A decorative graphic on the left side of the page, consisting of a large blue triangle pointing right, and a cluster of smaller triangles in shades of grey, green, and blue, arranged in a pattern that suggests movement or growth.

Konsekvenser vid ett hypotetiskt avvecklingsscenario av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor

Rapport

Svenskt Näringsliv

2026-06-01

Antal sidor: 78

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	5
2	Bakgrund och syfte	8
2.1	<i>Bakgrund</i>	8
2.2	<i>Syfte och uppdragets struktur</i>	8
2.3	<i>Generella avgränsningar</i>	9
3	Metod	9
3.1	<i>Övergripande metodansats</i>	9
3.1.1	Centrala begrepp och definitioner	10
3.2	<i>Spår 1 – Finansiell analys</i>	10
3.2.1	Gruppering av huvudmän	11
3.2.2	Scenarier och antaganden	11
3.2.3	Datakällor	11
3.3	<i>Spår 2</i>	12
3.3.1	Metod och datainsamling	12
3.3.2	Urval	12
3.3.3	Analysansats	12
4	Spår 1 – Finansiell analys	14
4.1	<i>Kartläggning av berörda aktiebolag</i>	14
4.1.1	Identifiering av population	14
4.1.2	Koncerner och fristående bolag	14
4.1.3	Storleks- och lönsamhetsvariation	14
4.1.4	Storleks- och resultatvariation	15
4.2	<i>Historisk lönsamhet och normalisering</i>	15
4.2.1	Historiska resultat	15
4.2.2	Normalisering av vinster	16
4.2.3	Normaliserad lönsamhet som grund för vidare analys	16
4.3	<i>Prognos av framtida vinstströmmar</i>	16
4.3.1	Efterfrågeantaganden	17
4.3.2	Demografisk utgångspunkt och scenariernas karaktär	18
4.3.3	Scenariernas roll i analysen	18
4.4	<i>Värderingsmodell – DCF-ansats</i>	19
4.4.1	Modellöversikt	19
4.4.2	Resultat från kassaflöde	20
4.4.3	Diskontering och nuvärde	21
4.4.4	Modellens roll i analysen	21

4.5	<i>Resultat – beräknad avvecklingskostnad</i>	22
4.5.1	Fördelning av värde	22
4.5.2	Sammanfattande tolkning av resultaten	24
4.6	<i>Känslighetsanalyser</i>	24
4.7	<i>Osäkerheter och begränsningar</i>	24
4.7.1	Hypotetiskt avvecklingsscenario	25
4.7.2	Aggregerad analys och schabloniserade antaganden	25
4.7.3	Databegränsningar och normalisering	25
4.7.4	Osäkerheter i långsiktiga antaganden	25
4.7.5	Samlad bedömning av analysens tillförlitlighet	25
5	Slutsatser spår 1	26
5.1.1	Avvecklingskostnaden motsvarar ett värde i storleksordningen tiotals miljarder kronor	26
5.1.2	Intervall och scenarier är centrala för tolkningen	26
5.1.3	Värdet är ojämnt fördelat mellan huvudmän	26
5.1.4	Sammanfattande bedömning	26
6	Spår 2 – Kommunal kontext och praktiska effekter	28
6.1	<i>Deltagande kommuner</i>	28
6.2	<i>Beredskap och planering</i>	29
6.2.1	Kapacitet inom förskola, grundskola och gymnasieskola	31
6.2.2	Slutsats beredskap och kapacitet	36
6.3	<i>Identifierade risker</i>	38
6.3.1	Minskad valfrihet	38
6.3.2	Kvalitetseffekter av minskad konkurrens	39
6.3.3	Erfarenhetsutbytet begränsas	39
6.3.4	Minskad riskspridning	40
6.3.5	Avbrott i elevernas utbildning	41
6.3.6	Risk att platser fylls av hemkommunens elever	41
6.4	<i>Osäkerheter och utmaningar</i>	42
6.4.1	Överföring av elevdata och dokumentation	43
6.4.2	Överföring av relationsburen kunskap	45
6.4.3	Administration	45
6.4.4	Svårt att leva upp till närhetsprincipen	46
6.4.5	Kultur, förtroende och preferenser	46
6.4.6	Timplaner	47
6.4.7	Utmaningar förknippade med verksamhetövergång	48
6.5	<i>Fördelar</i>	50
6.5.1	Demografisk utveckling	50
6.5.2	Kostnadsbesparingar	51

6.5.3	Bättre planeringsförutsättningar	52
6.5.4	Minskad administration	53
6.5.5	Likvärdighet	53
6.5.6	Mer heterogena elevgrupper	54
6.5.7	Dimensionering av gymnasieskolans utbildningar	54
6.5.8	Omställning skapar utrymme för förändring	56
7	Slutsatser spår 2	56
8	Samlad slutsats spår 1 och 2	61
9	Bilaga	64
9.1	<i>Centrala begrepp och definitioner</i>	64
9.2	<i>Kartläggning av berörda aktiebolag</i>	65
9.2.1	Identifiering av population	65
9.2.2	Fördelning på skolformer	66
9.3	<i>Historisk lönsamhet och normalisering</i>	66
9.3.1	Normalisering av vinster	67
9.3.2	Normaliserad lönsamhet som grund för vidare analys	67
9.4	<i>Prognos av framtida vinstströmmar</i>	68
9.4.1	Efterfrågeantaganden	68
9.4.2	Demografisk utgångspunkt	69
9.4.3	Kvantitativa antaganden	71
9.5	<i>Värderingsmodell – DCF-ansats</i>	72
9.5.1	Modellöversikt	72
9.5.2	Diskontering och nuvärde	73
9.6	<i>Beskrivning av beräkningsmodell</i>	73
9.6.1	Datainläsning och datakvalitet	73
9.6.2	Rensning och avgränsning	74
9.6.3	Normalisering av lönsamhet	74
9.6.4	Hantering av AcadeMedia	74
9.6.5	Klassificering av bolag	74
9.6.6	Efterfråga och befolkningstillväxt	74
9.6.7	Scenariostuktur	75
9.6.8	Kassaflödesmodell (DCF)	75
9.6.9	Aggregering	76
9.7	<i>Känslighetsanalys</i>	76
9.7.1	Val av analyserade parametrar	76
9.7.2	Känslighet för diskonteringsränta och prognosperiod	76
9.7.3	Känslighet för diskonteringsränta och lönsamhet	77
9.7.4	Terminalvärdets betydelse för det totala värdet	77

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Svenskt Näringsliv fått i uppdrag att genomföra en oberoende studie av de ekonomiska konsekvenserna vid ett hypotetiskt avvecklingsscenario av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor. Uppdraget omfattar dels en hypotetisk beräkning av samlade avvecklingskostnader, dels en saklig beskrivning av de möjliga effekterna i en kommunal kontext, utan att ta ställning i den politiska debatten eller göra normativa bedömningar.

Syftet med spår 1 har varit att, med utgångspunkt i finansiell information och etablerade värderingsprinciper, uppskatta storleksordningen på den samlade hypotetiska avvecklingskostnaden för aktiebolagsdrivna förskolor och skolor i Sverige. Analysen har genomförts genom att identifiera berörda huvudmän, analysera och normalisera historisk lönsamhet, prognostisera framtida vinstströmmar samt värdera dessa med en diskonterad kassaflödesmodell (DCF). Syftet har inte varit att fastställa ett exakt värde, utan att ge en transparent och analytiskt grundad uppskattning av de ekonomiska värden som är kopplade till verksamheternas långsiktiga intjäningsförmåga.

Syftet med spår 2 av granskningen har varit att kartlägga de praktiska konsekvenserna vid ett hypotetiskt avvecklingsscenario av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor ur ett kommunalt perspektiv. Detta innefattar både utmaningar så som exempelvis kostnader och svårigheter vid en verksamhetövergång från enskild till kommunal huvudman och fördelar i form av till exempel effekter av förflyttad elevpeng samt förändringar i kontroll och planeringsförmåga. Kartläggningen har utgått från intervjuer med representanter från ett urval av kommuner samt dokumentstudier.

Spår 1 visar att den aktiebolagsdrivna delen av skolväsendet i Sverige sammantaget representerar en ekonomisk intjäningsförmåga som i analysen motsvarar ett värde om tiotals miljarder kronor, givet de antaganden som tillämpas. Den finansiella analysen omfattar 759 aktiebolagsdrivna huvudmän med en samlad omsättning om cirka 46 miljarder kronor och en normaliserad EBITDA-nivå om cirka 2,6 miljarder kronor. Analysen har genomförts med en diskonterad kassaflödesmodell (DCF) baserad på antaganden om framtida lönsamhet, efterfrågeutveckling och risk.

Resultaten visar att den samlade avvecklingskostnaden i det analyserade hypotetiska scenariot uppgår till ett intervall om cirka 15,5 till 48,2 miljarder kronor, med ett basscenario om cirka 38,7 miljarder kronor. Intervallspannet speglar osäkerheter i centrala antaganden och ska tolkas som en storleksordning snarare än ett exakt värde. Studien visar samtidigt att värdet i hög grad är koncentrerat till ett begränsat antal större huvudmän och skolkoncerner. En mindre grupp bolag står för merparten av omsättning och intjäningsförmåga, medan ett stort antal mindre aktörer har en mer begränsad påverkan på det totala värdet.

Vidare visar analysen att värderingen är känslig för förändringar i centrala parametrar, särskilt diskonteringsränta och långsiktig lönsamhet. Även relativt små förändringar i dessa antaganden får ett tydligt genomslag på den beräknade avvecklingskostnaden.

Sammantaget visar studien att den aktiebolagsdrivna skolsektorn genererar långsiktiga ekonomiska värden som i analysen uppgår till betydande belopp men att dessa värden är ojämnt fördelade och starkt beroende av ett begränsat antal centrala antaganden.

Resultaten bör därför tolkas som ett analytiskt underlag för att förstå storleksordningen på dessa värden, snarare än som en exakt uppskattning av en faktisk kostnad.

Spår 2 i studien har visat att konsekvenserna av en eventuell avveckling av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor först och främst till stor del varierar mellan olika kommuner, till följd av en stor variation i kommunernas förutsättningar. Samtidigt finns återkommande gemensamma mönster.

Större och mer tätbefolkade kommuner med en hög andel barn och elever i fristående verksamheter framstår som mer sårbara eftersom de i större utsträckning i dagsläget saknar tillräcklig egen kapacitet för att ta emot alla barn och elever vid ett avvecklingsscenario. Å andra sidan har dessa kommuner i många fall relativt utvecklad scenarioplanering och arbetar kontinuerligt med att kartlägga effekter av eventuella nedläggningar eller konkurser. Mellanstora kommuner har i dag större utsträckning kapacitet att ta emot barn och elever i sina verksamheter men har i dagsläget en mindre utvecklad planering för ett större avvecklingsscenario. Mindre kommuner har ofta överkapacitet och skulle praktiskt kunna hantera ett ökat barn- och elevantal men har en mer begränsad och reaktiv planeringsförmåga.

Studien visar vidare att ingen kommungrupp fullt ut är förberedd på att hantera en samtidig avveckling av samtliga aktiebolagsdrivna verksamheter. Samtidigt är det rimligt att kommunerna inte har en full beredskap eller kapacitet för att överta samtliga barn och elever från aktiebolagsdrivan förskolor och skolor, givet att detta inte varit en reell risk eller ett troligt scenario. Många intervjupersoner uppger att kommunen hade kunnat växla upp kapaciteten och lösa platser om det faktiskt skulle bli ett aktuellt scenario.

Kapacitetsutmaningarna varierar dock mellan skolformer. I grundskolan är överkapaciteten generellt som störst. Även i förskolan uppger majoriteten av intervjupersonerna att kommunen skulle kunna ordna kapacitet, även om närhetsprincipen i många fall hade varit svår att uppfylla givet nuvarande skolstruktur. Gymnasieskolan framstår som särskilt kritisk eftersom många kommuner saknar egen kapacitet och är beroende av fristående aktörer eller regional samverkan.

När det gäller ekonomiska effekter visar studien att en avveckling kan innebära både möjligheter och risker. På kort sikt uppstår betydande omställningskostnader medan vissa kommunrepresentanter samtidigt ser potential för bättre resursutnyttjande. På längre sikt kvarstår dock kostnadsnivån i stort eftersom det totala barn- och elevantalet inte förändras. Studien visar också att kommunerna kan få bättre planeringsförutsättningar med färre

huvudmän, men att de samtidigt förlorar den riskspridning som idag finns mellan olika aktörer.

Vidare pekar studien på en risk att valfriheten och närhetsprincipen påverkas negativt genom ett minskat utbud av verksamheter och pedagogiska inriktningar samt längre avstånd till förskola och skola i vissa fall. Detta givet nuvarande skolstruktur. Samtidigt framkommer en bild av att ett samlat huvudmannaskap kan stärka likvärdigheten och förbättra resursfördelningen. Men det uttrycks parallellt en risk att detta skulle ske på bekostnad av kvalitet, innovation och utveckling.

Studien pekar också på att genomförandet av en avveckling skulle innebära betydande systemrisker och organisatoriska utmaningar särskilt kopplade till överföring av barn, elever och information, samt risk för avbrott i elevers utbildning framför allt på gymnasiet.

Samtidigt framkommer i studien en osäkerhet avseende hur stora effekterna faktiskt skulle bli av en avveckling av just aktiebolagsdrivna förskolor och skolor, utifrån scenariot att många mindre aktörer kan komma att ställa om till andra driftsformer. Flera av de både utmaningar och fördelar som identifierats i studien, kopplat till en situation där kommunen blir enda huvudman, skulle i sådant fall inte få lika stort genomslag.

2 BAKGRUND OCH SYFTE

2.1 BAKGRUND

Under senare år har frågan om aktiebolagsdrivna förskolor och skolor återkommande uppmärksammats i den svenska skolpolitiska debatten. Diskussionen har omfattat såväl begränsningar av vinstuttag och skärpt reglering som mer långtgående förslag om att helt avveckla denna typ av verksamhet.

Ett sådant strukturellt förändringsscenario aktualiserar ett antal komplexa frågeställningar, både ur ett ekonomiskt och organisatoriskt perspektiv. Svenskt Näringsliv har identifierat ett behov av kunskapsunderlag avseende dels storleksordningen på de ekonomiska värden som är kopplade till aktiebolagsdriven utbildningsverksamhet, dels de praktiska konsekvenser ett sådant scenario kan innebära för kommunerna.

Mot denna bakgrund har Svenskt Näringsliv gett Azets Revision & Rådgivning i uppdrag att genomföra en oberoende och analytiskt inriktad studie av dessa frågor.

2.2 SYFTE OCH UPPDRAGETS STRUKTUR

Rapportens övergripande syfte är att öka förståelsen för de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av ett hypotetiskt scenario där aktiebolagsdrivna förskolor och skolor i Sverige avvecklas.

Uppdraget består av två kompletterande delar, som i rapporten benämns spår 1 och spår 2:

1. Spår 1 – Finansiell analys

Syftet med spår 1 är att utifrån finansiell data samt etablerade värderingsprinciper uppskatta storleksordningen på den samlade hypotetiska avvecklingskostnaden för aktiebolagsdrivna förskolor och skolor i Sverige.

2. Spår 2 – Kommunal kontext och praktiska effekter

Syftet med spår 2 är att sakligt och objektivt beskriva vilka effekter ett avvecklings- eller övertagandescenario skulle kunna få i kommunerna inklusive praktiska utmaningar, risker samt möjliga fördelar och vinster ur ett kommunalt perspektiv.

De två spåren behandlar därmed olika men nära sammanlänkade aspekter av samma hypotetiska scenario. Tillsammans ger de ett bredare underlag för att förstå både ekonomiska samband och praktiska konsekvenser utan att rapporten tar ställning i den politiska debatten.

2.3 GENERELLA AVGRÄNSNINGAR

Studien bygger på ett antal avgränsningar som är centrala för tolkningen av resultaten.

Analysen utgår från ett helt hypotetiskt scenario där aktiebolagsdrivna förskolor och skolor upphör att bedriva verksamhet. Studien behandlar inte om, när eller på vilket sätt ett sådant scenario skulle kunna realiseras. Resultaten ska därmed tolkas som en teoretisk uppskattning av ekonomiska värden snarare än ett sannolikt förlopp. Studien tar inte ställning till juridiska eller politiska förutsättningar för att genomföra ett sådant scenario.

Den finansiella analysen genomförs på aggregerad nationell nivå och baseras på finansiell data från bolagens årsredovisningar. För att möjliggöra jämförbarhet och analysbarhet har ett antal antaganden schabloniserats bland annat avseende lönsamhet, tillväxt och risk. Resultaten ska därför tolkas som uppskattningar av storleksordningar snarare än exakta värden.

Begreppet avvecklingskostnad används i en analytisk betydelse och avser nuvärdet av framtida intjäningsförmåga vid fortsatt drift. Det omfattar inte bokförda tillgångar, faktiska ersättningsnivåer eller praktiska omställningskostnader.

I ett faktiskt genomförande kan ersättning för bokförda tillgångar aktualiseras beroende på juridiska och politiska förutsättningar. Dessa aspekter ligger dock utanför studiens analytiska ram, som syftar till att isolera och kvantifiera den långsiktiga ekonomiska intjäningsförmågan.

Studien omfattar inte heller operativa och juridiska frågeställningar kopplade till genomförandet, såsom elevplacering, personalövergång eller lokalförsörjning. Dessa aspekter kan vara av central betydelse i ett faktiskt scenario, men ligger utanför denna rapports analysram.

3 METOD

3.1 ÖVERGRIPANDE METODANSATS

Studien genomförs genom två metodologiskt skilda men samordnade analysansatser, benämnda spår 1 och spår 2.

Gemensamt för båda spåren är att analysen utgår från ett hypotetiskt scenario, genomförs på en övergripande nivå, samt syftar till att belysa samband, variation och konsekvenser, snarare än att fastställa exakta kostnader eller genomförandelösningar.

Spåren skiljer sig samtidigt metodologiskt. Spår 1 baseras på aggregerad data och kvantitativa antaganden för att möjliggöra en nationell värdering, medan spår 2 baseras på intervjuer och dokumentstudier av ett urval kommuner och därmed inte vilar på samma typ av antaganden.

3.1.1 Centrala begrepp och definitioner

I rapporten används ett antal finansiella och analytiska begrepp, såsom diskonterad kassaflödesmodell (DCF), kassaflöde och diskonteringsränta. Dessa begrepp är centrala för att förstå den finansiella analysen, men beskrivs inte utförligt i huvudtexten för att upprätthålla ett tydligt och sammanhållet metodflöde.

En samlad beskrivning av centrala begrepp och definitioner återfinns i bilaga 9.1.

3.2 SPÅR 1 – FINANSIELL ANALYS

Syftet med spår 1 är att uppskatta storleksordningen på den hypotetiska avvecklingskostnaden för aktiebolagsdrivna förskolor och skolor i Sverige. Avvecklingskostnaden definieras som nuvärdet av verksamheternas framtida intjäningsförmåga vid fortsatt drift.

Den finansiella analysen genomförs i fyra huvudsakliga steg:

1. **Identifiering av population:** Samtliga relevanta utbildningsverksamheter som bedrivs i aktiebolagsform identifieras utifrån Skolverkets register, kompletterat med finansiell information¹.
2. **Analys och normalisering av historisk lönsamhet:** Historiska resultat analyseras över flera år och justeras för att identifiera en uthållig och representativ lönsamhetsnivå. Syftet är att reducera påverkan av engångsposter och tillfälliga variationer.
3. **Prognos av framtida vinstströmmar:** Framtida resultat utvecklas med utgångspunkt i den normaliserade lönsamheten och antaganden om demografisk utveckling, efterfrågan och kostnadsstruktur.
4. **Värdering med diskonterad kassaflödesmodell (DCF):** De prognostiserade kassaflödena diskonteras till ett nuvärde med hänsyn till risk och tidsvärde av pengar dvs. att pengar idag är mer värda än i framtiden.

Den finansiella analysen har genomförts på aggregerad nationell nivå baserad på sammanställd finansiell och demografisk data. Detta har möjliggjort en enhetlig och jämförbar analys men har samtidigt inneburit att individuella skillnader mellan enskilda huvudmän och lokala förutsättningar inte fullt ut har beaktats.

För att säkerställa analytisk hanterbarhet och konsistens har ett antal parametrar schabloniserats, bland annat avseende investeringar, rörelsekapital och marginalutveckling. Schabloniseringarna har tillämpats konsekvent mellan scenarier och bolag för att möjliggöra jämförbarhet i värderingen.

