Konstitutionsutskottet.

Betänkande 2018/19:KU8, Några frågor om tillämpningen av offentlighetsprincipen, Konstitutionsutskottet.

Betänkande 2020/21:KU31, Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation, Konstitutionsutskottet.

Riksrevisionen (2021), *Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande*, rapport 2021:12, Riksrevisionen, Stockholm

Prop 1991/92:95, Regeringens proposition, Om valfrihet och fristående skolor.

Prop 1992/92:230, Regeringens proposition, Valfrihet i skolan.

Prop 1993/94:242, Regeringens proposition, Vissa ändringar i skollagen.

Prop 1995/96:200, Regeringens proposition, Fristående skolor m.m.

Prop 1998/99:45, Regeringens proposition, Fristående förskoleklass.

Prop 2001/02:35, Regeringens proposition, Fristående skolor.

Prop 2006/07:71, Regeringens proposition, Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m.

Prop 2007/08:50, Regeringens proposition, Nya Skolmyndigheter.

Prop 2008/09:171, Regeringens proposition, Offentliga Bidrag på lika villkor.

Prop 2009/10:157, Regeringens proposition, Bidragsvillkor för fristående verksamheter.

Prop 2009/10:165, Regeringens proposition, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.

Prop 2013/14:112, Regeringens proposition, Villkor för fristående skolor m.m.

Prop 2016/17:180, Regeringens proposition, En modern och rättssäker förvaltning

Prop 2017/18:281, Regeringens proposition, Några frågor om offentlighetsprincipen.

Prop 2017/18:159, Regeringens proposition, Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet.

Prop 2017/18:158, Regeringens proposition, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.

Prop 2017/18:182, Regeringens proposition, Samling för skolan.

Prop. 2020/21:01, Regeringens proposition, Förslag till statens budget 2022.

Prop 2020/21:141, Regeringens proposition, Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation.

Skrivelse 2013/14:200, Regeringens skrivelse, Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan

Skolinspektionen, (2017), Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola läsåret 2018/19. Dnr 30-2017:7122.

- Skolverket, (2006), *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? En kvantitativ analys av variationen i måluppfyllelse och likvärdighet över tid*. Rapport nr 275, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket, (2014), *Privata aktörer inom förskola och skola*, Rapport nr 410, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2019), *PISA 2018, 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*, Internationella Studier 487, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2020), *TIMSS 2019, Svenska grundskoleelevers kunskap i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, Internationella studier 2020:8, Skolverket, Stockholm.
- SOU 2015:7, *Krav på privata aktörer i välfärden*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- SOU 2015:82, *Ökad insyn i fristående skolor*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- SOU 2016:38, *Skolkommissionens delbetänkande*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- SOU 2016:78, *Ordning och reda i välfärden*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- SOU 2017:35, *Skolkommissionen del 2*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- SOU 2019:40, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- SOU 2020:28, *En mera likvärdig skola*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Vlachos, J., (2010), *Betygets värde – en analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*, Konkurrensverket, 2010:6.
- Vlachos, J., (2012), *"Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?"*, *Ekonomisk Debatt*, nr 4.

Appendix 1.

Antal inskrivna i skolväsendet 2019 och kostnaden för de olika skolformerna

År 2020 uppgick det offentliga utgifterna för skolväsendet till ca 290 miljarder kronor. Detta visas i uppställningen nedan. Om det kan antas att kostnaden för en elev i en friskola är genomsnittligt sett densamma som för en i en kommunal skola och att andelen elever i friskola är densamma som andelen friskolor dirigeras ca 53 miljarder kronor årligen till skolor med enskilda huvudmän.

Skolform	Kostnad, miljarder kronor	Antal inskrivna, totalt	Andel i friskolor	Kostnad friskolor, miljarder kronor
Förskola	81,1	521 885	20 %	16
Fritidshem	19,6	iu	15 % ^a	3
Förskoleklass	8,0	121 928	20 % ^b	1,6
Grundskola	127,3	1 086 008	15 %	19
Gymnasieskola	44,5	355 004	30 %	13
Delsumma 1	280,5			52
Pedagogisk omsorg	1,3	10 615	iu	
Öppen verksamhet	0,8	iu	iu	
Svenska utlandsskolor	0,2	iu	iu	
Grundsärskola	5,8	12 279	9 %	0,5
Gymnasiesärskola	3,0	6 380	16 %	0,5
Specialskola	0,6	699	iu	
Vuxenutbildning	10,1	120 459	iu	
Studieförbund	3,9	iu	iu	
Folkhögskolor	2,3	iu	iu	
Delsumma 2	28,0			
Totalsumma	308,5			53

iu = ingen uppgift

^{a)} egen uppskattning, procentandelen antas vara densamma för fritidshem som för grundskolor

^{b)} egen uppskattning, procentandelen antas vara densamma för förskoleklasser som för förskolor

Källa: Prop 2020/21:01, UO 16, samt egna bearbetningar

Appendix 2. Beräkning av vinsten enligt nätnyttomodellen

Nätnyttomodellen är uppbyggd på följande vis:

- Vinst = Totala intäkter – kapitalkostnaden – övriga kostnader
- Kapitalkostnaden = rimlig avkastning × kapitalbasen
- Rimlig avkastning = [(lånat kapital/kapitalbasen) × låneräntan efter skatt] + [eget kapital/kapitalbasen] × avkastning eget kapital]
- Avkastning eget kapital = riskfri ränta + (investeringens risk) × (marknadens avkastning – den riskfria räntan)
(se sid 43 EI R2017:07)

Med följande antagande får vi ett mått på dels avkastningen på det egna kapitalet, dels avkastningen på det totala kapitalet.

- Riskfri ränta = 1 %
- Investeringens risk = 0,2
- Marknadens avkastning = 8 %
- Låneränta = 3 %
- Avkastningen på eget kapital = 2,4 % = 1+0,2(8-1)
- Belåningsgrad = (lånat kapital/kapitalbasen) = 70 %
- Andel eget kapital = 1-belåningsgrad = 30 %
- Skattesats = 30 %
- Kostnad lånat kapital = 3 × (1-0,3) % = 2,1 %
- Rimlig avkastning på allt kapital = 2,19 % = 0,7 × 2,1 % + 0,3 × 2,4 %

Belåningsgrad, %	Rimlig avkastning på allt kapital, %		
	risk=0,2	risk=0,4	risk=0,6
0	2,4	3,8	5,2
20	2,34	3,46	4,58
40	2,28	3,12	3,96
60	2,22	2,78	3,34
80	2,16	2,44	2,72
100	2,1	2,1	2,1



LR.se/undersökningar

Utgiven av Lärarnas Riksförbund mars 2022

LRUND224SAM 2022-03

Lärarnas Riksförbund är det akademiska förbundet som enbart organiserar behöriga lärare och studie- och yrkesvägledare. Med cirka 90 000 medlemmar är vi ett av de största förbunden inom Saco.