¹ All finansiell information är hämtad från Retriver

3.2.1 Gruppering av huvudmän

För att möjliggöra en hanterbar och samtidigt relevant och nyanserad värdering har populationen delats in i tre grupper baserat på verksamheternas storlek och ekonomiska betydelse.

Grupp A omfattar de största huvudmännen vilka står för en betydande andel av den samlade omsättningen och intjäningsförmågan. Dessa bolag värderas individuellt med en fullständig DCF-ansats.

Grupp B omfattar övriga huvudmän av mindre storlek vilka sammantaget står för en begränsad andel av det totala värdet. Dessa värderas med en schabloniserad metod baserad på aggregerade antaganden.

Grupp C omfattar bolag med tydligt avvikande lönsamhet i relation till branschsnittet och behandlas därför separat i analysen.

Indelningen syftar till att balansera analytisk precision med metodisk hanterbarhet, genom att tillämpa mer detaljerad värdering där värdepåverkan är som störst.

Indelningen i grupper baseras inte enbart på storlek utan även på statistisk avvikelse i lönsamhet. Grupp A omfattar de 50 största bolagen baserat på omsättning och står för cirka 70 procent av den totala sektorns omsättning.

Grupp B omfattar bolag vars lönsamhet ligger inom ett normalintervall, definierat som att avvikelsen i EBITDA-marginal inte överstiger två standardavvikelser från branschgenomsnittet vilket innebär att bolag inom ett statistiskt normalintervall inkluderas medan mer extrema värden hanteras separat. Bolag som storleksmässigt tillhör Grupp B men uppvisar lönsamhet utanför det definierade normalintervallet omklassificeras till Grupp C och behandlas separat.

Grupp C utgörs av bolag vars lönsamhet avviker mer än två standardavvikelser från genomsnittet. Dessa behandlas separat i analysen för att säkerställa att extrema observationer inte får ett oproportionerligt genomslag på det aggregerade värdet.

3.2.2 Scenarier och antaganden

För att hantera osäkerhet i framtida utveckling tillämpas tre scenarier:

- ett konservativt scenario,
- ett basscenario, samt
- ett optimistiskt scenario.

Scenarierna bygger på samma metod och modellstruktur men skiljer sig åt i centrala antaganden, såsom efterfrågeutveckling, uthållig lönsamhet och risknivå. Resultaten redovisas därför som intervall, där basscenarioet utgör analysens referenspunkt.

3.2.3 Datakällor

Analysen baseras på aggregerad information från:

- Skolverkets register över skolenheter och huvudmän.

- Redovisningsdata hämtad från Retriever². Underlaget omfattar offentlig finansiell information för samtliga bolag och koncerner som identifierats genom Skolverkets register över skolenheter och huvudmän.
- officiella befolkningsprognoser för relevanta åldersgrupper.

I dataprocesen har bolag utan aktiv verksamhet exkluderats baserat på tillgänglig information om omsättning och verksamhetsstatus.

3.3 SPÅR 2

3.3.1 Metod och datainsamling

Spår 2 genomförs som en kvalitativ fallstudie och bygger på:

- intervjuer med representanter från tio kommuner samt ett gymnasieförbund
- kompletterande dokumentstudier samt
- en workshop för fördjupning och förankring av analysen.

Intervjuerna har varit semistrukturerade och omfattat cirka 30 respondenter i olika roller såsom förvaltningsledning, ekonomifunktioner, lokal- eller fastighetsstrateg samt politisk ledning. Samtliga deltagare har getts möjlighet att faktakontrollera relevanta delar av rapporten. Faktakontrollen har avsett sakuppgifter och inte bedömningar eller analyser.

3.3.2 Urval

Urvalet av kommuner har primärt guidats av SKR:s kommungruppsindelning, i syfte att säkerställa variation i strukturella förutsättningar mellan olika typer av kommuner. Kommungrupp A avser storstäder och pendlingskommun nära storstäder. Kommungrupp B avser större stad och kommun nära större stad. Kommungrupp C avser mindre städer och landsbygdskommuner. Inom respektive kommungrupp har urvalet vidare utformats för att inkludera kommuner med låg, medelhög samt hög andel barn och elever i fristående verksamheter. Medelhög har bedömts vara runt 16 procent, vilket speglar genomsnittet i riket. För andelen barn och elever i fristående enheter har vi utgått från statistik hämtad från Kolada. Statistiken avser grundskola F-9. I urvalet har vi utgått från statistik avseende grundskola eftersom grundskolan är den skolform som flest antal barn går i. Urvalet har därutöver beaktat geografisk spridning samt variation i politiskt styre. Syftet har varit att fånga en bredd av förutsättningar och perspektiv, snarare än att uppnå statistisk representativitet.

3.3.3 Analysansats

Kommungrupperna används som ett ramverk för urvalet samt som en struktur för att beskriva och jämföra resultat, men utgör inte en analytisk modell i strikt mening. Analysen fokuserar på att identifiera återkommande mönster, variationer i kommunernas

² Retriever Business är ett systemstöd för information från källor som kreditupplysningsföretag, Bolagsverket, Skatteverket och SCB

förutsättningar, samt gemensamma utmaningar och möjligheter. Insikter och reflektioner från respektive kommun redovisas anonymt och resultaten baseras på intervjupersonernas bedömningar av ett hypotetiskt scenario. Variationer i uppfattningar mellan respondenter har beaktats och redovisas där det bedömts relevant. De risker, utmaningar och fördelar som identifierats och framförs i resultatet redovisas tematiskt och har inte graderats eller värderats av rapportförfattarna.

4 SPÅR 1 – FINANSIELL ANALYS

4.1 KARTLÄGGNING AV BERÖRDA AKTIEBOLAG

4.1.1 Identifiering av population

Den population som omfattas av analysen utgörs av aktiebolagsdrivna huvudmän inom förskola, grundskola och gymnasieskola i Sverige.

Identifieringen har genomförts med utgångspunkt i Skolverkets register över skolenheter och huvudmän, kompletterat med finansiell information från Retriever. För att säkerställa jämförbarhet och undvika dubbelräkning har datan genomgått en strukturerad bearbetning, inklusive exkludering av bolag utan aktiv verksamhet samt hantering av koncernstrukturer.

Efter dessa justeringar omfattar analysen 759 unika huvudmän och utgör en i praktiken heltäckande kartläggning av den aktiebolagsdrivna delen av skolsektorn med undantag för aktörer där tillförlitlig data saknas. Populationen används som grund för att uppskatta den hypotetiska kostnaden för ett avvecklingsscenario på sektornivå och ligger därmed till grund för samtliga efterföljande analyser av lönsamhet, prognoser och värdering.

En mer detaljerad beskrivning återfinns i kapitel 9.2.

4.1.2 Koncerner och fristående bolag

Populationen består av både större utbildningskoncerner och fristående aktiebolag.

Koncerner kännetecknas av att de bedriver verksamhet genom flera skolenheter och ibland flera juridiska bolag inom samma koncernstruktur medan fristående bolag i regel bedriver verksamhet i mer begränsad skala.

För koncerner analyseras den finansiella informationen på bolags- eller koncernnivå beroende på datatillgång för att fånga verksamhetens ekonomiska helhet. Fristående bolag analyseras individuellt utifrån tillgängliga finansiella uppgifter.

I den samlade analysen behandlas koncerner och fristående bolag på ett jämförbart sätt samtidigt som skillnader i storlek, stabilitet och organisatoriska förutsättningar beaktas.

4.1.3 Storleks- och lönsamhetsvariation

Kartläggningen visar att populationen uppvisar stora variationer vad gäller omsättning, barn och elevvolym och lönsamhet. Större huvudmän har generellt en mer stabil resultatutveckling över tid medan mindre bolag i högre grad påverkas av förändringar i barn och elevunderlag, ersättningsnivåer och kostnadsstruktur.

För att hantera denna variation har analysen baserats på flera års historiska data

där resultaten normaliserats för att reducera effekten av tillfälliga avvikelser. I de delar där detaljerad individuell analys inte bedömts nödvändig har schabloniserade antaganden tillämpats för att säkerställa en konsekvent och hanterbar modell.

Tabell 1: Illustrativ spridning i omsättning och lönsamhet

Grupp	Omsättning i mdr (min)	Omsättning i mdr (median)	Omsättning i mdr (max)	EBIT-marginal (min)	EBIT-marginal (median)	EBIT-marginal (max)
A	0,1	0,18	12,7	-7,1%	4,5%	12,8%
B	0,001	0,013	0,1	-21,8%	5,5%	111,1%
C	*	*	*	*	*	*

*Grupp C redovisas inte i tabellen då denna grupp omfattar ett mycket begränsat antal bolag och hanteras separat i analysen

Tabellen visar att större bolag kännetecknas av högre omsättning och mer stabil lönsamhet, medan mindre bolag uppvisar en större spridning i både omsättning och resultatnivåer.

4.1.4 Storleks- och resultatvariation

Kartläggningen visar sammantaget att en mindre grupp större huvudmän står för en betydande andel av den totala omsättningen och den långsiktiga intjäningsförmågan inom den aktiebolagsdrivna delen av skolväsendet. De utgör tillsammans 67,2 procent av den totala omsättningen. Samtidigt utgörs majoriteten av huvudmännen av mindre bolag med begränsad verksamhetsvolym och större variation i resultaten.

Denna struktur är central för tolkningen av de finansiella resultaten i efterföljande kapitel eftersom den innebär att den samlade avvecklingskostnaden i huvudsak drivs av ett begränsat antal större aktörer och inte av antalet huvudmän i sig.

4.2 HISTORISK LÖNSAMHET OCH NORMALISERING

För att möjliggöra en framåtblickande värderingsanalys krävs en bedömning av vilken lönsamhetsnivå som kan anses vara uthållig över tid. Detta kapitel redovisar analysen av den historiska lönsamheten inom den aktiebolagsdrivna delen av skolväsendet samt den normalisering som genomförts i syfte att fastställa en representativ utgångspunkt för prognoser av framtida vinstströmmar. Syftet är inte att redovisa eller analysera enskilda års resultat utan att identifiera en långsiktigt hållbar lönsamhetsnivå som kan ligga till grund för den fortsatta värderingen.

4.2.1 Historiska resultat

Analysen av den historiska lönsamheten visar att den aktiebolagsdrivna delen av skolväsendet över tid har uppvisat stabil och övervägande positiv lönsamhet. Variationer förekommer mellan enskilda år och aktörer, men dessa avser främst nivån på lönsamheten snarare än dess förekomst.

På aggregerad nivå uppgår omsättningen till cirka 46 miljarder kronor, medan den normaliserade EBITDA-nivån uppgår till cirka 2,6 miljarder kronor, vilket motsvarar en marginal om omkring 5 procent.

Tabell 2: Nyckeltal

Total omsättning	46 miljarder kronor
Normaliserad EBITDA	2,6 miljarder kronor
EBITDA-marginal	5 procent

Den observerade marginalnivån indikerar att sektorn som helhet präglas av stabil men relativt små marginaler i relation till verksamhetens kostnadsbas vilket innebär att resultatet är känsligt för förändringar i centrala faktorer såsom barn- och elevvolymen och kostnadsutveckling.

4.2.2 Normalisering av vinster

Enskilda årsresultat påverkas ofta av tillfälliga eller verksamhetsspecifika faktorer och är därmed inte fullt representativa för den långsiktiga intjäningsförmågan. För att skapa ett mer robust analysunderlag har resultaten därför normaliserats.

Normaliseringen har inneburit att engångsposter identifierats och justerats, att variationer har jämnats ut genom flerårsgenomsnitt samt att extrema observationer har hanterats separat. Särskild vikt har lagts vid att reducera påverkan från enskilda avvikande år.

Tabell 3: Principiell skillnad mellan historisk och normaliserad lönsamhet

Resultatmått	Beskrivning
Historisk EBITDA	Faktiskt utfall per år, inklusive volatilitet
Justeringar	Engångsposter och extremvärden
Normaliserad EBITDA	Uthållig, långsiktig vinstnivå

Den normaliserade EBITDA-nivån, som uppgår till cirka 2,6 miljarder kronor, utgör därmed en central utgångspunkt i den fortsatta värderingsanalysen. Det innebär att tillfälliga effekter såsom engångsintäkter eller kostnader justeras bort för att bättre spegla en normal årsnivå.

4.2.3 Normaliserad lönsamhet som grund för vidare analys

Den normaliserade lönsamheten ska inte tolkas som en prognos för framtida resultatutveckling i sig utan som en analytisk startpunkt för vidare scenariobaserad prognostisering. I efterföljande kapitel används den här nivån som bas för prognos av framtida vinstströmmar under olika antagna utvecklingsscenarioer samt beräkning av nuvärdet av de vinstströmmar inom ramen för värderingsmodellen.

Genom att särskilja historisk observation från normaliserad bedömning skapas transparens kring hur historiska data används i den framåtblickande analysen. Den normaliserade EBITDA-nivån utgör även utgångspunkt för kassaflödesberäkningen i värderingsmodellen. I den efterföljande analysen används denna nivå direkt i en EBITDA-baserad kassaflödesmodell där investeringar och rörelsekapital hanteras explicit. Underliggande beräkningsantaganden framgår av bilaga 9.2.

4.3 PROGNOSEN AV FRAMTIDA VINSTSTRÖMMAR

Med utgångspunkt i den normaliserade lönsamhet som fastställts i kapitel 4.2 har framtida vinstströmmar prognostiserats för att möjliggöra den efterföljande värderingsanalysen. Prognoserna syftar inte till att förutsäga exakta framtida resultat utan till att skapa ett analytiskt underlag för att bedöma storleksordningen på den långsiktigt uthålliga intjäningsförmågan. Prognoserna baseras på antaganden om framtida efterfrågeutveckling,

stabilitet i ersättningssystemen samt verksamheternas möjligheter att anpassa sina kostnadsstrukturer över tid. För att hantera osäkerhet i de antaganden som gjorts tillämpas flera alternativa utvecklingsscenarier.

Prognosmodellen bygger på en tvåstegsmodell där tillväxttakten differentieras över tid. Under de första fem åren tillämpas en kort- till medelfristig tillväxttakt medan en mer långsiktig och stabil tillväxtnivå antas för år 6–10. Detaljerade parametrar och antaganden redovisas i bilaga 9.4 Prognos av framtida vinstströmmar.

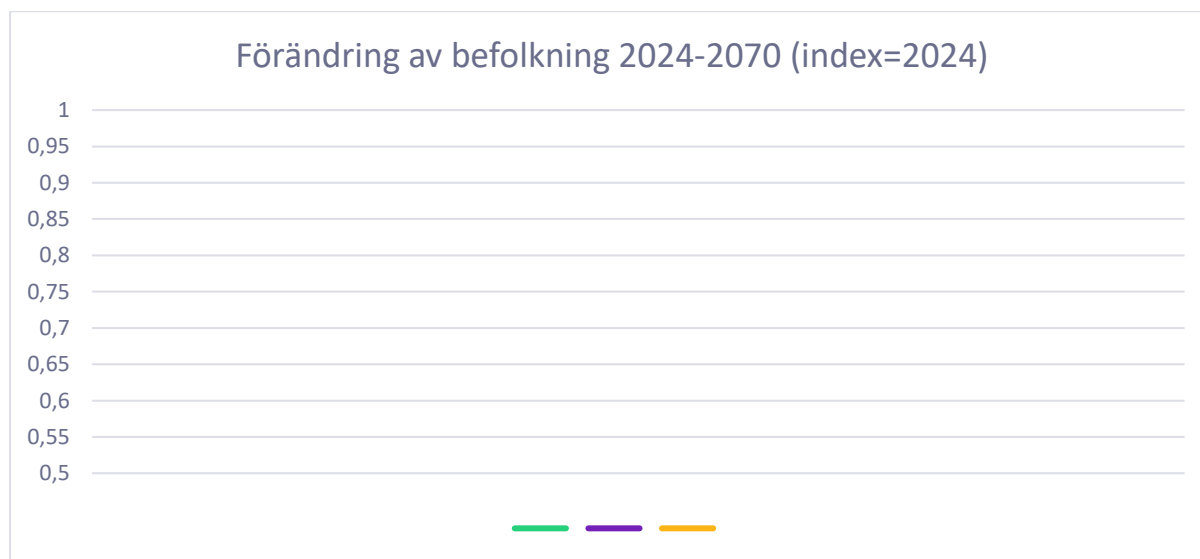
För de största bolagen (Grupp A) baseras tillväxtantagandena i basscenariot i större utsträckning på bolagsspecifik historisk utveckling, medan övriga bolag antas följa mer schabloniserade tillväxtbanor.

4.3.1 Efterfrågeantaganden

Efterfrågan på förskole-, grundskole- och gymnasieplatser är nära kopplad till den demografiska utvecklingen i relevanta åldersgrupper. Prognoser visar att utvecklingen varierar mellan skolformer med en tydlig nedgång i yngre åldrar på kort sikt och en mer stabil utveckling inom gymnasieskolan.

Detta innebär att efterfrågan präglas av variationer över tid och inte av en entydig långsiktig trend. I modellen antas därför en begränsad långsiktig tillväxt, där förändringar i barn- och elevvolymerna utgör den primära drivkraften bakom intäktsutvecklingen.

Figur 1: Förändring av befolkning 2024-2070



Befolkningsprognoserna visar att efterfrågan på utbildningsplatser i de studerade åldersgrupperna präglas av tydliga kort- och medelfristiga demografiska variationer inom särskilt förskola och grundskola. I den fortsatta prognos- och värderingsanalysen har detta beaktats genom antaganden om låg eller begränsad långsiktig volymtillväxt i linje med en stabiliserad befolkningsutveckling över längre tid.

4.3.2 Demografisk utgångspunkt och scenariernas karaktär

För att hantera osäkerhet i framtida utveckling tillämpas tre scenarier som speglar olika möjliga utfall. Basscenariot utgör analysens referenspunkt och bygger på antagandet att utvecklingen följer demografiska prognoser och att dagens strukturella förutsättningar i stort består.

De alternativa scenarierna illustrerar en mer negativ respektive mer gynnsam utveckling där skillnader främst avser efterfrågeutveckling, lönsamhet och risknivå.

Tabell 4: Översikt av scenariernas karaktär

Dimension	Konservativt scenario	Basscenario	Optimistiskt scenario
Efterfrågeutveckling	Svagare än demografisk basprognos; minskade barn och elevvolymen får tydligt genomslag	I linje med demografiska prognoser; stabilisering över tid	Stabil eller svagt positiv; högre deltagandegrad och anpassningsförmåga
Volymanpassning	Trögrörlig anpassning till minskat barn/elevantal	Anpassning i takt med demografisk utveckling	Effektiv anpassning och bättre kapacitetsutnyttjande
Normaliserad lönsamhet (EBITDA)	Lägre än historiskt normaliserad EBITDA-nivå	I linje med historiskt normaliserad nivå	Något högre än historiskt normaliserad nivå
Kostnadsutveckling	Kostnadspress, begränsat rationaliseringsutrymme	Stabil kostnadsutveckling	Effektiviseringar och skalfördelar
Riskenivå	Förhöjd	Normal	Lägre
Roll i analysen	Nedre spann för avvecklingskostnad	Referensscenario	Övre spann för avvecklingskostnad

Tabellen ger översikt av de tre scenarier som tillämpas i analysen samt beskriver hur scenarierna skiljer sig åt längs ett begränsat antal centrala dimensioner såsom efterfrågeutveckling, lönsamhet, kostnadsbild och risknivå. Syftet med tabellen är att tydliggöra scenariernas inbördes logik snarare än att redovisa exakta kvantitativa antaganden. Samtliga scenarier bygger på samma underliggande modellstruktur och metod men representerar olika tolkningar av hur demografiska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar kan utvecklas över tid.

4.3.3 Scenariernas roll i analysen

Scenarierna skiljer sig åt endast genom sina antaganden och inte genom metod eller modellstruktur. De används för att synliggöra hur osäkerhet i centrala parametrar påverkar värderingen. Resultaten redovisas därför som intervall där basscenariot utgör referenspunkt

och de övriga scenarierna definierar ett nedre respektive övre spann. En kvantitativ specifikation av scenarierna återfinns i bilaga 9.44.

4.4 VÄRDERINGSMODELL – DCF-ANSATS

I detta kapitel beskrivs hur de prognostiserade vinstströmmarna från kapitel 4.3 omvandlas till ett samlat ekonomiskt värde genom en diskonterad kassaflödesmodell (DCF). Syftet är att på ett transparent och systematiskt sätt uppskatta nuvärdet av framtida intjäningsförmåga och därigenom möjliggöra beräkningen av den hypotetiska avvecklingskostnaden.

Kapitlet fokuserar på modellens övergripande logik och tillämpning och behandlar inte tekniska detaljer.

4.4.1 Modellöversikt

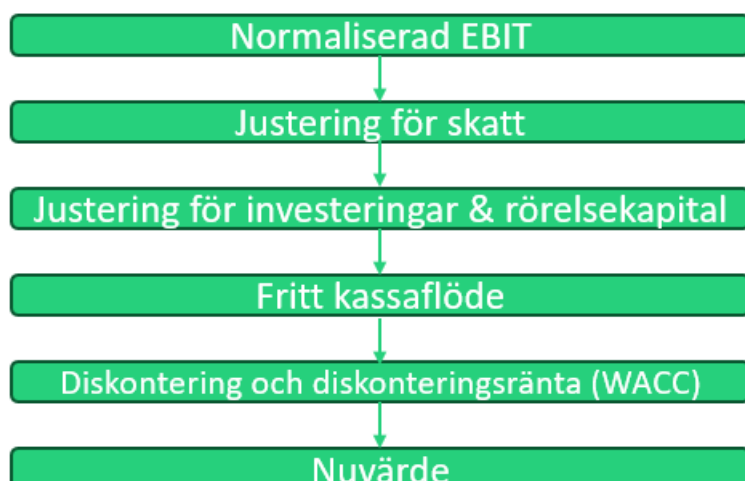
Värderingen genomförs med en diskonterad kassaflödesmodell (Discounted Cash Flow, DCF) vilket är en etablerad metod för att uppskatta värdet av en verksamhet utifrån dess framtida intjäningsförmåga. Grundprincipen är att värdet motsvarar nuvärdet av de kassaflöden som verksamheten förväntas generera vid fortsatt drift.

I modellen används den normaliserade EBITDA-nivån från föregående kapitel som utgångspunkt. Denna utvecklas framåtblickande genom antaganden om efterfrågan, kostnadsstruktur och anpassningsförmåga. Kassaflödena beräknas över en explicit prognosperiod följt av ett terminalvärde som fångar den långsiktiga utvecklingen bortom prognoshorisonten.

För att säkerställa en konsekvent och jämförbar värdering har analysen genomförts på en konsoliderad nivå där koncernstrukturer hanterats i dataprocessen. Detta innebär att interna flöden elimineras och att värderingen i större utsträckning speglar den ekonomiska helheten.

I basscenariot baseras modellen på ett antal centrala parametrar där särskilt diskonteringsränta, tillväxtantaganden och prognosperiodens längd har stor betydelse för utfallet. Dessa parametrar varierar mellan scenarierna men modellens struktur är densamma genom hela analysen. Den fullständiga modellstrukturen och beräkningslogiken framgår av bilaga 9.4

Figur 2: Översiktlig struktur för värderingsmodellen



4.4.2 Resultat från kassaflöde

Utgångspunkten för värderingen är EBITDA, vilket speglar verksamhetens operativa intjäningsförmåga före avskrivningar. EBITDA används som bas eftersom analysen genomförs på en aggregerad nivå och utbildningsverksamhet generellt kännetecknas av relativt begränsade och stabila investeringsbehov. För att nå ett kassaflöde som är relevant för värdering omvandlas EBITDA till fritt kassaflöde genom ett antal justeringar. I praktiken innebär detta att hänsyn tas till:

- bolagsskatt för att återspegla resultat efter skatt
- investeringar för att säkerställa att verksamheten kan upprätthålla sin kapacitet över tid
- förändringar i rörelsekapital, för att fånga kapitalbindning i den löpande verksamheten

Tabell 5: Principiell omvandling från EBIT till fritt kassaflöde

Steg	Innebörd	Analytisk funktion
EBITDA	Rörelsens resultat	Bas för värderingen
– Skatt	Normal bolagsskatt	Realistiskt efter-skatt-mått
– Investeringar	Löpande capex	Säkerställer uthållighet
± Rörelsekapital	Mindre justering	Fångar operativ bindning
= Fritt kassaflöde'	Kassaflöde till värdering	Diskonteras

I den här analysen görs dessa justeringar utifrån förenklade och konsekventa antaganden. Det speglar att utbildningsverksamhet generellt kännetecknas av relativt begränsade investeringsbehov och en stabil kapitalstruktur där variationerna i kassaflöde i huvudsak

drivs av förändringar i lönsamhet och volymer snarare än av stora kapitalinvesteringar. Matematiska formuleringar och exakta beräkningssteg redovisas i bilaga 9.5.

4.4.3 Diskontering och nuvärde

De framtida kassaflöden som genereras i modellen inträffar vid olika tidpunkter och kan därför inte jämföras direkt. För att möjliggöra en värdering omräknas de till ett gemensamt nuvärde genom diskontering.

Diskonteringen sker med en diskonteringsränta (WACC) som speglar både tidsvärdet av pengar och den risk som är förknippad med verksamheten. En högre diskonteringsränta innebär att framtida kassaflöden värderas lägre medan en lägre ränta ger motsatt effekt. Antagandet om diskonteringsränta är därför en av de enskilt viktigaste värde drivarna i modellen.

Efter den explicita prognosperioden beräknas ett terminalvärde som representerar värdet av kassaflöden bortom analysperioden. Terminalvärdet bygger på antagandet att verksamheten övergår till ett stabilt tillstånd med en låg och uthållig tillväxttakt. Beräkningen görs enligt en etablerad modell där kassaflödet i terminalperioden relateras till skillnaden mellan diskonteringsränta och långsiktig tillväxt.

I den tillämpade modellen utgör kassaflödena under den explicita prognosperioden något mer än hälften av det totala värdet medan terminalvärdet står för resterande del. Detta innebär att både antaganden om utvecklingen under de första åren och antaganden om den långsiktiga lönsamheten har stor påverkan på värderingsresultatet. Matematiska formuleringar och exakta beräkningssteg redovisas i bilaga 9.5.

Figur 3: Prognosperiod och terminalvärde i DCF-modellen



4.4.4 Modellens roll i analysen

Den DCF-modell som tillämpas i studien ska förstås som ett analytiskt verktyg för att uppskatta storleksordningen på ekonomiska värden kopplade till framtida intjäningsförmåga. Modellen är inte avsedd att beskriva faktiska ersättningsnivåer eller marknadsvärden i en konkret avvecklingssituation.

En central styrka i modellen är att den möjliggör en transparent koppling mellan underliggande antaganden och värderingsutfall. Genom att använda samma modellstruktur i samtliga scenarier kan skillnader i resultat direkt härledas till variationer i centrala parametrar såsom efterfrågeutveckling, långsiktig lönsamhet och risk.

Samtidigt innebär modellen ett antal förenklingar. Den bygger på aggregerade data och schabloniserade antaganden, vilket innebär att individuella skillnader mellan huvudmän inte fullt ut fångas. Resultaten bör därför tolkas som en övergripande uppskattning av storleksordning snarare än som exakta värden för enskilda aktörer eller situationer.

Sammantaget utgör modellen ett strukturerat ramverk för att analysera hur framtida intjäningsförmåga omvandlas till ekonomiskt värde, samt hur känsligt detta värde är för förändringar i centrala antaganden.

4.5 RESULTAT – BERÄKNAD AVVECKLINGSKOSTNAD

Den samlade avvecklingskostnaden redovisas som ett intervall, baserat på utfallet i de tre analyserade scenarierna. Tabellen nedan visar analysen resultat av den hypotetiska avvecklingskostnaden på nationell nivå.

Tabell 6: Illustrativt intervall för beräknad avvecklingskostnad

Scenario	Resultat (mdr kr)	Beräknad avvecklingskostnad	Tolkning
Konservativt	15,508	Lägsta nivå i intervallet	Pressad utveckling
Basscenario	38,675	Mittpunkt / referens	Huvudresultat
Optimistiskt	48,241	Högsta nivå i intervallet	Gynnsam utveckling

Basscenarioet utgör analysens huvudsakliga referenspunkt medan de övriga scenarierna definierar ett nedre respektive övre spann. Resultatintervallet speglar osäkerheten i ett begränsat antal centrala antaganden framför allt avseende framtida efterfrågeutveckling, långsiktig lönsamhet och risknivå.

Skillnaderna mellan scenarierna är i stor utsträckning en följd av hur dessa faktorer utvecklas. I det konservativa scenariot kombineras ett antal negativa antaganden däribland svagare volymutveckling, lägre marginaler och ökad kapitalbindning. Detta leder sammantaget till en tydligt lägre beräknad intjäningsförmåga och därmed ett lägre värde.

Den lägre lönsamheten i det konservativa scenariot, motsvarande en nedjustering av den normaliserade EBITDA-marginalen med omkring 25–30 procent, jämfört med basscenarioet återspeglar antaganden om en mer pressad kostnads- och ersättningsutveckling. I kombination med en svagare demografisk utveckling och ökad konkurrens om barn- och elevunderlaget förstärks effekten på kassaflödena.

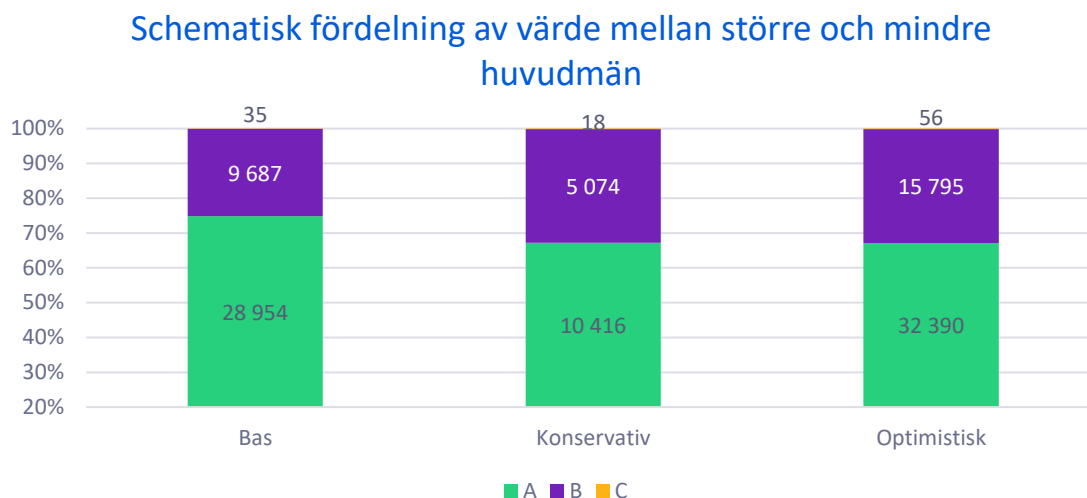
Sammantaget innebär detta att värdet i det konservativa scenariot i huvudsak påverkas av en kombination av lägre intäktsutveckling och försämrad lönsamhet, medan motsatt utveckling gäller i det optimistiska scenariot.

4.5.1 Fördelning av värde

Utöver den samlade storleken på den beräknade avvecklingskostnaden har analysen även belyst hur värdet fördelas mellan olika typer av huvudmän.

Resultaten visar att en betydande andel av det samlade värdet är koncentrerat till ett begränsat antal större huvudmän och skolkoncerner medan ett stort antal mindre fristående huvudmän sammantaget står för en relativt begränsad andel av totalvärdet.

Figur 4: Schematiskt fördelning av värdet mellan större och mindre huvudmän i respektive scenario



Fördelning i figuren ovan ska förstås mot bakgrund av populationens struktur. Av de totalt 759 aktiebolagsdrivna huvudmän som ingår i analysen har 50 bolag klassificerats i Grupp A och analyserats individuellt med fullständig DCF-värdering medan 707 bolag återfinns i Grupp B och värderas med en schabloniserad ansats. Endast ett mycket begränsat antal bolag (2 stycken) har behandlats separat till följd av avvikande egenskaper. Den här koncentrationen av bolag är i linje med den spridning i omsättning och lönsamhet som redovisades i avsnitt 4.1.4, där en mindre grupp större bolag uppvisar betydligt högre volymer och stabilitet jämfört med övriga delar av populationen.

Fördelningen av barn- och elevunderlaget följer i stort samma koncentrationsmönster som omsättning och intjäningsförmåga. Grupp A som omfattar de största aktörerna står för cirka 75,9 procent av det totala barn- och elevantalet medan Grupp B omfattar cirka 24,0 procent. Grupp C utgör en mycket begränsad andel om cirka 0,1 procent.

På aggregerad nivå uppgår den totala omsättningen till cirka 46 miljarder kronor och den normaliserade EBITDA-nivån till cirka 2,6 miljarder kronor, vilket ytterligare förklarar varför värdet är koncentrerat till ett fåtal större aktörer.

Som framgår av Figur 4 är värdekoncentrationen tydlig i samtliga scenarier. I samtliga scenarier utgör Grupp A en dominerande andel av det totala värdet vilket tydliggör att ett begränsat antal större aktörer driver merparten av det aggregerade utfallet. Grupp A, som omfattar ett relativt litet antal större aktörer, står för en dominerande andel av det totala värdet, medan Grupp B – trots sitt stora antal bolag – bidrar med en mer begränsad andel i relation till sin storlek.

Den här koncentrationen av bolag är en direkt konsekvens av skillnader i omsättning, barn- och elevvolym, organisatorisk stabilitet och lönsamhet mellan olika typer av huvudmän.

En följd av detta är att de scenarioantaganden som påverkar lönsamhet och tillväxt får ett särskilt stort genomslag på det totala värdet. Detta gäller i synnerhet i det konservativa

scenariot där lägre marginaler och svagare volymutveckling i första hand påverkar de större aktörerna vilka står för merparten av värdet i modellen.

Sammantaget innebär detta att den beräknade avvecklingskostnaden i huvudsak drivs av utvecklingen för ett begränsat antal större huvudmän snarare än av den samlade populationens storlek.

4.5.2 Sammanfattande tolkning av resultaten

Resultaten att ett hypotetiskt avvecklingsscenario är förenat med ekonomiska värden mellan 15,5 och 48,2 miljarder kronor. Resultatintervallet speglar hur variationer i centrala antaganden slår igenom i värderingen. Särskilt stor påverkan har antaganden om lönsamhet, efterfrågeutveckling och risk.

Det konservativa scenariot illustrerar ett utfall där flera negativa drivkrafter samverkar. Lägre barn- och elevolymer till följd av demografisk utveckling, i kombination med en ersättningsmodell som inte fullt ut kompenserar för kostnadsökningar leder till pressade marginaler. Samtidigt medför ökad konkurrens om barn- och elevunderlaget att beläggningsgraden sjunker vilket ytterligare förstärker effekten på lönsamheten. Denna kombination av faktorer innebär att även relativt begränsade förändringar i centrala antaganden kan få ett betydande genomslag på det samlade värdet.

Resultaten ska därför tolkas som intervall och storleksordningar och inte som exakta värden.

4.6 KÄNSLIGHETSANALYSER

För att belysa hur centrala antaganden påverkar värderingen har känslighetsanalyser genomförts. Analysen fokuserar på parametrar som enligt etablerad värderingspraxis har särskilt stor betydelse framför allt diskonteringsränta, lönsamhet och antaganden om långsiktig tillväxt.

Resultaten visar att värderingen är särskilt känslig för förändringar i diskonteringsränta och marginalnivåer. Även relativt begränsade justeringar i dessa parametrar får ett tydligt genomslag på det totala värdet vilket understryker betydelsen av de antaganden som görs i modellen.

Känslighetsanalyserna kompletterar den scenariobaserade ansatsen och bekräftar att värderingen bör tolkas som ett intervall snarare än ett punktestimat.

En mer detaljerad redovisning av genomförda känslighetsanalyser inklusive underliggande antaganden och beräkningar återfinns bilaga kapitel 9.7.

4.7 OSÄKERHETER OCH BEGRÄNSNINGAR

Den genomförda analysen är förenad med ett antal osäkerheter och avgränsningar som är viktiga att beakta vid tolkning av resultaten. De följer dels av studiens hypotetiska karaktär, dels av de metodval och schabloniserade antaganden som varit nödvändiga för att möjliggöra en sammanhållen och nationell analys.

Syftet med detta kapitel är att tydliggöra analysens begränsningar och därigenom skapa transparens kring vad resultaten visar – och inte visar – samt att underlätta en korrekt och balanserad tolkning av de beräknade värdeintervallen.

4.7.1 Hypotetiskt avvecklingsscenario

Utgångspunkten i ett hypotetiskt avvecklingsscenario behandlas i kapitel 2 och är central för tolkningen av resultaten.

4.7.2 Aggregerad analys och schabloniserade antaganden

Den aggregerade ansatsen och de schabloniserade antagandena innebär att analysen inte tar sikte på att fastställa värden för enskilda aktörer eller specifika lokala förutsättningar.

4.7.3 Databegränsningar och normalisering

Analysen baseras huvudsakligen på offentlig finansiell information från årsredovisningar vilket innebär begränsningar i detaljnivå och aktualitet. Exempelvis saknas i vissa fall mer detaljerad information om kostnadsstruktur, investeringar och rörelsekapital.

Därutöver påverkas de historiska resultaten av tillfälliga faktorer såsom pandemirelaterade effekter, tillfälliga statsbidrag och verksamhets-specifika händelser. För att hantera detta har en normalisering genomförts i syfte att uppskatta en uthållig lönsamhetsnivå.

Normaliseringen innebär samtidigt en osäkerhet då bedömningen av vad som utgör en representativ långsiktig nivå baseras på analytiska antaganden. Resultaten är därför beroende av att dessa normaliserade nivåer utgör en rimlig approximation av verksamheternas långsiktiga ekonomiska förutsättningar.

4.7.4 Osäkerheter i långsiktiga antaganden

Värderingsanalysen sträcker sig över en lång tidsperiod och baseras på antaganden om framtida efterfrågeutveckling, lönsamhet och risk. Trots användning av officiella demografiska prognoser är långsiktiga bedömningar förenade med betydande osäkerhet. Särskilt gäller detta antaganden om långsiktig tillväxt i terminalperioden, stabilitet i ersättnings- och styrsystem samt framtida förändringar i regelverk eller ansvarsfördelning inom skolväsendet.

Som framgår av känslighetsanalysen i kapitel 4.6 har de antagandena stor påverkan på värderingsutfallet vilket understryker vikten av att tolka resultaten som intervall snarare än som exakta nivåer.

4.7.5 Samlad bedömning av analysens tillförlitlighet

Mot bakgrund av ovanstående bedöms analysen ge en övergripande och transparent bild av ett intervall för storleksordningen på de ekonomiska värden som är förknippade med aktiebolagsdriven utbildningsverksamhet.

Resultaten bör dock tolkas som ett analytiskt underlag och inte som underlag för faktiska beslut eller genomförande. De redovisade osäkerheterna innebär att resultaten bör betraktas som intervall.

5 SLUTSATSER SPÅR 1

Studien har haft till syfte att utifrån tillgänglig offentlig och finansiell data samt etablerade värderingsprinciper uppskatta storleksordningen på den hypotetiska avvecklingskostnaden för aktiebolagsdrivna förskolor och skolor i Sverige.

Analysen har genomförts med en framåtblickande ansats där utgångspunkten är verksamheternas långsiktiga intjäningsförmåga och inte historiska resultatnivåer eller bokförda tillgångar.

Mot bakgrund av de analyser som redovisats i rapporten kan ett antal övergripande slutsatser dras.

5.1.1 Avvecklingskostnaden motsvarar ett värde i storleksordningen tiotals miljarder kronor

Analysen visar att den aktiebolagsdrivna delen av skolväsendet genererar en långsiktig intjäningsförmåga som innebär en beräknad avvecklingskostnad, som uppgår till ett intervall om cirka 15,5–48,2 miljarder kronor med ett basscenario om cirka 38,7 miljarder kronor.

Variationerna i intervallet är i huvudsak hänförliga till skillnader i antaganden om framtida lönsamhet, efterfrågeutveckling och risknivå. Särskilt betydelsefullt är antagandet om marginalutveckling, där även måttliga förändringar får ett tydligt genomslag på värdet över tid.

5.1.2 Intervall och scenarier är centrala för tolkningen

En central slutsats är att resultaten bör tolkas som intervall och inte som ett enskilt värde. Skillnaderna mellan scenarierna speglar alternativa utvecklingsvägar för sektorn. Det konservativa scenariot illustrerar ett utfall där flera strukturella utmaningar sammanfaller såsom svagare demografisk utveckling, begränsad ersättningsökning och ökad konkurrens om barn och elever. Dessa faktorer leder sammantaget till lägre lönsamhet och svagare kassaflöden. I modellen motsvaras detta av en betydande nedjustering av marginalnivåerna, vilket är den enskilt viktigaste drivkraften bakom skillnaderna i värde mellan scenarierna.

5.1.3 Värdet är ojämnt fördelat mellan huvudmän

Analysen visar att den samlade avvecklingskostnaden i huvudsak drivs av ett begränsat antal större huvudmän och skolkoncerner. En begränsad grupp större aktörer står för en dominerande andel av det totala värdet i samtliga scenarier, medan ett stort antal mindre aktiebolag sammantaget har en mer begränsad påverkan på det totala värdet. Den strukturen innebär att förändringar i antaganden i huvudsak slår igenom via de större aktörerna, vilket förstärker både värdekoncentrationen och känsligheten i analysen.

5.1.4 Sammanfattande bedömning

Sammantaget visar analysen att ett hypotetiskt avvecklingsscenario för aktiebolagsdrivna förskolor och skolor är förknippat med ekonomiska värden där den beräknade avvecklingskostnaden uppgår till ett intervall om cirka 15,5 till 48,2 miljarder kronor. Värdet är i huvudsak hänförligt till ett begränsat antal större aktörer.

Resultaten är samtidigt tydligt beroende av antaganden om långsiktig lönsamhet och diskonteringsränta vilket understryker vikten av att tolka värderingen som ett intervall snarare än som ett fastställt värde. Studien bidrar därmed med ett transparent och kvantifierat underlag för att förstå storleksordningen på de ekonomiska värden som är kopplade till aktiebolagsdriven utbildningsverksamhet givet de antaganden som tillämpats.

6 SPÅR 2 – KOMMUNAL KONTEXT OCH PRAKTISKA EFFEKTER

Syftet med spår 2 är att sakligt och objektivt beskriva vilka effekter ett avvecklings- eller övertagandescenario skulle kunna få i kommunerna inklusive praktiska utmaningar, risker samt fördelar ur ett kommunalt perspektiv. I följande kapitel redovisas resultaten från de kvalitativa intervjuer som genomförts med representanter för kommuner. Intervjuerna bildar tillsammans med den dokumentation som begärts in från deltagande kommuner underlag för de analyser som görs inom spår 2.

6.1 DELTAGANDE KOMMUNER

Nedan presenteras en överblick över de kommuner som deltagit i studien. Samtliga deltagande kommuner är anonyma i studien och tabellerna syftar till att beskriva hur förutsättningar skiljer sig åt mellan deltagande kommuner som ingått i studien, vad gäller till exempel storlek och andel barn och elever i fristående förskola och skola.

Vi har valt att inte inkludera de tre storstadskommunerna i urvalet eftersom dessa präglas av särskilda förutsättningar i och med sin storlek som inte många andra kommuner står inför.

Låg andel elever i fristående enhet räknas i tabellen nedan som 1–10 procent. Medelhög andel som 11–19 procent, och hög andel som 20–50 procent. Inom kategori B, Större städer och kommuner nära större stad, har vi inte lyckats inkludera en kommun med en hög andel av sina grundskoleelever i fristående enheter. Vi har istället inkluderat en ytterligare kommun från kommungrupp A2 med en hög andel av sina elever i fristående grundskola. Därtill ingår i urvalet två kommuner i kategori B som har en lägre andel elever i fristående grundskola, och en kommun med en medelhög andel elever i fristående grundskola.

Tabell 7: Kommungrupp A, Storstäder och storstadsnära kommuner

	Kommun 1	Kommun 2	Kommun 3	Kommun 4
Kommungrupp	A2	A2	A2	A2
Andel elever i fristående enhet (grundskola)	Låg	Medel	Hög	Hög

Tabell 8: Kommungrupp B, Större städer och kommuner nära större stad

	Kommun 1	Kommun 2	Kommun 3
Kommungrupp	B4	B4	B3
Andel elever i fristående enhet (grundskola)	Låg	0%	Medel

Tabell 9: Kommungrupp C, Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

	Kommun 1	Kommun 2	Kommun 3
Kommungrupp	C9	C9	C8
Andel elever i fristående enhet (grundskola)	Låg	Medel	Hög

6.2 BEREDSKAP OCH PLANERING

Sverige står inför en tydlig minskning av antalet barn i förskola och skola de närmaste åren. Enligt SKR (Sveriges kommuner och regioner) kommer barnkullarna att minska med mellan 7–12% i snitt i förskolan och 5–10% i grundskolan under den kommande femårsperioden.³ För gymnasieskolan ligger nedgången lite längre fram i tiden och beräknas starta först efter 2030. Den demografiska utvecklingen i Sverige har inneburit en ökad medvetenhet och beredskap gällande planering och organisation av förskola och skola över lag i Sveriges kommuner. Det finns stora variationer i hur kommunen upplever planerings- och dimensioneringsarbetet utifrån tillgången på tillförlitliga prognoser. Även svängningar i ansökningsmönster och om den kommunala förskolan och skolan är förstahandsval för kommunens medborgare påverkar möjligheten till god prognostisering av verksamheterna.

De kommunrepresentanter vi intervjuat inom studien uppger samtliga att kommunen arbetar aktivt med sin planering och dimensionering av förskola, skola och gymnasium. Förutsättningarna för träffsäker prognostisering skiljer sig åt och blir tydlig när kommunerna jämförs utifrån kommungrupp.

Inom kommungrupp A finns det ofta ett större antal fristående enheter i närhet av, eller inom, den egna kommunen. Lokaltrafiken är ofta väl utbyggd, och det är relativt lätt att röra sig över kommungränserna. Inom kommungruppen finns generellt en god beredskap och planering, inklusive långsiktiga prognoser för förändringar av barn och elevkullar.

Kommunrepresentanter från kommuner med hög andel barn och elever i fristående enheter beskriver att planering och beredskap för att överta elever från fristående enheter är ständigt pågående diskussioner i förvaltningen utifrån att kommunen har ansvaret för att säkerställa skolgång för samtliga hemkommunens elever. Flera kommuner har tidigare erfarenhet av att fristående enheter av olika anledningar lagts ner. En kommunrepresentant beskriver att förvaltningen vart fjärde år genomför en lokalbehovsanalys för förskola och grundskola som innefattar befolkningsprognoser, kapaciteten i egen regi, samt hur stor marknadsandel kommunen har i egen verksamhet. I framtagandet av analysen ser förvaltningen över samtliga skolor, klasstorlek och antalet klasser, antal lediga klassrum samt hur många personer respektive skola skulle kunna rymma. Det ger förvaltningen översikt över hur många elever som ryms i den egna verksamheten, i respektive stadsdel

³ [Demografi och befolkning - SKR](#)

och åldersgrupp. Därmed kan den också se hur många av de elever som idag går i fristående enheter som kommunen skulle ha kapacitet att ta emot i händelse av nedläggning av fristående verksamhet.

En annan kommunrepresentant beskriver att kommunen för några år sedan hade en större fristående skola som inte fick fortsatt tillstånd att driva skolan. I och med det behövde kommunen lösa mottagande och överflyttning av elever. Efter den händelsen har mer omfattande analyser gjorts av hur kommunen skulle ta emot elever om fristående enheter stänger ner.

Kommunen i fråga har därtill säkerställt en beredskap för att kunna ta emot barn i två avdelningar i förskolan vid behov. Avdelningarna ligger vilande idag och skulle kunna startas upp med kort varsel. Förvaltningen har också analyserat frågan utifrån ett beredskapsperspektiv, det vill säga om kommunen skulle behöva ta över huvudmannaskapet i händelse av kris eller krig. I utbildningsnämndens lokalbehovsplan finns beskrivningar både av att kommunen behöver ta höjd för att kunna bedriva verksamhet under samhällsstörningar eller höjd beredskap och av att kommunen behöver ha en viss överkapacitet av lokaler för att ha plats om en fristående verksamhet lägger ner.

En intervjuperson från en tredje kommun beskriver att det sedan ett par år finns en politisk viljeriktning i kommunen att underlätta för fristående förskolor och skolor att etablera sig. Det upplevs därmed inte finnas utrymme för att diskutera eventuella nedläggningar eller avyttringar av fristående enheter, vilket lett till att frågan om beredskap och planering om fristående enhet läggs ner inte diskuterats aktivt, varken inom politiken eller i förvaltningen. Kommunen har ett aktivt beredskapsarbete men baserar sin prognostisering och behovsplaner enbart på behov för barn och elever i egen verksamhet.

Inom kommungrupp B och C återfinns kommuner med både hög och låg andel fristående enheter (om än inte lika hög som i kommungrupp A) och avstånden till alternativ i andra kommuner är ofta längre. I intervjuer beskrivs scenarioplaneringen som reaktiv snarare än proaktiv. Det saknas genomarbetade konkreta analyser av vad som händer om fristående enheter stänger ner. Analyserna görs på en mer övergripande nivå, utan geografiska och operativa detaljer.

En kommunrepresentant från en kommun tillhörande kommungrupp B beskriver att kommunen har ett pågående arbete för att se över skolstrukturen utifrån befolkningsprognoser för att ha beredskap för fortsatta minskningar av befolkning och elevantal. I och med detta arbete genomförs också en analys av hur kommunen skulle ta om hand elever om någon av de fristående skolorna stänger. Däremot har man inte tittat på olika konkreta scenarier, till exempel kopplat till en specifik skola, för att analysera de fristående enheternas upptagningsområde och var geografiskt elever skulle ha behov av skolplatser om en fristående skola stängde.

Det framförs i intervjuer med ett par kommunrepresentanter, över kommungrupperna, att de över tid har blivit bättre på att prognostisera och planera på grund av de demografiska utmaningarna. Förmågan att prognostisera för framtiden har behövt utvecklas i takt med att demografin drastiskt förändrats och förvaltningarna uppges idag ha bättre översikt över barn och elevströmmar. En kommunrepresentant inom gruppen uppger att kommunen inte har någon planering eller kontinuitetsplan för ett eventuellt avvecklingsscenario eller eventuella konkurser över huvud taget.

Inom kommungrupp C, som generellt är den kommungrupp som har lägst antal fristående enheter, är scenarioarbetet och beredskapen att hantera eventuella nedläggningar generellt lägre. Av intervjuer framgår att kommunernas analyser och prognoser till största del är reaktiva i stället för strategiskt proaktiva. Det beskrivs att diskussioner på förvaltningsnivå ofta berör de fristående skolorna, till exempel när förvaltningen ser över sina kostnader, skolstruktur, prognoser framåt med mera. Däremot förs generellt inga diskussioner kring hur kommunen skulle agera eller vilka utmaningar som skulle uppstå om aktiebolagsdrivna förskolor och skolor skulle avvecklas, i och med att detta inte finns på agendan. I flera kommuner, liksom i kommungrupp A och B, beskrivs dock att det finns en beredskap för att ta hand om barnen och eleverna ifall någon eller några av de privata aktörerna inte skulle finnas kvar. Det uppges inte finnas en färdig plan av insatser som skulle kunna sättas in omgående, men det finns en viss beredskap. Intervjupersonerna beskriver att förvaltningen saknar den organisatoriska kapaciteten att titta på olika scenarier framåt i tiden och att planering och prognoser sker utifrån faktiska risker som man ser just nu i kommunen. Om en förskola till exempel riskerar att gå i konkurs ger det förvaltningen incitament att se över beredskapen för att ta emot fler barn i de egna verksamheterna.

Gymnasieförbundet⁴ beskriver att övergripande diskussioner sker med jämna mellanrum om vad som skulle ske om någon fristående skola skulle tvingas stänga. Diskussionerna har kommit av att en fristående skola i regionen haft ett minskat elevunderlag och det därmed funnits risk att de skulle gå i konkurs. Det har gjort att förbundet sett över kapaciteten att ta emot dessa elever i egen verksamhet.

6.2.1 Kapacitet inom förskola, grundskola och gymnasieskola

Nationell statistik visar att fristående förskolor och skolor i Sverige är tydligt geografiskt koncentrerade till större städer och tätorter, medan de är betydligt färre i mindre och mer glesbefolkade kommuner. Det finns fristående förskolor i 245 av landets 290 kommuner, fristående grundskolor i 186 kommuner och fristående gymnasieskolor i 97 kommuner. 45 kommuner saknar egen gymnasieskola och samarbetar med andra kommuner och enskilda huvudmän för att säkra gymnasieutbildningen för sina elever.

⁴ Ett kommunövergripande förbund som ansvarar för att driva gymnasieutbildning på uppdrag av medlemskommunerna. Analys kopplat till gymnasieförbundet redovisas under kommungrupp B eftersom en av kommunerna som ingår i studien, och som tillhör gymnasieförbundet i fråga, kategoriseras inom kommungrupp B.

30 procent av förskolorna, 18 procent av grundskolorna och 36 procent av gymnasieskolorna i landet är fristående förskolor och skolor. Uppdelat på kommungrupp A, B och C blir det tydligt att etableringen av fristående förskolor och skolor skiljer sig åt mellan olika kommungrupper och att fristående enheter är betydligt vanligare i storstadsregionerna, och mycket begränsat i kommungrupp C. Organisationsformen skiljer sig också åt mellan de olika skolformerna. 46 procent av de fristående förskolorna drivs som bolag. 60 procent av barnen som går i fristående förskola gör det hos en fristående skola som drivs som bolag. En stor del av fristående förskolor drivs som kooperativ. Inom grundskolan är andelen fristående skolor som drivs som aktiebolag 63 procent och av eleverna hos fristående huvudman går 75 procent av dessa i bolagsdriven skola. Störst andel aktiebolag återfinns inom gymnasieskolan, där 89 procent av skolorna är aktiebolag, och 90 procent av eleverna i fristående skola går i aktiebolagsdriven skola.⁵

I kommungrupp A finns ett stort antal fristående alternativ inom samtliga skolformer. En majoritet av gymnasieskolorna drivs här av fristående huvudmän. Fristående förskolor och grundskolor är också vanliga, bland annat på grund av det stora befolkningsunderlaget och en hög grad av barn- och elevrörlighet till följd av väl utbyggd kollektivtrafik och korta avstånd mellan skolenheter.

I kommungrupp B finns något färre fristående verksamheter än i kommungrupp A. Kommunala och fristående aktörer samexisterar, befolkningsunderlaget är mindre och marknaden är därmed mer känslig för demografiska förändringar.

I kommungrupp C är fristående alternativ ofta få eller saknas helt, särskilt vad gäller grund- och gymnasieskolor. En övervägande del av förskolorna och skolorna är kommunala. Kommunerna har ofta ett begränsat barn- och elevunderlag och begränsad tillgång till kollektivtrafik.

Fördelningen av fristående förskolor och skolor mellan kommungrupperna ger kommunerna olika förutsättningar att planera och dimensionera sina verksamheter vid både demografisk minskning och vid eventuella nedläggningar av fristående verksamheter. Nedan redovisas resultatet av intervjuerna utifrån kapacitet per stadie, både sett till lokaler och personal.

6.2.1.1 Förskola

Inom kommungrupp A finns det generellt ingen kapacitet i nuläget att ta emot barnen om en avveckling av fristående förskolor skulle bli verklighet. Mottagande skulle kräva en längre omställningsperiod där kommunen kan växla upp den egna verksamheten, både sett till lokaler och personal. Dessutom finns det ofta politiska ställningstaganden i kommunerna om att invånarna ska ha nära tillgång till service. I en intervju framhålls att de flesta i kommunen i dagsläget har gångavstånd till sin förskola, och den principen hade kommunen inte kunnat bibehålla om fristående förskolor stängde ner. De fristående förskolorna

⁵ Friskolornas riksförbund. Skolor och elever. u.å. [Skolor och elever - Friskolornas riksförbund](#)

beskrivs som nödvändiga för att upprätthålla nära tillgång till service, givet kommunens egen nuvarande skolstruktur.

En annan kommunrepresentant beskriver att det i dagsläget är relativt fullt i kommunens förskolor. Kommunen har en överkapacitet i förskolan på cirka 15% fördelat på både kommunala och fristående enheter. I kapacitetsberäkningar räknar förvaltningen med 28 barn per avdelning, eftersom det är ett politiskt ställningstagande i kommunen att inte ha större barngrupper än så. Med en beräkning om 32 barn per avdelning, vilket lokalerna tillåter, hade kommunen haft en större överkapacitet i de egna verksamheterna.

I en tredje kommun uppges en relativt hög andel barn gå i fristående förskola, vilket gör att kommunen inte skulle ha kapacitet att erbjuda plats i egen verksamhet med kort varsel. För att kunna erbjuda plats skulle kommunen behöva ta över den lokal som den nedlagda förskolan lämnar, eller uppföra nya lokaler vid en längre omställningsperiod. Även vad gäller personal skulle kommunen behöva anställa fler för att upprätthålla befintliga nivåer på barn per pedagog. Lokalerna som fristående förskolor verkar i ägs ofta av externa aktörer, och i intervju framhålls att dessa förmodligen skulle ha ett intresse av att även fortsättningsvis hyra ut lokalerna. De intervjuade ser det därför som troligt att kommunen skulle kunna ta över vissa lokaler i en övergångsperiod. Därefter skulle kommunen behöva se över lokalbeståndet och deras ändamålsenlighet, parallellt med en översyn av utökade personalbehov.

En kommunrepresentant i kommungrupp B berättar att det finns en aktiebolagsdriven förskola och ett föräldrakooperativ i kommunen. Kommunen har i dagsläget ganska trångt i sina egna förskolor, med barngrupper som överstiger Skolverkets riktmärke.⁶ Kommunen har under senare år successivt anpassat verksamheten efter ett minskat antal barn i förskoleålder, och försökt åstadkomma en mer kostnadseffektiv verksamhet. Därmed finns inte kapacitet att i nuvarande lokaler ta in barn från den aktiebolagsdrivna förskolan om denna skulle stänga. Eftersom det endast handlar om en aktiebolagsdriven enhet skulle man däremot kunnat lösa situationen genom övertagande av lokalen.

I en annan av de deltagande kommunerna finns ingen aktiebolagsdriven förskola, endast fem föräldrakooperativ. Kommunen skulle i och med detta inte påverkas om möjligheten att bedriva förskoleverksamhet i aktiebolagsform skulle tas bort.

Samtliga tre deltagande kommuner från kommungrupp C har fristående förskolor i kommunen. En av kommunerna har en hög andel av förskolebarnen i fristående enheter, cirka en tredjedel. En annan kommun har endast en mindre fristående förskola. För samtliga tre kommuner gäller dock att majoriteten av de fristående förskolorna drivs i annan bolagsform än aktiebolag. Om endast aktiebolagsdrivna förskolor skulle avvecklas, och kooperativ och föreningar skulle kvarstå, skulle kommunerna ha ganska goda

⁶ Som riktmärke för antal barn i en barngrupp rekommenderar Skolverket 6–12 för barn i åldern 1–3 år respektive 9–15 för barn i åldern 4–5 år. Källa: Barn och personal i förskola, hösten 2025. Skolverket. Dnr: 2025:3998

förutsättningar att erbjuda barnen plats i egen verksamhet. Samtliga kommuner står inför dilemmat att de har minskande barngrupper i kommunen och kommer att tvingas till överväganden om att stänga ner förskoleenheter till följd av att platserna inte fylls.

6.2.1.2 Kapacitet grundskola

För tre av fyra av kommunerna i kommungrupp A finns en relativt stor överkapacitet i de kommunala grundskolorna. I en kommun uppger man ha så pass mycket utrymme i befintliga skolor att kommunen skulle ha möjlighet att ta emot samtliga elever från fristående skolor om dessa stängde idag. Närhetsprincipen skulle inte kunna uppfyllas i samma utsträckning som idag, men situationen skulle bli godtagbar.

I en annan kommun beskrivs kapaciteten också som relativt god, däremot har förvaltningen inte analyserat om överkapaciteten i kommunens skolor matchar behoven avseende elevantalet i de olika årskurserna eller om överkapaciteten finns i samma område i kommunen där den fristående skolan finns. Det är ett politiskt beslut med 25 elever per klass, vilket till viss del drar ner kapaciteten. I kapacitetsberäkningar räknar förvaltningen på 30 elever per klass, vilket skulle rymmas i klassrummen. I dagsläget går cirka hälften av kommunens grundskoleelever i kommunens egen verksamhet, resten hos fristående huvudman. Kommunen har kapacitet för cirka 45% fler elever i de egna verksamheterna vid beräkning på 30 elever per klass.

I övriga två kommuner beskriver intervjupersonerna att övertagande av elever från fristående skolor i dagsläget skulle behöva att ett lokalövertagande också sker. I den ena kommunen beskriver intervjupersonerna att den kommunala kapaciteten skulle behöva utökas mycket, både sett till lokaler och personal. I den andra kommunen skulle man kunna inrymma låg- och mellanstadiet i egna lokaler inom uppskattningsvis 4–5 år på grund av den demografiska omställningen. I högstadiet har kommunen däremot mindre överkapacitet sett till lokaler och platser. Detta beskrivs bero på att de minskande barnkullarna ännu inte märks lika tydligt i högstadiet. Däremot skulle en personalförstärkning behöva ske vid ett övertagande av elever, i både låg- mellan- och högstadiet. Kommunrepresentanterna framför inte någon större oro för kompetensförsörjningen i ett sådant läge, utan bedömer att det minskade antalet huvudmän i kommunen skulle tillgängliggöra det utbud av behöriga lärare som kommunen i så fall skulle behöva. Förutsatt att dessa vill arbeta för en kommunal huvudman.

Inom kommungrupp B finns generellt kapacitet att ta in elever från fristående skolor om behov skulle uppstå. Kommunerna har över lag en mindre andel elever i fristående enheter⁷ och bedömer utifrån tillgång till lokaler och personal ha möjlighet att hantera en övergång av elever till de egna skolorna. En kommun saknar helt grundskolor med fristående

⁷ Inom denna kommungrupp saknas en kommun i urvalet med en högre andel elever i privat grundskola, som beskrivit i kapitel 6.1 **Fel! Hittar inte referenskälla..**

huvudman och har endast ett fåtal elever i fristående skola i annan kommun. Det finns därmed kapacitet att utan större svårigheter rymma dessa elever i den egna grundskolan.

Representanter för två av kommunerna i kommungrupp C beskriver att det finns en stor överkapacitet i kommunens grundskola. Förvaltningen i båda kommunerna beskriver att det saknas en politisk samsyn kring hur anpassningen till aktuellt elevantal ska gå till. Frågan om att anpassa skolstrukturen uppfattas av de intervjuade vara politiskt känslig, särskilt i grundskolan, vilket enligt dem leder till att inget beslut fattats om att stänga ner skolenheter trots utpekade behov. Det har lett till en stor överkapacitet och halvfulla lokaler. Eventuellt skulle kommunen behöva anställa ett fåtal lärare men i stort finns kapacitet för att ta emot elever från fristående skolor om behovet skulle uppstå.

Även representanter för den tredje kommunen uppger att det i stort finns kapacitet i kommunens grundskoleverksamhet för att ta över elever från de fristående skolorna. I kommunen finns en större aktiebolagsdriven skola som i dagsläget i princip ensam fyller funktionen som grundskola i ett av kommunens geografiska områden. Samtidigt har den fristående skolan upptagningsområde från hela kommunen. Om eleverna vid ett avvecklingsscenario skulle välja skola utifrån geografisk närhet skulle de därmed fördelas ut över hela kommunen, vilket skulle underlätta kommunens möjlighet att ta emot eleverna. Eventuellt skulle det uppstå en puckel på någon skola men det beräknas kunna lösas genom tillfälliga lösningar såsom paviljonger eller liknande.

6.2.1.3 Kapacitet gymnasieskola

För samtliga kommuner inom kommungrupp A beskrivs gymnasiet utgöra den största utmaningen sett till kapacitet. Kommunerna ingår generellt i samverkansavtal med grannkommuner som innebär att eleverna har möjlighet att söka skola i hela samverkansområdet, oavsett huvudman. Många elever går i gymnasiet i annan kommun och kommunerna har i flera fall också själva ett stort antal gymnasieelever från annan kommun i den egna verksamheten. Samtliga kommuner inom kommungrupp A har en hög andel av sina elever hos fristående huvudmän varav majoriteten är aktiebolag. I en av kommunerna är det knappt 10% av eleverna som går i kommunens egna gymnasieskolor. Hela regionen som kommunen befinner sig i skulle enligt de intervjuade ställas inför enorma utmaningar för att lösa platser till eleverna om aktiebolagsdrivna gymnasieskolor skulle stänga ner. Även personalfrågan skulle innebära stora utmaningar för att bemanna upp mot ett väsentligt ökat elevantal. En annan beskriver att kommunen inte har någon egen kommunal gymnasieskola, och att befintligt kommunövergripande samarbete därför skulle bli avgörande för att lösa situationen.

Inom kommungrupp B är det större spridning. I en av kommunerna går cirka 30% av kommunens gymnasieelever i fristående skola. Samtliga finns dock utanför hemkommunen. I kommunen finns ett litet IM-program⁸, men övriga elever går på skolor utanför

⁸ Introduktionsprogram för elever som saknar behörighet att söka nationellt gymnasieprogram

hemkommunen. I samverkansområdet som kommunen tillhör går cirka 30% av eleverna i friskola. Kommunen har därmed ingen egen kapacitet att i det korta perspektivet ta in gymnasieelever vid ett avvecklingsscenario eller en konkurs utan skulle vara beroende av fortsatt samverkan inom regionen.

I en annan av kommunerna i kommungrupp B har kommunen tillsammans med åtta andra kommuner ett regionalt gymnasieförbund. Gymnasieförbundet tar emot cirka 85% av elevunderlaget i samverkansområdet. I upptagningsområdet finns tre aktiebolagsdrivna gymnasieskolor, och i intervju uppges dessa erbjuda ett bra komplement till de kommunala skolorna. Om de aktiebolagsdrivna gymnasieskolorna skulle stänga ner bedömer de intervjuade att förbundet, åtminstone tillfälligt, skulle behöva ta över dessa verksamheter, inklusive lokaler och personal, för att kunna garantera eleverna rätten att avsluta den utbildning och inriktning de valt.

I kommungrupp C bedömer majoriteten av intervjupersonerna att kommunerna i fråga har kapacitet att ta emot eleverna i egen verksamhet om så skulle behövas. En kommuns företrädare beskriver att kommunen har lokalmässig kapacitet i kommunens egna skolor men skulle behöva utöka antalet lärare vid ett eventuellt mottagande av fler elever. En annan kommun har inga fristående gymnasieskolor i kommunen, men ett antal elever som går i fristående skolor i grannkommuner. Eleverna beskrivs gå på nischade utbildningar men förvaltningen ser goda möjligheter för dessa elever att kunna hitta liknande utbildning i någon av kommunens egna skolor. Utbildningarna i friskolorna uppges ha flera specialiserade tillvalskurser, men befinner sig över lag nära nationella program som även erbjuds på kommunala enheter.

I den tredje kommunen finns endast en kommunal gymnasieskola som samlar samtliga av kommunens elever och erbjuder både yrkesförberedande och högskoleförberedande program.

6.2.2 Slutsats beredskap och kapacitet

Över lag finns utifrån nuvarande kapacitet inte beredskap att på kort sikt hantera en samtida avveckling av samtliga fristående enheter i någon kommungrupp, enligt uppgift i intervjuer. Samtidigt finns tydliga skillnader mellan kommungrupperna vad gäller både kapacitet och beredskap.

Kommunerna i kommungrupp A har högst andel barn- och elever i fristående verksamheter och blir därmed mest sårbara. Särskilt inom förskola och gymnasium där verksamheten i hög grad är beroende av fristående aktörer. Dessa kommuner har dock generellt en god planeringsberedskap med utvecklade prognosmodeller och återkommande lokalbehovsanalyser. De intervjuade beskriver också att förvaltningarna har erfarenhet och lärdomar från tidigare avvecklingar i kommunen, även om detta bara rör sig om enstaka skolor åt gången. I flera fall finns en aktiv plan för hur barn och elever skulle kunna beredas plats i befintlig verksamhet eller genom övertag av fristående verksamhet i kommunal regi vid en eventuell nedläggning. Samtidigt begränsas den faktiska handlingsförmågan av

kapacitetsbrist, geografiska beroenden och en hög andel barn och elever i fristående verksamhet vilket gör att omställningen skulle bli komplex och resurskrävande. Övertagande av lokaler och personal beskrivs i flera fall som en nödvändighet.

Inom kommungrupp B är kapaciteten generellt tillräcklig inom grundskolan och bristen på plats i förskolan upplevs hanterbar. Däremot visar intervjuer att beredskapen inte är fullt utvecklad och att scenarioplaneringen är på en övergripande nivå eller i vissa fall saknas helt. Gymnasieverksamheten är till stor del beroende av regional samverkan eller externa aktörer, vilket gör kommungruppen på kort sikt sårbar vid större förändringar även om intervjuade menar att detta i viss mån skulle hanteras inom befintliga samarbeten.

Inom kommungrupp C finns god kapacitet för mottagande av barn och elever i samtliga verksamhetsformer och ofta också en överkapacitet till följd av minskande barn- och elevkullar. Beredskapen är däremot generellt mer reaktiv än proaktiv, med begränsad scenarioplanering. Kommunerna har ofta praktisk förmåga att ta emot barnen och eleverna vid behov, men saknar i många fall detaljerade planer för hur ett mottagande skulle genomföras.

Den demografiska utvecklingen med minskande barnkullar förstärker skillnaderna mellan kommungrupperna. Kommungrupp A, med en hög andel fristående aktörer och stor elevrörlighet, har större osäkerhet i prognostisering och dimensionering, samtidigt som prognostisering och analysarbete är mer utarbetat och gediget. Kommungrupp B och C påverkas också av demografin, i flera fall ännu tydligare, men här består utmaningen i högre grad i att anpassa och avveckla kapacitet snarare än att hantera brist. Sammantaget innebär detta att kommunernas förutsättningar att planera och dimensionera sin verksamhet skiljer sig åt i grunden, beroende på barn och elevkullarnas storlek, andelen fristående huvudmän, geografiska förhållanden och organisatorisk planeringsmognad.

Samtidigt är det viktigt att notera att många av diskussionerna fördes utifrån ett antagande om att staten inom en förhållandevis kort tidsperiod skulle förbjuda aktiebolagsdrivna förskolor och skolor och ur det perspektivet resonerat kring hur kommunens egen struktur och kapacitet faktiskt ser ut i dagsläget. Detta är, vilket också framfördes i intervjuerna, inte realistiskt i praktiken eftersom ett avvecklingsscenario skulle kräva lagändringar och processer över flera år. Sannolikt skulle ett sådant beslut också innebära övergångsbestämmelser så att elevers pågående skolgång påverkas så lite som möjligt, resonerar flera intervjupersoner. Det innebär i så fall att kommunerna skulle ha möjlighet att skaffa sig beredskap och kapacitet för att bygga ut eller se över lokalbeståndet samt överta eller anställa personal. Samtidigt finns en eventuell risk att aktiebolag som vet att de ska fasas ut väljer att lägga ner ganska omgående. Hur lång tid en avveckling planeras till, och hur den förbereds på både lokal och nationell nivå, är därmed helt väsentliga aspekter för kommunernas kapacitet att ta över elever och barn från aktiebolagsdrivan enheter.

6.3 IDENTIFIERADE RISKER

I detta kapitel redovisas de risker som identifierats av respondenter i intervjuer vid en hypotetisk avveckling av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor. Det handlar både om risker som intervjuade ser skulle kunna uppstå på sikt om aktiebolagsdrivna verksamheter inte fanns, och mer praktiska risker som skulle kunna uppstå i direkt samband med en nedläggning av aktiebolagsdrivna verksamheter. Riskerna redovisas tematiskt och har inte graderats eller värderats av rapportförfattarna. Endast de risker som framkommit i flera intervjuer redovisas.

6.3.1 Minskad valfrihet

En avveckling av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor skulle riskera att leda till minskad valfrihet för elever och vårdnadshavare, enligt flera intervjupersoner. Fristående verksamheter erbjuder val av olika pedagogiska inriktningar, arbetssätt och profiler, vilket beskrivs bidra till ett mer varierat utbildningsutbud. Möjligheten att välja förskola eller skola utifrån exempelvis pedagogik, språk eller internationell inriktning pekas ut som betydelsefullt i flera intervjuer. Fristående skolor beskrivs komplettera den kommunala verksamheten genom att erbjuda utbildningar som inte alltid finns inom den kommunala organisationen.

Flera intervjupersoner beskriver att vårdnadshavare efterfrågar möjligheten att välja skola utifrån det enskilda barnets behov. Det gäller särskilt elever i behov av anpassade lärmiljöer där mindre skolenheter eller alternativa pedagogiska upplägg upplevs vara avgörande för elevens möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen. Mindre fristående enheter beskrivs som viktiga komplement för elever som inte fungerar väl i större skolmiljöer.

Valfriheten har blivit en etablerad del av utbildningssystemet och något som elever och vårdnadshavare förväntar sig. Samtidigt är valfriheten redan i praktiken begränsad i vissa kommuner. Det är främst i större kommuner med flera förskole- och skolenheter som det finns möjlighet att välja. Små kommuner och landsbygdsområden har ofta ett begränsat antal enheter och tillgången till skolskjuts och kollektivtrafik är vad som i realiteten avgör skolvalet.

Valfriheten uppges också ha betydelse för inflyttning och kommunens attraktivitet. I mindre kommuner som står inför en krympande befolkning lyfts att fristående gymnasieskolor kan bidra positivt till den lokala utvecklingen. En kommunrepresentant beskriver det i kommunen finns en aktiebolagsdriven gymnasieskola som genom särskilda inriktningar och ett gott rykte har attraherat elever även från andra kommuner. Intervjuade menar att skolan på sikt därmed kan öka intresset för orten och bidra till inflyttning, eftersom det skapar ett inflöde av ungdomar som får en relation till platsen. Kommunens egen gymnasieskola har inte heller upplevt ett minskat söktryck sedan den fristående gymnasieskolan etablerade sig, utan det kommunala elevantalet har kvarstått på samma nivåer.

I en annan kommun framhålls i intervjuer att möjligheten att välja mellan olika skolor kan vara en faktor som påverkar hur attraktiv kommunen upplevs av potentiella inflyttare. Kommunen tillhör kommungrupp B och är en större stad med viss inflyttning av barnfamiljer. För familjer som planerar att bosätta sig i kommunen kan tillgången till flera utbildningsalternativ vara en viktig del av helhetsbedömningen av kommunen. Även i kommuner där andelen fristående aktörer är begränsad bedömer respondenterna att en minskning av valmöjligheter skulle kunna påverka kommunens attraktionskraft negativt. En övergripande avveckling av aktiebolagsdrivna skolor skulle dock innebära att sådana konkurrensfördelar försvinner från samtliga kommuner.

Samtidigt framkommer i andra intervjuer en uppfattning om att valfrihet kan uppnås genom olika skolor och profilerade skolor inom den kommunala verksamheten, och av andra fristående, icke vinstdrivande skolor, såsom stiftelser, kooperativ, med mera.

6.3.2 Kvalitetseffekter av minskad konkurrens

En del intervjupersoner menar på att konkurrens från fristående aktörer har bidragit till en positiv utveckling av de kommunala verksamheterna. Konkurrens upplevs ha fungerat som drivkraft för kvalitetsutveckling och förnyelse både inom fristående verksamheter och inom kommunens egna verksamheter. Intervjuade ser en risk i att kommunala verksamheter kan tappa drivkraften att utvecklas i samma takt om konkurrensen försvinner.

Samtidigt lyfts att de positiva konkurrens effekterna inte nödvändigtvis är beroende av aktiebolagsdrivna aktörer, utan även kan uppnås genom konkurrens av idéburna fristående verksamheter eller Kooperationer. Det lyfts också att kommunens egna verksamheter genom det fria skolvalet i viss mån konkurrerar med varandra. Enskilda enheters kvalitet påverkar elever och vårdnadshavares val av förskola och skola.

Uppfattningen av kvaliteten i fristående förskolor och skolor är inte entydig och beskrivs ibland som hög eller högre än den kommunala och ibland som låg eller lägre. De intervjuade lyfter också att det i nuvarande system finns variationer i kvalitet i betygssättning, samt att fristående och kommunala skolor i vissa kommuner har olika barn och elevunderlag, vilket upplevs komplicera bilden av hur konkurrens påverkar kvaliteten.

6.3.3 Erfarenhetsutbytet begränsas

I flera intervjuer framhålls att etableringen av fristående verksamheter har lett till både formella och mer informella erfarenhetsutbyten. Tillsynen av fristående förskolor är ett av de formella erfarenhetsutbyten som av bedöms riskera försvinna om de fristående enheterna läggs ner. Det beskrivs att kommuner ofta upplever att de får värdefull information vid tillsynen som de sedan kan ta med sig i de egna enheterna. Skillnader i arbetssätt och pedagogik mellan huvudmän kan på ett positivt sätt bidra med nya lösningar och idéer i den egna verksamheten.

I en kommun lyfts särskilt risken för att erfarenhetsutbytet mellan olika huvudmän försvinner. De fristående skolor som finns i kommunen beskrivs hålla hög kvalitet och

fungera väl. Vid en nyligen genomförd tillsyn av en fristående förskola konstaterades goda resultat, vilket ledde till att kommunala enheter genomförde verksamhetsbesök på enheten för erfarenhetsutbyte. Det framhålls i intervju att fristående aktörer i sådana fall kan bidra till utveckling och kvalitativ synergi inom förskola och skola.

Av andra intervjupersoner framhålls att erfarenhetsutbytet inte är knutet till aktiebolagsdrivna huvudmän, eller till privata utförare över huvud taget. Man pekar på att erfarenhetsutbyte sker även mellan kommunala enheter, och med fristående aktörer som drivs till exempel som stiftelse eller kooperativ, och att detta hade kunnat bidra till samma möjlighet till erfarenhetsutbyte. Intervjupersoner lyfter att det finns exempel på fristående enheter som inte uppnår önskad kvalitet, och då kan göra verksamhetsbesök i välfungerande kommunala verksamheter för att förbättra sin kvalitet. På samma sätt finns det fristående aktörer som drivs med annan bolagsform, stiftelse eller kooperativ, som hade kunnat bidra till samma möjlighet till erfarenhetsutbyte. Det betonas därför att fokus bör ligga på kvalitet snarare än driftsform.

6.3.4 Minskad riskspridning

Ökningar och minskningar i barn- och elevunderlaget innebär en risk för kommunerna. Ett sätt för kommunerna att sprida riskerna av de demografiska förändringarna eller vid byggnation av nya bostadsområden har varit att låta fristående huvudmän bära en del av risken.

Kommunernas företrädare beskriver att det nuvarande systemet skapar möjlighet till riskspridning mellan kommunala och fristående huvudmän. Företrädare för en kommun, som har en stor del av sina gymnasieelever i en närliggande större ort, beskriver att genom att eleverna valt fristående alternativ har kommunen ett minskat behov av investeringar i exempelvis lokaler. I en annan kommun framhålls av intervjupersoner att aktiebolagsdrivna skolor kan bära en del av riskerna vid nyetableringar. Risker som kommunen inte själv har utrymme att ta eller vill ta vid nybyggnation av en skola i ett nytt bostadsområde. Många kommuner har inte kapacitet eller förutsättningar att ta på sig kostnaderna som byggandet av en ny skola skulle innebära, samtidigt som de står med stora underhållsskulder. Här har också andra bolagsformer, såsom stiftelser eller kooperativ, svårt att fylla den rollen eftersom de ofta saknar den ekonomiska kapaciteten som aktiebolag har.

I en annan intervju lyfter förvaltningen att de fristående skolorna i kommunen i dag tar en större del av konsekvenserna av den demografiska utvecklingen. Kommunens skolor i egen regi är förstahandsvalet för majoriteten av eleverna i både grundskolan och gymnasiet är förstahandsalternativ. I takt med att elevkullarna minskar har kommunen ökat sin marknadsandel, då kommunen fortfarande fyller sina platser medan de aktiebolagsdrivna skolorna minskar i elevantal. Detta innebär att de kommunala verksamheterna i mindre utsträckning påverkas av volymnedgångar. Om aktiebolagsdrivna skolor skulle avvecklas skulle ansvaret för att hantera dessa variationer i högre grad landa på kommunen, enligt

uppgift i intervju. Även det motsatta perspektivet lyfts i en annan intervju där friskolan fyller sina platser men den kommunala skolan ser en minskning av sitt elevunderlag.

6.3.5 Avbrott i elevernas utbildning

När det kommer till risker associerade med ett praktiskt avvecklingsscenario av aktiebolagsdrivna skolor betonas i intervjuerna risken att det skulle kunna innebära avbrott i elevernas utbildning. Om eleven valt skolan i fråga på grund av dess tydliga profil eller en särskild pedagogisk inriktning riskerar en avveckling att innebära en betydande omställning. Här spelar dock tidshorizonten och planeringen avseende hur en avveckling ska gå till stor roll.

I gymnasiet har elever enligt 15 kap 7§ skollagen rätt att fullfölja påbörjad utbildning. Flera kommuners företrädare beskriver att de i dagsläget inte kan erbjuda samtliga utbildningar som aktiebolagsdrivna skolor erbjuder, och att de därför hade behövt ta över driften av utbildningarna, eller skolorna som helhet, vid ett hypotetiskt avvecklingsscenario, om detta skulle ske med kort framförhållning. Detta gäller särskilt för kommuner inom kommungrupp A. Därtill beskriver flera kommunrepresentanter att det vore önskvärt att eleverna får möjlighet att slutföra utbildningen hos ursprunglig huvudman, och att en eventuell utfasning istället borde ske genom att skolorna inte tar in nya årskurser.

Flera intervjupersoner beskriver också att en avveckling skulle kunna innebära andra förändringar för elever, såsom byte av lärare, lokaler eller skolmiljö, vilket kan skapa oro hos både elever och vårdnadshavare. Relationer till lärare, kamrater och skolmiljö lyfts som centrala för elevernas trygghet, och det finns en oro för att kommunen inte skulle ha kapacitet att erbjuda tillräcklig kontinuitet vid ett eventuellt skolbyte. Samtidigt påpekar flera intervjupersoner att liknande förändringar redan förekommer i många kommuner i dag till följd av demografiska förändringar och förändringar i skolstrukturen inom den kommunala verksamheten.

Den största oron gäller elever med insatser av särskilt stöd där intervjupersoner från samtliga kommuner uttrycker oro för att fånga upp och säkerställa det stöd, eller de extra anpassningar som getts i en övergångsperiod. Ett antal kommunrepresentanter ser ett behov av att, i en övergångsfas, anställa fler inom elevhälsans professioner för att klara av att säkerställa en god övergång för dessa elever utan avbrott i stöd.

Intervjupersonerna menar att omfattningen och karaktären på avbrottet helt beror på hur ett eventuellt avvecklingsförfarande skulle gå till och hur lång tid avvecklingen skulle ta. En samtidig avveckling av alla enheter skulle oundvikligen innebära avbrott för eleverna, medan en stegvis avveckling skulle vara något lättare att hantera och därmed minska risken för avbrott för eleverna.

6.3.6 Risk att platser fylls av hemkommunens elever

I ett antal intervjuer diskuterades vad som skulle hända om kommunerna blev ansvariga för att säkra skolgången för ett stort antal elever som tidigare gått i fristående enheter. Här ser

intervjupersonerna att det skulle kunna leda till att fler kommuner fokuserar på sina egna elever i första hand, snarare än elever från andra kommuner. Företrädare för en kommun, som har en större aktiebolagsdriven grundskola i kommunen, beskriver att kommunen tar emot många elever folkbokförda i andra närliggande kommuner. Vid en avveckling skulle kommunen sannolikt behöva prioritera sina egna elever. Samtidigt har elever från andra kommuner sökt sig till skolan av en anledning. Ofta på grund av en viss pedagogisk inriktning eller skolans rykte, men det skulle också kunna bero på att eleven inte trivs i skolan i den egna kommunen. Det beskrivs som en risk utifrån elevperspektivet att dessa elever "trillar mellan stolarna" och inte erbjuds plats i annan kommun på grund av platsbrist.

Gymnasiet beskrivs särskilt utmanande i detta hänseende. Gymnasieskolan är ofta beroende av samverkan över kommungränser, och många kommuner saknar egen gymnasieskola. Även här uttrycks oro för att en avveckling av aktiebolagsdrivna skolor kan få större kommuner att först och främst bereda plats för sina egna elever, som hemkommunen själv har ansvaret över⁹, vilket skulle skapa svårigheter för mindre kommuner utan egen gymnasieverksamhet att säkra rätten till utbildning.

Intervjuade från en annan kommun beskriver ett möjligt scenario där kommunens egna elever stängs ute från kommunens skolor om elever från grannkommuner söker till skolorna med högre meritpoäng. Ett sådant scenario hade enligt de intervjuade kunnat leda till att kommunen behöver se över nuvarande samverkansformer och överväga möjligheten att prioritera sina egna elever i första hand.

6.4 OSÄKERHETER OCH UTMANINGAR

I detta kapitel redogörs för osäkerheter och praktiska utmaningar som framkommit i intervjuer. Det handlar framför allt om praktiska utmaningar som skulle kunna uppstå i samband med en nedläggning av aktiebolagsdrivna verksamheter. Resultaten redovisas tematiskt och har inte graderats eller värderats av rapportförfattarna.

Flera av de identifierade osäkerheterna och utmaningarna är kopplade till dokumentation och överföring av information. Förskolans och skolans dokumentation regleras genom flera parallella regelverk, främst skollagen (2010:800), patientdatalagen (2008:355) samt arkivlagen (1990:782). Det är huvudmannen som ansvarar för att dokumentationen upprättas och bevaras. Inom elevhälsans insatser ska dokumentation ske i den utsträckning som krävs för att säkerställa elevers rätt till stöd och en rättssäker hantering av ärenden.

Utöver detta ska huvudmannen säkerställa kontroll över följande övrig central elevdokumentation inom skolans myndighetsutövning:

- dokumentation av barns utveckling och lärande
- individuell studieplan enligt skollagen och gymnasieförordningen
- betyg och betygskatalog

⁹ 15 kap 30-30a §§ skollagen

- dokumentation av extra anpassningar och särskilt stöd
- beslut om och uppföljning av åtgärdsprogram
- underlag för bedömning och betygsättning
- närvaro/frånvaro kopplat till skolplikt
- dokumentation vid disciplinära åtgärder
- beslut om mottagande i exempelvis anpassad grundskola

Handlingarna utgör en del av skolans myndighetsutövning gentemot eleven och har ofta långtgående krav på bevarande då de kan behövas för rättslig prövning, uppföljning av utbildning och intyg för framtida verifiering av meriter.

Huvudmannen ska även säkerställa att det finns relevant stöd- och styrdokumentation som möjliggör en rättssäker och enhetlig hantering inom följande områden:

- delegeringsordning och ansvarsfördelning
- rutiner för informationsöverföring, särskilt vid skolbyten eller byte av huvudman
- rutiner för hantering av sekretess och personuppgifter enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och dataskyddsförordningen (GDPR)

Bevarandet av dokumentation skiljer sig beroende på insatsens karaktär och sammanfattas i det följande:

- Pedagogiska och psykosociala insatser, exempelvis åtgärdsprogram och utredningar, ska bevaras och gallras i enlighet med huvudmannens dokumenthanteringsplan. I praktiken innebär det ofta en gallringsfrist om cirka 5–10 år.
- Betyg och betygskataloger ska som huvudregel bevaras och får normalt inte gallras, eftersom de utgör officiella handlingar av varaktigt värde.
- Individuella studieplaner och viss annan central elevdokumentation ska som regel bevaras under längre tid än löpande dokumentation, i enlighet med arkivmyndighetens beslut.
- Medicinska insatser inom elevhälsan dokumenteras i patientjournal och omfattas av patientdatalagen (2008:355). Enligt 3 kap. 17 § ska patientjournaler bevaras i minst 10 år efter den sista anteckningen.
- För psykologiska insatser gäller motsvarande krav som för medicinska insatser om de utförs inom ramen för hälso- och sjukvård. I annat fall omfattas de av arkivlagens bestämmelser.

Samtliga uppgifter ska hanteras i enlighet med gällande sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär bland annat att känsliga personuppgifter ska förvaras på ett säkert sätt och att olika typer av dokumentation såsom medicinska journaler och pedagogisk dokumentation ska hållas åtskilda.

6.4.1 Överföring av elevdata och dokumentation

Överföring av information om barn och elever vid en verksamhetsövergång, eller förflyttning av barnet eller eleven till kommunal verksamhet, bedöms som en central men

komplex fråga. Kommunrepresentanterna beskriver att det idag finns strukturer på plats för att ta emot barn som byter förskola, elever som byter skola eller flyttar till kommunen, men vid ett övertagande i större skala skulle mer omfattande rutiner för överlämning behöva komma på plats. Särskilt utmanande skulle det vara om barnets tidigare förskola eller elevens tidigare skola helt försvann. Ett par av intervjuerna beskriver tidigare erfarenheter där fristående skolor lagts ner med kort varsel och elevdata försvunnit, vilket gett negativa konsekvenser elever. Samtidigt finns det en uppfattning hos en stor del av de intervjuade om att samtliga huvudmän har barnens och elevernas bästa i första rummet, och att alla skulle vara måna om att samverka och hitta fungerande arbetssätt för överlämning vid ett hypotetiskt avvecklingsscenario.

Det finns både praktiska och tekniska utmaningar kopplade till överföringen. Flera större aktiebolag och koncerner inom skolväsendet använder samma digitala dokumentationssystem som kommunerna, vilket underlättar. De mindre aktiebolagen har ofta mer varierande och ibland analoga lösningar. Elevhälsodokumentationen omfattas, som beskrivits ovan, av regelverk som kräver att informationen bevaras och hanteras enligt särskilda rutiner. Det finns en oro för att det kan bli tidskrävande att säkerställa att informationen förs över säkert mellan olika system.

Kommunala skolor och aktiebolagsdrivna verkar fram till första januari 2027 under två skilda rättsliga ramverk, offentlighetsprincipen (1949:105) och aktiebolagslagstiftningen (2005:551), vilket ställer olika krav på dokumentation men också medför olika kulturer i hur dokumentation sker. Regeringen har nyligen fattat beslut om ny lagstiftning som innebär att även friskolor ska omfattas av offentlighetsprincipen¹⁰. Men i intervjuer framfördes att det inom kommunal verksamhet finns en medvetenhet om att handlingar kan begäras ut vilket bidrar till en försiktighet i hur känslig information dokumenteras och var den lagras. Motsvarande behov av återhållsamhet har inte varit lika framträdande inom aktiebolagsdrivna förskolor och skolor då de inte omfattas av offentlighetsprincipen. Vid ett övertagande av barn- och elevdata och dokumentation från aktiebolagsdrivna förskolor och skolor finns därför en utmaning i att kommunen övertar material som inte skulle ha upprättats på samma sätt inom den egna verksamheten, eller som bedöms olämpligt att hantera.

Samtidigt är respondenterna eniga om att det viktigaste är att säkerställa att ingen väsentlig information om barnen och eleverna går förlorad. Intervjupersonerna menar därför att kommunerna sannolikt skulle vara villiga att bevara och ta emot all information även om den är formulerad på icke ändamålsenliga sätt eller innehåller känsliga uppgifter. En sådan hantering skulle dock medföra en betydande administrativ belastning, både på kort och lång sikt. Initialt krävs omfattande arbete för att integrera dokumentationen i kommunens system. På längre sikt tillkommer uppgifter kopplade till sekretessprövning och hantering av

¹⁰ Betänkande 2025/26:UbU20 Utbildningsutskottet

utlämnandebegäranden av dokumentation som kommunen själv inte varit delaktig i att upprätta.

6.4.2 Överföring av relationsburen kunskap

Utöver dokumenterad information framhålls att en stor del av den kunskap som finns om barnen och elever är erfarenhetsbaserad och relationsbunden och därmed svår att fullt ut dokumentera och överföra. Särskilt elevhälsopersonal, pedagoger och lärare besitter viktig kunskap om barns och elevers behov som inte utan vidare kan ersättas genom skriftlig dokumentation. Intervjuade från en kommun beskriver att kommunen vid ett avvecklingsscenario eventuellt hade valt att erbjuda kuratorer och specialpedagoger anställning, åtminstone tillfälligt. En överanställning av elevhälsopersonal under en övergångsperiod hade enligt dem bidragit till att säkra överföring av kunskap om majoriteten av barnen och eleverna. För en mindre grupp elever hade utöver det en mer fördjupad överlämning behövt ske för att fånga upp genomförda insatser, särskilda behov och extra anpassningar. I flera intervjuer konstateras att särskilt utformade processer och organisatoriska förstärkningar skulle krävas för att säkerställa att relevant kunskap bevaras och överförs på ett ändamålsenligt sätt.

6.4.3 Administration

Överföring av barn- och elevdata, omorganisation av arbetslag och anpassning av verksamheten innebär omfattande arbete som i stor utsträckning faller på förskolor, skolor och förvaltningsorganisationen. För att möjliggöra en övergång kan tillskott av resurser och personal inom förvaltningen vara nödvändigt under en övergångsperiod. Även planeringsförutsättningarna beskrivs i vissa kommuner som ett område som skulle påverkas. Befintliga underhållsplaner och prognoser är ofta dimensionerade utifrån rådande barn- och elevantal och nuvarande skolstruktur. Vid ett övertagande behöver dessa omprövas och anpassas.

Effekterna på den löpande administrationen bedöms variera beroende på kommunens utgångsläge. I kommuner med en lägre andel barn och elever i fristående förskolor och skolor beskrivs minskad administration som en effekt på sikt, medan kommuner med en hög andel i fristående verksamhet beskriver att förvaltningsorganisationen skulle behöva förstärkas. Även om vissa uppgifter kan minska, exempelvis kopplade till uppföljning av fristående huvudmän och fördelning av medel, menar företrädare från dessa kommuner att ett ökat barn- och elevantal i egen regi kommer kräva en större förvaltningsorganisation.

En annan kommuns företrädare beskriver att det vid ett avvecklingsscenario hade kunnat uppstå en stor arbetsbörda till följd av den begränsade insynen som kommunen idag har i de fristående verksamheterna framför allt inom grundskolan och gymnasiet. I förskolan har kommunen större insikt i de fristående verksamheterna i och med att kommunen enligt 26 kap 4§ skollagen har tillsyn över verksamheten. I grundskolan upplever dock de intervjuade att de har mycket begränsad insyn i hur skolornas systematiska kvalitetsarbete, elevhälsa, med mera är organiserade. Vid ett potentiellt övertagande, antingen av verksamhet i stort

eller av elever, finns en risk att stora olikheter i system och processer kan innebära merarbete i en övergångsfas.

6.4.4 Svårt att leva upp till närhetsprincipen

Enligt 8 kap. 14§ ska kommunen erbjuda barn plats i förskola så nära barnets eget hem som möjligt, med hänsyn till vad som är ändamålsenligt ur barnets och vårdnadshavarnas perspektiv. I 8 kap. 15§ anges vidare att vårdnadshavares önskemål om placering vid en specifik förskoleenhet ska tillgodoses så långt det är möjligt,

Enligt 9 kap 15§ skollagen ska barn placeras vid den skolenhet som vårdnadshavarna önskat. Kommunen får endast frångå önskemålet om det saknas plats på enheten eller om det skulle leda till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Om inte alla kan få sitt förstahandsval ska kommunen ta hänsyn till närhet till förskolan/skolan, ofta kallat närhetsprincipen.

Som tidigare nämnts skulle flera kommuner få svårt att tillgodose närhetsprincipen om aktiebolagsdrivna skolor och förskolor försvann, åtminstone under en övergångsperiod. Utmaningarna skulle vara störst i förskolan och de lägre stadierna i skolan, men här finns betydande skillnader mellan kommunerna. En kommuns representanter beskriver att kommunen skulle ha kapacitet att ta in barn från aktiebolagsdrivna förskolor i egen verksamhet men att många i så fall skulle få längre väg till förskolan än de har i dagsläget. I ett par av kommunerna har aktiebolagsdrivna skolor i princip övertagit rollen som leverantör av utbildning i vissa av kommunens geografiska områden. Här skulle många elever få längre till skolan vid ett avvecklingsscenario på kort sikt. Samtidigt beskriver kommunrepresentanterna att det inte handlar om några längre avstånd utan det vore överkomligt under en övergångsperiod tills kommunen hinner se över skolstrukturen och stärka upp det egna utbudet.

Vissa intervjuade beskriver att kommunen skulle behöva justera sina upptagningsområden vid ett avvecklingsscenario. Det är ett arbete som redan påbörjats hos de flesta som en följd av barn- och elevgruppernas varierande storlek.

6.4.5 Kultur, förtroende och preferenser

Kulturfrågor och förtroende lyfts också som centrala utmaningar vid en avveckling. Vårdnadshavare har aktivt valt att söka plats för sina barn på aktiebolagsdrivna enheter. I många fall utifrån preferenser om profil eller inriktning, men också ur föreställningar eller generaliseringar om den kommunala skolan enligt respondenterna. En intervjuperson beskriver att den kommunala skolan ofta förstås som en sammanhållen enhet, och att verksamheten i stort ofta får sitt rykte baserat på den skola i kommunen som har sämst rykte. Kommunen behöver hitta en grundnivå som garanteras på alla skolor, men också kommunicera kring vad den kommunala skolan är, och vad man kan lita på att den kommunala skolan kommer kunna erbjuda avseende kvalitet. Det beskrivs av intervjupersoner som ett viktigt och stort uppdrag att bygga förtroende hos vårdnadshavare

vid ett övertagande av elever, där vårdnadshavarna valt bort den kommunala skolan tidigare.

Samtidigt beskrivs en övergång som en möjlighet att visa den kommunala skolans kvalitet i praktiken och stärka förtroendet för kommunens förmåga att erbjuda en högkvalitativ skola. En central del beskrivs bli att snabbt inhämta vårdnadshavares och elevers önskemål exempelvis avseende val av skola eller möjligheten att gå kvar med sin klass. Önskemålen behöver i möjligaste mån beaktas vid skolplacering, samtidigt som de måste vägas mot faktisk kapacitet, vilket i vissa fall kan kräva tillfälliga lösningar.

Geografiska och kulturella skiljelinjer inom en kommun kan också påverka. Intervjuade från en kommun beskriver att det i kommunen finns två fristående skolor i kommunens ena del. I samma geografiska område är den kommunala högstadieskolan också i stort sett fullbelagd. Kommunen utgörs av två tidigare separata kommuner som efter kommunsammanslagning blev en gemensam kommun. Det finns fortfarande stora socioekonomiska skillnader mellan orterna inom kommunen och en stark social tillhörighet hos invånarna. Elever och vårdnadshavare vill stanna i "sin" kommun, vilket skulle kunna innebära motstånd mot omplacering till andra geografiska delar av kommunen. Kapacitetsbrist i vissa delar av kommunen i kombination med ledig kapacitet i andra uppges därmed kunna skapa spänningar, och i vissa fall ge upphov till krav på nyetablering av skolor. Sådana lokala faktorer bedöms kunna utgöra betydande praktiska och acceptansrelaterade utmaningar.

6.4.6 Timplaner

Frågor kopplade till timplaner och utbildningsinnehåll utgör ytterligare utmaningar vid ett hypotetiskt avvecklingsscenario. Enligt 2 kap 8§ skollagen ansvarar huvudmannen för att säkerställa att eleverna får sina garanterade timmar inom respektive ämne. Att säkerställa att alla elever får sin garanterade undervisningstid bedöms som särskilt utmanande när många elever antas samtidigt, och många olika varianter av timplaner därmed ska kontrolleras och säkerställas samtidigt. Det som i dag kan hanteras vid övergång av enstaka elever blir mer komplext i större skala.

Olikheter mellan skolor i hur undervisningen organiseras kan också skapa svårigheter. I grundskolan vittnar flera kommuners företrädare om att det finns variationer hos de fristående skolorna i tillgång till ämnen som idrott och hälsa, hem- och konsumentkunskap eller slöjd, liksom skillnader i betygssättning och upplägg, såsom blockbetyg eller åldersblandad undervisning. Det kan leda till att elever befinner sig på olika nivå i undervisningen och har olika många timmar kvar att genomföra i olika ämnen vilket behöver harmoniseras. Att kartlägga vad eleverna har läst och säkerställa korrekt dokumentation kan innebära ett omfattande arbete. Samtidigt framhålls att förutsättningarna och spårbarheten blivit bättre i takt med att verksamheter övergått till de numera lagstadgade stadiindelade timplanerna.¹¹

¹¹ Skolförordningen (2011:185)

Vidare kan kommunen behöva ta ansvar för att elever får slutföra påbörjade utbildningar, även när det gäller program eller inriktningar som inte finns i den egna verksamheten. Gymnasieskolan beskrivs som särskilt komplex i det hänseendet, inte minst i regioner med många fristående alternativ och interkommunal samverkan. Program som enbart finns i fristående regi kan behöva övertas tillfälligt i sin helhet för att elever ska kunna slutföra sin utbildning vilket kan kräva kortsiktiga lösningar, stora kostnader och organisatoriska anpassningar. En viktig aspekt kopplat till den utmaning som harmoniseringen av timplaner och gymnasieprogram som kommunen inte själv erbjuder innebär är den tidshorisont som en hypotetisk avveckling skulle ske under. Ju längre övergångstid desto mer hanterligt anser kommunernas representanter att det kommer att bli.

6.4.7 Utmaningar förknippade med verksamhetsövergång

Intervjuade från kommuner som inte kan erbjuda barn och elever plats i den egna verksamheten om förskolor eller skolor skulle läggas ner ser verksamhetsövergång som en möjlig lösning. En verksamhetsövergång innebär att en verksamhet byter arbetsgivare men i huvudsak fortsätter i oförändrad form. I detta fall skulle det innebära att den fristående huvudmannen ersätts av en kommunal huvudman samtidigt som skolverksamheten fortsätter i samma lokaler och med samma elevunderlag. Reglerna för verksamhetsövergång regleras framför allt i LAS¹² och EU:s överlåtelsedirektiv.¹³

Det främsta argumentet för en verksamhetsövergång är kontinuitet för barnen och eleverna. Det bedöms som särskilt viktigt i vissa åldrar, exempelvis i högstadiet. Alternativet att i stället avveckla verksamheter och rekrytera utifrån kommunens behov ger större kontroll över organisationen men kan samtidigt innebära större förändringar för eleverna. Några menar därför att verksamhetsövergång är att föredra utifrån barnens bästa. Samtidigt hänger möjligheten till verksamhetsövergång till stor del på viljan hos både ledning och personal från aktiebolagen i fråga att delta i en sådan övergång. Vi har i denna studie inte intervjuat aktiebolag som driver fristående förskolor eller skolor, och kommer endast utgå från fördelar och nackdelar utifrån det kommunala perspektivet.

Verksamhetsövergång problematiseras i andra intervjuer. Att ta in eleverna i egen verksamhet och fylla tomma platser skulle innebära en effektivare skolstruktur och bättre ekonomiska delningstal, vilket de ser skulle ge positiv påverkan på förutsättningarna att driva en kvalitativ skola. Att lägga ner friskolan, även om det innebär avbrott i elevens utbildning, uppges kunna ge kommunen möjlighet att lägga mer resurser på anpassningar och stöd, kvalitet i undervisning och högre lärartäthet vilket alla kommunens elever skulle vinna på. Det blir här en fråga om vad som är viktigare, att se till vad som är bäst för några elever eller för samtliga elever.

¹² Lag (1982:80) om anställningsskydd

¹³ Europaparlamentet och rådet (2001). Direktiv 2001/23/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter

Intervjuade från en kommun inom kommungrupp B, som bedömer att kommunen i gymnasiet saknar kapacitet i de egna lokalerna för samtliga elever vid en avveckling, menar att de trots detta hade velat undvika verksamhetsövergång i den mån det går. Det beskrivs som mer eftersträvansvärt att ta över driften av gymnasieskolor under en övergångsperiod och att under den perioden hyra befintliga lokaler. Det handlar delvis om att undvika de risker och utmaningar som finns kopplat till övertagande av personal och lokaler, beskrivet i nästföljande teman nedan. En ytterligare motivering beskrivs vara att kommunen behöver ha en enhetlig kultur och definition av kommunen som arbetsgivare och vad det innebär att arbeta i kommunen. Ett övertagande av pedagogiska inriktningar, anställningsvillkor och olika kulturer skulle riskera att leda till att kommunens kultur upplevs otydlig menar intervjupersoner.

6.4.7.1 Övertagande av lokaler

De flesta fristående förskolor och skolor hyr sina lokaler och hyresvärden ansvarar då för skötsel och underhåll. I de fall den fristående huvudmannen äger sina lokaler skulle kommunen kunna utreda om det är lämpligt att överta även dessa vid verksamhetsövergång. Det gäller i de fall kommunens egna lokaler inte klarar det ökade kapacitetsbehovet. Här lyfter kommunernas representanter att kommunen generellt saknar insyn i fristående enheters fastighetsbestånd och underhållsbehov. Vid ett övertagande av lokaler i en verksamhetsövergång finns därmed en risk att kommunen också övertar en underhållsskuld. Lokalerna i både kommunala och fristående verksamheter beskrivs ofta som heterogena i kvalitet och standard. Vissa fristående verksamheter har moderna och välfungerande lokaler medan andra, framför allt förskolor, bedrivs i lokaler som ursprungligen inte var avsedda för förskoleverksamhet såsom vanliga bostadshus eller lokaler i bottenplan av hyreshus. Det kan innebära att lokalerna inte motsvarar kommunens ställda krav och riktlinjer. Ett övertagande riskerar därmed att ytterligare öka variationen i lokalbeståndet. I teorin skulle mer ändamålsenliga fristående aktörers lokaler kunna ersätta kommunala lokaler med större underhållsbehov, men i praktiken bedöms även de fristående aktörernas lokaler i många fall vara relativt gamla.

6.4.7.2 Personalövertagande och arbetsrättsliga konsekvenser

Vid verksamhetsövergång erbjuds personalen att flytta med, vilket kan leda till utmaningar om det skulle uppstå övertalighet och tillämpning av LAS. Risken för övertalighet bedöms olika i olika kommuner. Vissa kommuners företrädare bedömer att minskande elevunderlag och tomma platser i nuvarande skolstruktur innebär att behovet av personal vid ett avvecklingsscenario inte är särskilt stort, vilket skulle kunna innebära övertalighet vid en verksamhetsövergång. I ett par av dessa kommuner framhåller de intervjuade möjligheten till arbetsomställning inom kommunen exempelvis genom snabbspår till andra verksamheter som äldreomsorg som ett sätt att hantera eventuell övertalighet. I andra kommuner framhålls att elevantalet i sig kvarstår vid ett övertagande vilket talar för ett personalbehov som motsvarar det totala antalet hos den kommunala och fristående huvudmannen. Det senare gäller framför allt för kommuner inom kommungrupp A.

Löneskillnader och olika anställningsvillkor mellan kommunala och fristående verksamheter utgör ytterligare en utmaning. Det kan handla om skillnader i lönenivåer, semestertjänst respektive ferietjänst eller andra villkor vilket kan kräva justeringar och påverka både ekonomi och nyckeltal. Även skillnader i personalstruktur lyfts. Kommunala verksamheter har i vissa fall en högre personaltäthet än de fristående verksamheterna vilket skulle kräva nyrekryteringar för att upprätthålla kommunens ambitionsnivå gällande barn och klasstorlekar vid ett övertagande av den fristående verksamheten.

Vidare lyfts konkreta utmaningar kopplade till kompetens och arbetsformer. Förskolor och skolor är olika, och personalen besitter olika kompetenser anpassade utifrån den verksamhet de anställts för. Det beskrivs som en utmaning att flytta personal från en enhet till en annan, det kan vara helt olika färdigheter som krävs även om rollen är densamma. En annan utmaning är de undantag i behörighetskrav för internationellt utbildade lärare som tidigare fanns, samt språkliga förutsättningar hos personalen. Av flera intervjupersoner framhålls också att kommunen har en högre andel behöriga lärare i sina verksamheter, vilket man hade velat upprätthålla även efter en verksamhetsövergång. I andra kommuner med hög andel skolor med internationell inriktning hade en svårighet varit hur kommunen hanterar övertagande av icke svensk-språkig personal.

6.4.7.3 Personal och attraktivitet

En annan utmaning som lyfts är huruvida personal från aktiebolagsdrivna skolor faktiskt skulle vilja följa med vid en verksamhetsövergång. Personalen på fristående enheter upplevs i vissa fall medvetet ha valt bort de kommunala verksamheterna. Det skulle kunna bli en utmaning att få dem att välja att arbeta i kommunal skola, särskilt om denna upplevs ha ett sämre rykte. Skillnader i arbetssätt lyfts också, där vissa intervjupersoner lyfter att fristående verksamheter förknippas med kortare beslutsvägar och större upplevt inflytande för personalen vilket kan påverka viljan att flytta till en kommunal verksamhet.

6.5 FÖRDELAR

I följande kapitel redogörs för de fördelar och vinster som kommunernas representanter menar att ett avvecklingsscenario av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor skulle kunna leda till ur ett kommunalt perspektiv. Fördelarna redovisas tematiskt och har inte graderats eller värderats av rapportförfattarna.

6.5.1 Demografisk utveckling

Demografiska förändringar och minskande barnkullar lyfts i samtliga intervjuer. I många kommuner finns redan en stor överkapacitet i form av tomma platser, vilket innebär att ett övertagande av barn och elever från fristående verksamheter skulle kunna bidra till att fylla befintliga lokaler och klasser och därmed öka kostnadseffektiviteten. Detta gäller inte bara i de mindre kommunerna tillhörande kommungrupp C, utan även i större kommuner märks de minskande barnkullarna. Än så länge syns nedgången i barn och elevantalet framför allt i förskolan, men i många kommuner också i grundskolan. Intervjuade från flera kommuner

uppges att både nämnd och förvaltning har stort fokus på de demografiska utmaningarna och minskande barnkullarna. Behoven av anpassning skulle bli mindre akuta och kommunen skulle få mer tid att ställa om utifrån utvecklingen i stort, om kommunerna skulle få ett tillskott på barn och elever.

Till exempel beskriver intervjuade från en deltagande kommun i kommungrupp B att de beräknar att barn och elevantalet kommer minska med drygt 1000 barn under de kommande tio åren. I dagsläget finns i kommunens grundskola en överkapacitet på cirka 25% sett till lokalerna. Kommunen har i dagsläget en relativt god ekonomi i skolan, och de kommunala skolorna utgör för majoriteten av kommunens elever förstahandsalternativet. I kommunen är det därmed de fristående grundskolorna som nu drabbas hårdast av krympande elevantal. Trots detta märker kommunen också av att eleverna blir färre.

6.5.2 Kostnadsbesparingar

I många intervjuer framhålls att en avveckling av aktiebolagsdrivna skolor och förskolor skulle innebära kostnadsbesparingar för kommunen. Utbetalningsmodellerna till fristående huvudmän skiljer sig åt mellan kommuner beroende på resursfördelningsmodell. Hur och i vilken utsträckning kommunen skulle spara pengar vid ett avvecklingsscenario skiljer sig därmed åt.

Framför allt menar intervjuade att kommunen vid ett avvecklingsscenario skulle kunna bedriva en effektivare verksamhet på huvudmannanivå. Bättre planeringsförutsättningar, tydligare prognoser och vetskap om barn- och elevantalet i den egna verksamheten i kombination med färre tomma platser hade möjliggjort en mer kostnadseffektiv kommunal verksamhet. I flera intervjuer framhålls också att kommunen hade sluppit betala ut det obligatoriska administrativa tillägget på 6 procent som fristående enheter erhåller för att kompensera för de centrala funktionerna i kommunen som fristående huvudmän inte kan ta del av.

I ett par intervjuer framhålls även att kommunen skulle kunna effektivisera och utveckla skolan med den elevpeng som inte skulle betalas ut till aktiebolagsdrivna skolor. I andra intervjuer framhålls dock att kvarvarande elevpeng hos kommunen i praktiken inte hade inneburit några kostnadsbesparande effekter givet att elevantalet hade varit densamma och elevpengen istället hade betalats ut till de kommunala enheterna.

Vidare framhålls att ersättningssystemet i sig kan driva upp kostnader, eftersom bidragen till fristående aktörer baseras på kommunens kostnad per elev. När elevantalet i kommunala skolor minskar i takt med att elevgrupperna krymper, men kostnader för exempelvis lärarlöner och lokaler består, ökar kostnaderna per elev i de kommunala verksamheterna. Detta driver upp ersättningen till fristående aktörer. Ett krympande elevantal i kommunal verksamhet, som i sig bidrar till en ansträngd ekonomi för kommunen, innebär därmed parallellt ökade utbetalningar till fristående huvudmän. I flera fall går kommunen också med underskott gentemot budget. Om den kommunala verksamheten gör ett budgetunderskott ett år har den i praktiken fått mer medel av kommunen det året. För att tillgodose principen

om lika villkor i 8 kap. 21§ skollagen behöver förvaltningen räkna ut motsvarande tillägg till de fristående enheterna som kompensation. Detta innebär en ytterligare kostnad, utöver att den kommunala skolan redan gått med underskott.

I vilken utsträckning ersättning lämnas till följd av underskott beror dock på kommunens budgetmodell. Intervjuade från en av kommunerna som deltagit i studien beskriver att kommunen har en budgetmodell där det årliga resultatet överförs till en buffert. Förvaltningen har i och med detta ett upparbetat eget kapital och kan över åren jämna ut eventuella underskott. Kommunen har i och med budgetmodellen hittills inte behövt betala ut tillägg till fristående skolor utifrån kommunala underskott.

Samtidigt pekas det också på skillnader i förutsättningar mellan kommunala och fristående huvudmän. Kommunen behöver alltid ha en viss överkapacitet för att kunna ta emot barn- och elever vid behov antingen inflyttade från andra kommuner eller ifall en fristående enhet skulle lägga ner. Fristående aktörer kan dimensionera sin verksamhet mer efter efterfrågan. Det innebär att den kommunala verksamheten kommer att ha högre omkostnader just på grund av sin planerade överkapacitet. I ett par kommuner lyfter de intervjuade också att den demografiska utvecklingen innebär att de fristående aktörerna i kommunen numera har så pass små barn och elevunderlag att kommunen inte säkert vet om den kommer kunna fortsätta bedriva sina verksamheter. Flera kommuners företrädare vittnar därmed om att kommunen idag planerar för en större överkapacitet för att gardera sig inför ett potentiellt scenario där fristående aktörer i kommunen går i konkurs eller bedömer att lönsamheten är för dålig för att fortsätta bedriva verksamhet i kommunen.

Vissa intervjupersoner motsätter sig uppfattningen om att kommunen hade sparat pengar vid ett avvecklingsscenario och menar att kostnaderna för skola hade kvarstått på samma nivåer eftersom elevantalet hade varit detsamma. I en kommun med hög andel av eleverna hos fristående huvudmän beskriver förvaltningen att det är en central del av deras arbete att skapa så likvärdiga förutsättningar som möjligt för samtliga huvudmän i kommunen. Kommunens skolor hanteras i praktiken som entreprenörer på samma villkor som fristående skolor och finansiering sker på likvärdiga sätt till samtliga skolor oavsett huvudman. Vid ett hypotetiskt avvecklingsscenario av aktiebolagsdrivna skolor hade kommunen därmed tagit över elever, kostnader och intäkter på samma villkor som aktiebolagen haft, enligt uppgift i intervju. Vilken resursfördelningsmodell kommunen har valt spelar därmed roll för huruvida kostnadsbesparingar hade blivit ett resultat av ett avvecklingsscenario.

6.5.3 Bättre planeringsförutsättningar

En majoritet av kommunernas representanter uppger att färre huvudmän hade inneburit en mer förutsägbar verksamhet och större planeringsförmåga för kommunen. I dagsläget behöver kommunerna kapacitetsplanera för variationer i årskullar, eventuella inflyttningar, och ett fluktuerande barn- och elevantal på grund av rörligheten mellan olika huvudmän. De intervjuade menar att verksamhetens planering hade underlättats om kommunen inte behövde prognostisera för rörligheten mellan fristående och kommunala enheter från år till

år. Det handlar till exempel om planering kring lokaler, sammansättning och storlek på klasser och stödfunktioner inom till exempel elevhälsa. Samtidigt framhålls i flera intervjuer att en avveckling av just aktiebolagsdrivna skolor och förskolor inte hade åtgärdat detta, utan det hade krävt att kommunen existerade som ensam huvudman.

Dagens situation innebär också att kommunen behöver hålla beredskap för förändringar sent i processen. Det problemet hade dock kunnat åtgärdas på andra sätt enligt uppgift i intervju. Till exempel genom införande av ett gemensamt kösystem, regler kring att vårdnadshavare inte kan sitta på två platser parallellt eller striktare regler kring byte av skola under pågående termin.

6.5.4 Minskad administration

Trots att en hypotetisk avveckling bedöms kräva stora administrativa insatser som beskrivits i avsnitt 6.4.3 menar flera kommuners företrädare att det på sikt skulle innebära minskad administration inom ekonomihantering, uppföljning och resursfördelning. Beräkning av bidrag, tilläggsbelopp och kompensation för exempelvis löneökningar uppges vara tidskrävande då förändringar behöver hanteras likvärdigt mellan kommunala och fristående enheter och ofta planeras långt i förväg. Gränsdragningar kring vad som ska ingå i administrativa påslag beskrivs också som komplexa och återkommande områden för justeringar. Intervjuade från flera kommuner menar att den administrativa tid som idag läggs på dessa uppgifter i stället skulle kunna omfördelas till att hantera ett ökat barn- och elevantal i egen regi utan att förvaltningsorganisationen behöver utökas i motsvarande grad. Det gäller både i kommuner med en liten och medelhög andel i fristående enheter. Här skulle därmed overheadkostnaderna också bli mindre. För kommuner med en hög andel av barnen och eleverna i fristående enheter bedömer intervjupersonerna i stället att förvaltningsorganisationen hade behövt utökas för att hantera ett ökat barn- och elevantal.

I likhet med föregående avsnitt framhålls dock att en avveckling av just aktiebolagsdrivna skolor och förskolor inte hade åtgärdat detta, utan det hade krävt att kommunen existerade som ensam huvudman.

6.5.5 Likvärdighet

Av 1 kap 9§ skollagen framgår att "utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas"¹⁴. Med likvärdig menas inte likadan, utan att alla elever ska ha tillgång till utbildning av god kvalitet som utgår från samma nationella mål och styrdokument. Vidare framgår att hänsyn ska tas till barns och elevers olika behov och att resurser ska fördelas efter behov.

Representanter från flera kommuner menar att förutsättningarna för likvärdighet och kvalitet skulle stärkas i en mer sammanhållen organisation. De beskriver att det skulle vara enklare att säkerställa en likvärdig utbildning av hög kvalitet om kommunen hade ett samlat ansvar. Det handlar både om undervisningens kvalitet, tillgång till behöriga lärare och

¹⁴ Skollagen (2010:800)

omkringliggande faktorer som skolmåltider, lokaler och servicefunktioner. Samtliga som lyfter detta perspektiv framhåller att det finns många bra aktiebolagsdrivna skolor som håller hög kvalitet och likaså att det finns kommunala skolor som inte fungerar bra. De menar dock att ett samlat huvudmannaskap skulle ge bättre möjligheter till insyn och uppföljning och därmed i förlängningen säkerställa kvalitet i verksamheterna.

Tillgången till behöriga förskollärare och lärare lyfts återkommande som en kvalitetsfråga och kommunernas representanter framhåller att andelen behörig personal generellt är högre i kommunen jämfört med fristående verksamheter. En kommuns företrädare beskriver att det skulle bli lättare att fördela kompetens och säkerställa behörighet i alla ämnen, särskilt i områden eller ämnen som idag har svårt att rekrytera behöriga lärare, om samtliga var anställda av samma huvudman. Flera kommunrepresentanter menar också att barngrupperna är mindre och lärartätheten högre i kommunala verksamheter, och att ett övertagande av barn och eleverna därmed skulle kunna höja kvaliteten för barn och elever, förutsatt att kommunen lyckas bibehålla samma lärartäthet.

Avseende gymnasiet lyfter ett par intervjupersoner studier som visar att elever som har gått i kommunal gymnasieskola i högre utsträckning slutför sin universitetsutbildning jämfört med elever som gått i fristående gymnasieskola, och att det visar på att kvaliteten skulle öka om samtliga gymnasieskolor var kommunala. I andra kommuner menar intervjupersonerna på att de fristående gymnasieskolorna upplevs hålla en högre kvalitet än den kommunala gymnasieskolan med högre resultat hos eleverna som resultat. Samtidigt framhålls att skolors resultat beror på många faktorer, däribland elevunderlag.

6.5.6 Mer heterogena elevgrupper

Några kommuners representanter beskriver att dagens system påverkar elevsammansättningen i skolorna och att fristående skolor i högre utsträckning har elever med stark socioekonomisk bakgrund. I andra deltagande kommuner ser situationen motsatt ut, och de kommunala skolorna är istället de som attraherar elever med stark socioekonomisk bakgrund. Flera intervjupersoner menar dock att ett övertagande av dessa elever skulle kunna leda till en större blandning av elever och därmed minska de socioekonomiska skillnaderna mellan skolor.

Samtidigt betonas av ett par intervjupersoner att homogena elevgrupper och socioekonomiska skillnader mellan skolor snarare beror på homogena bostadsområden och det fria skolvalet än existensen av fristående huvudmän. Så länge elever och vårdnadshavare själva väljer skola kommer socioekonomiska skillnader mellan skolor uppstå, även om endast kommunala alternativ finns tillgängliga. Därtill påverkar geografiska mönster och bostadssegregation också sammansättningen av elevgrupper mellan skolor.

6.5.7 Dimensionering av gymnasieskolans utbildningar

I 15 kap skollagen regleras planering och dimensionering av gymnasieskolan. En lagändring, som trädde i kraft 2023 och ska tillämpas för utbildningar som startat efter 1 januari 2025, innebär att huvudmän ska utgå från elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov vid

dimensionering av utbildningar och platser. Det finns också ett krav att varje kommun ska samverka med minst två andra kommuner i dimensioneringsarbetet. Lagen gäller även för fristående huvudmän, men utan krav på samverkan.

Intervjuade menar att nuvarande lagstiftning om planering och dimensionering får begränsad effekt eftersom fristående huvudmän upplevs själva kunna bestämma sitt utbud. Det beskrivs att utbildningar med höga kostnader och svag koppling till arbetsmarknaden ändå kan erbjudas samtidigt som utbildningar inom bristyrken inte fylls. Om kommunen var ensam huvudman skulle det bli enklare att anpassa utbildningsutbudet efter arbetsmarknadens behov, exempelvis genom att minska platser på vissa högskoleförberedande program och i stället stärka yrkesutbildningar där efterfrågan på arbetskraft är stor.

Kommunernas företrädare beskriver en balansgång mellan att erbjuda attraktiva utbildningar och att styra mot bristyrken. Att styra utbildningsutbudet efter arbetsmarknadens behov är en arbetsmarknadsåtgärd för unga för att se till att de utbildar sig till yrken där de faktiskt har möjlighet att få jobb. Samtidigt beskriver intervjuade att en utökning av yrkesprogrammen hade bidragit till stora kostnadsökningar eftersom dessa program ofta är mer kostsamma att driva.

Intervjupersoner från många kommuner beskriver att kommunerna har regionala samarbeten gällande dimensioneringen där även fristående huvudmän ingår. Det finns stora skillnader mellan kommuner hur väl samverkan upplevs fungera. Representanter från en kommun beskriver att samtliga huvudmän i regionen har enats i en överenskommelse där alla aktörer, kommuner liksom fristående, anmäler hur många platser de har på respektive program inför sökperiodens start. Det antalet platser får sedan inte anpassas efter söktrycket. Överenskommelsen uppges underlätta planeringsförutsättningarna.

Däremot blir det i realiteten svårt på effektiva sätt dimensionera och planera, framhåller intervjuade från ett par kommuner. En kommuns företrädare beskriver till exempel att kommunen skulle behöva dimensionera bort platser inom högskoleförberedande program utifrån prognoser och näringslivets behov. Men när kommunen dragit ner på sådana platser har aktiebolagsdrivna gymnasieskolor ökat antalet platser på samma utbildningar eftersom det finns en efterfrågan hos eleverna. En annan kommuns representanter beskriver på liknande sätt att om kommunen drar ner med 200 platser på ekonomiprogrammet meddelar fristående huvudmän att de kommer starta motsvarande platser eftersom eleverna söker till dessa. Det finns därmed tydliga begränsningar för hur väl huvudmännen kan samverka kring planering och dimensionering inom ramen för nuvarande lagstiftning när fristående huvudmän inte omfattas av samverkanskravet. I intervjuer framhålls dock att detta problem inte skulle undanröjas vid en avveckling av aktiebolagsdrivna skolor, utan kvarstå så länge fristående skolor med andra driftsformer existerade och inte omfattades av kravet.

6.5.8 Omställning skapar utrymme för förändring

Flera kommuners representanter menar att avveckling skulle innebära omfattande, och ofta komplicerade förändringsprocesser. Samtidigt beskriver de att det också skulle kunna skapa möjligheter till mer strategisk planering, och för beslutfattande som den politiska ledningen i kommunen tidigare inte velat göra. En kommuns representanter lyfter till exempel att en sådan förändring skulle kräva en genomgripande översyn av lokaler och verksamheter. Det beskrivs som ett tillfälle att omfördela och effektivisera användningen av lokalerna exempelvis genom att flytta verksamheter, bygga om eller hitta nya användningsområden för befintliga byggnader. Den typen av lokalanpassningar sker redan men skulle kunna genomföras mer samlad och genomgripande i samband med en större strukturförändring.

Intervjuade från en annan kommun lyfter att en omställning skulle kunna öppna upp för att se över hela skolstrukturen på ett mer genomgripande sätt inklusive frågor om skolors placering och antal. Det framhålls att sådana förändringar i dag kan vara svåra att genomföra och skulle kunna påverka majoritetsförhållandena i kommunen. En större omorganisation föranledd av ett riksdagsbeslut skulle då kunna skapa utrymme för mer långsiktiga och strategiska beslut kring hur verksamheten organiseras.

7 SLUTSATSER SPÅR 2

Vilka effekter en eventuell avveckling av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor skulle få skiljer sig åt beroende på kommuntyp, kapacitet och organisatoriska förutsättningar. Samtidigt kan vi identifiera ett antal gemensamma mönster av det som framförts i intervjuerna. De slutsatser som här dras tar sin utgångspunkt i de kvalitativa intervjuer som genomförts med kommunrepresentanter, och risker, utmaningar och fördelar har som tidigare konstaterats inte graderats eller värderats av rapportförfattarna.

Kommungrupp A

Större och mer tätbefolkade kommuner med en hög andel barn och elever i fristående verksamheter är på kort sikt sårbara vid en eventuell avveckling eller nedläggning av aktiebolagsdrivna verksamheter eftersom de i nuläget inte har möjlighet att erbjuda barn och elever från fristående verksamheter plats i den egna verksamheten. Samtidigt har kommunerna utvecklade planeringsverktyg och regelbundna lokalbehovsanalyser, vilket ger en relativt god teoretisk beredskap. Exempelvis återfinns i kommungruppen flera kommuner som systematiskt analyserar hur många elever de skulle kunna ta emot i egen regi vid en nedläggning, inklusive kartläggning av lediga klassrum och möjlig kapacitet per geografiskt område. Trots det begränsas det kortsiktiga handlingsutrymmet av faktisk kapacitetsbrist i förskolan och gymnasieskolan där beroendet av fristående aktörer är stort.

Kommungrupp B

I mellanstora kommuner är situationen mer balanserad. Här finns ofta tillräcklig kapacitet i grundskolan för att hantera ett ökat elevantal, men samtidigt saknas en fullt utvecklad

beredskap för ett större avvecklingsscenario. I flera fall är scenarioplaneringen övergripande och saknar geografiska och operativa detaljer. Kommunerna har ofta analyserat elevmottagande på en generell nivå men inte utrett var elever geografiskt skulle behöva placeras om en specifik skola stänger. Dessutom är gymnasieverksamheten ofta starkt beroende av regional samverkan vilket innebär att kommunens handlingsutrymme är begränsat utan stöd från andra kommuner.

Kommungrupp C

I mindre och mer glesbefolkade kommuner finns generellt en överkapacitet i både lokaler och platser, till stor del som en följd av minskande barn- och elevkullar. Det innebär att kommunerna ofta praktiskt skulle kunna ta emot barn och elever vid en avveckling. Samtidigt är planeringsförmågan mer reaktiv än strategisk och det saknas i många fall detaljerade planer för hur en sådan omställning skulle genomföras. I intervjuer framgår att kommunerna aktiverar beredskap när en konkret risk uppstår, så som att en förskola riskerar konkurs, snarare än att arbeta med långsiktiga scenarier.

Kapacitet

Ingen kommungrupp har fullt ut beredskap att hantera en samtidig avveckling av samtliga aktiebolagsdrivna verksamheter på kort sikt. Förskolan har ofta stor kapacitetsbrist i större kommuner medan grundskolan i många kommuner har överkapacitet. Den största kapacitetsbristen finns i gymnasieskolan och särskilt i storstadsregioner där en mycket stor andel elever går i fristående skolor. Flera kommuner har ingen eller väldigt liten gymnasieskola i egen regi och en eventuell avveckling skulle skapa mycket omfattande kapacitetsproblem i ett initialt skede i dessa kommuner.

Ekonomiska effekter

Ekonomiskt skulle en avveckling innebära både möjligheter och risker. Flera intervjupersoner lyfter att ett ökat barn och elevantal i kommunal regi skulle kunna förbättra resursutnyttjandet och fylla tomma platser särskilt i kommuner med överkapacitet. Den demografiska utvecklingen innebär också i många kommuner att kostnaderna per barn och elev ökar, vilket ökar beloppen som betalas ut till fristående enheter. Den överdimensionerade verksamheten innebär också, för mindre kommuner, att flera bedömer att de hade kunnat ta emot tillskottet av barn och elever utan betydande behov av utökning av förvaltningen eller personalorganisationen. Dessutom bedömer många kommunrepresentanter att de skulle spara in vissa ersättningar till fristående huvudmän såsom administrativa tillägg och kompensation kopplat till kommunens egna kostnader.

Omställningen skulle dock innebära betydande initiala kostnader kopplade till personal, lokaler, administration och förstärkning av elevhälsa, för att administrera och lösa en praktisk övergång. I kommuner med en högre andel av eleverna i fristående enhet, särskilt där resursfördelningsmodell och finansiering utformats med hänsyn till en stor andel

fristående skolor, bedömer man att kostnaderna på sikt inte hade minskats, eftersom elevantalet är detsamma.

En central effekt skulle vara att kommunerna skulle få bättre planeringsförutsättningar om antalet huvudmän minskade. Flera intervjupersoner beskriver att dagens system med elevrörlighet mellan olika huvudmän skapar osäkerhet i prognoser och dimensionering. Samtidigt innebär avvecklingen att kommunen förlorar den riskspridning som idag finns mellan olika aktörer. Fristående huvudmän kan i nuläget bära en del av risken vid nyetableringar eller variationer i elevantal, något som kommunerna då i högre grad skulle behöva hantera själva.

Valfrihet och närhetsprincip

Möjligheten att upprätthålla närhetsprincipen och elevernas valfrihet skulle på kort sikt påverkas negativt. Avvecklingen skulle leda till ett minskat utbud av pedagogiska inriktningar och profiler vilket begränsar vårdnadshavares och elevers valmöjligheter, framhålls av flera personer. Samtidigt menar andra att kommunerna på sikt åtminstone till viss del skulle utveckla sitt utbud för att möta upp mot elevernas önskemål. I flera intervjuer framhålls att fristående verksamheter är avgörande för att upprätthålla närhet till förskola och skola och att en nedläggning skulle innebära längre avstånd för många familjer, åtminstone tillfälligt. Detta gäller särskilt i större kommuner där fristående förskolor i hög grad bidrar till att upprätthålla ett finmaskigt nät av verksamheter nära bostäderna. Det gäller också särskilt i kommuner som länge haft en politisk viljeriktning för fristående skolor och där fristående skolor i praktiken blivit det enda alternativet i vissa stadsdelar.

Kvalitet

När det gäller kvalitet och likvärdighet framhålls två motstridiga åsikter. Å ena sidan menar intervjupersonerna att ett samlat huvudmannaskap skulle kunna stärka likvärdigheten, förbättra resursfördelningen och underlätta rekrytering och fördelning av behöriga lärare. Å andra sidan lyfter de risken av att konkurrensens positiva effekter såsom innovation och kvalitetsutveckling minskar. Dessutom finns det en risk att möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan olika huvudmän försvinner, vilket idag sker både genom tillsyn och mer informella kontakter.

Systemrisk

Genomförandet av en avveckling skulle samtidigt innebära betydande systemrisker enligt kommunrepresentanterna. En central risk är att elever drabbas av avbrott i sin utbildning, särskilt om de går i skolor med specifika profiler eller inriktningar som idag inte finns i den kommunala verksamheten. Det gäller i synnerhet på gymnasiet där kommuner i många fall saknar motsvarande utbildningar och kan behöva ta över hela verksamheter för att elever ska kunna fullfölja sin utbildning. Intervjupersonerna ser också omfattande utmaningar kopplade till överföring av barn- och elevdata, harmonisering av timplaner och säkerställande av särskilt stöd.

Även organisatoriskt och administrativt innebär en avveckling stora initiala utmaningar. På kort sikt krävs omfattande insatser för att hantera överföring av barn och elever, data och personal samt anpassning av verksamheter och organisationen i stort. Flera kommuner bedömer att förvaltningsorganisationen behöver förstärkas under en övergångsperiod. På längre sikt kan administrativa uppgifter minska men det beror i hög grad på hur stor andel av barnen och eleverna som tidigare gått i fristående verksamheter. Är andelen hög kan administrationen i stället behöva öka permanent. Samtidigt skulle behoven medföljas av att elevpengen i större utsträckning fanns kvar inom kommunens verksamhet.

Ideologi

Frågan om en eventuell avveckling av aktiebolagsdrivna förskolor och skolor är i hög grad en politisk fråga. Politisk vilja påverkar både graden av förberedelse och vilka åtgärder som kommunen överväger. I vissa kommuner saknas diskussioner om avveckling helt eftersom det inte finns någon politisk ambition att förändra skolstrukturen. Samtidigt kan en avveckling tvinga fram beslut som annars är svåra att fatta så som nedläggningar av skolor eller förändringar i lokalanvändning. På så sätt innebär ett avvecklingsscenario inte bara en organisatorisk förändring utan blir en politisk fråga avseende hela skolsektorns styrning och struktur.

Det finns en samsyn bland de intervjuade kring att en eventuell avveckling måste förberedas väl och att staten bör sätta upp riktlinjer och direktiv för att säkerställa en likvärdig avveckling över landets samtliga kommuner. Det finns också tilltro till att samtliga huvudmän, däribland aktiebolag, vill barnens bästa och skulle samarbeta och hitta lösningar för barnen och elevernas skull.

I många intervjuer framhålls en stark tro på att många mindre, lokalt förankrade aktiebolag hade valt att ställa om till andra bolagsformer vid ett hypotetiskt förbud mot aktiebolagsdrivna förskolor och skolor för att möjliggöra fortsatt drift av skolan i annan form. Skolorna beskrivs som idéburna i praktiken även om de drivs som aktiebolag i dagsläget. Det finns i och med det stora frågetecken kring hur stora effekter en avveckling av aktiebolagsdrivna verksamheter hade gett, beroende på hur många enheter som faktiskt lägger ner. De här åsikterna framförs framför allt av intervjupersoner från kommuner utanför storstadsregionerna där koncentrationen av stora, koncerndrivna aktiebolag är lägre.

Vidare framförs en uppfattning om att en avveckling av endast aktiebolagsdrivna enheter inte hade haft någon större effekt inom flera av de identifierade riskerna eller fördelarna. För att effekterna skulle inträffa hade kommunen behövt vara ensam huvudman vilket skulle innebära att även statliga huvudmän, stiftelser och Kooperationer hade behövt läggas ner.

8 SAMLAD SLUTSATS SPÅR 1 OCH 2

Rapportens övergripande syfte har varit att öka förståelsen för de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av ett hypotetiskt scenario där aktiebolagsdrivna förskolor och skolor i Sverige avvecklas. Uppdraget har bestått av två kompletterande delar. Syftet med spår 1 har varit att utifrån finansiella data och etablerade värderingsprinciper uppskatta storleksordningen på den samlade hypotetiska avvecklingskostnaden för aktiebolagsdrivna förskolor och skolor i Sverige. Syftet med spår 2 har varit att sakligt och objektivt beskriva vilka effekter ett avvecklings- eller övertagandescenario skulle kunna få i kommunerna inklusive praktiska utmaningar, risker samt fördelar ur ett kommunalt perspektiv.

De två spåren har behandlat olika men nära sammanlänkade aspekter av samma hypotetiska scenario. Sammantaget ämnar rapporten att bidra till en ökad förståelse av både ekonomiska samband och praktiska konsekvenser ur ett kommunalt perspektiv, utan att ta ställning i den politiska debatten.

För båda spåren har antaganden och sammanställning av resultat gjorts på huvudmannanivå. I uppdraget har det inte ingått att se på effekterna för individuella enheter eller att intervjua eller på annat sätt inhämta kunskap om separata enheter. Det innebär att inga intervjuer gjorts med skolor, lärare eller elever, varken på fristående eller kommunala enheter. Spår två utgår därtill helt från det kommunala perspektivet vilket innebär att inga fristående huvudmän ingår i underlaget för sammanställningen av resultaten i spår 2.

Resultaten i spår 1 visar att den samlade avvecklingskostnaden uppgår till ett intervall om cirka 15,5 till 48,2 miljarder kronor med ett basscenario på cirka 38,7 miljarder kronor. Analysen har genomförts med en diskonterad kassaflödesmodell (DCF) baserad på antaganden om framtida lönsamhet, efterfrågeutveckling och risk. Avvecklingskostnaden avser här ett analytiskt mått motsvarande nuvärdet av verksamheternas framtida intjäningsförmåga i ett hypotetiskt scenario. Det stora spannet speglar osäkerheter i centrala antaganden och ska tolkas som en storleksordning snarare än ett exakt värde.

Studien visar samtidigt att kostnaden till stor del drivs av ett fåtal stora aktörer snarare än det stora antalet aktiebolag som omfattas i beräkningen. Den finansiella analysen omfattar 759 aktiebolagsdrivna huvudmän, men de största 50 bolagen står för strax under 70 procent av kostnaden i beräkningen. I studien framkommer därmed att värdet i hög grad är koncentrerat till ett begränsat antal större huvudmän och skolkoncerner. En mindre grupp bolag står för merparten av omsättning och intjäningsförmåga, medan ett stort antal mindre aktörer har en mer begränsad påverkan på det totala värdet i beräkningen.

Det blir i analysen också tydligt att värderingen är känslig för förändringar i beräkningens centrala parametrar och antaganden särskilt diskonteringsränta, långsiktig lönsamhet och hur lång tids ersättning som vi räknar på skulle betalas ut till aktiebolagen i fråga. Även antaganden om långsiktig tillväxt och terminalvärde har stor påverkan på den samlade

värderingen. Även relativt små förändringar i dessa antaganden får ett mycket stort genomslag på den beräknade avvecklingskostnaden. I de tre presenterade scenarierna; det optimistiska, det konservativa, och basscenariot, har beräkningarna utgått från ersättning som motsvarar beräknad vinst över 10 års tid. Detta får stor effekt för var intervallet landar.

Sammantaget framkommer i spår 1 att ett hypotetiskt avvecklingsscenario av aktiebolagsdrivna skolor och förskolor är förknippat med betydande ekonomiska värden. Analysen baseras samtidigt på aggregerade data och schabloniserade antaganden vilket innebär att resultaten bör tolkas som en uppskattning av storleksordning snarare än exakta kostnader i ett genomförandescenario. Av intervjuer med kommunrepresentanter i spår 2 framgår samtidigt att kommunerna inte har möjlighet att bära de kostnader som förknippas med en avveckling.

I spår 2 framkommer att det inte finns någon typkommun i dessa frågor, intervjuer visar på en stor variation mellan kommuner, både vad gäller nuvarande kapacitet att ta emot barn och elever och beredskap för nedläggning av en eller flera fristående enheter i kommunen. De stora skillnader som framkommer beror på en rad faktorer så som nuvarande och historisk politisk majoritet, hur välvilligt inställd kommunen varit till etablering av fristående enheter inom kommunen, vilken resursfördelningsmodell kommunen valt, samt i allra högsta grad hur stor andel av barnen och eleverna som går i aktiebolagsdriven huvudman idag.

Oavsett politisk majoritet så framkommer i majoriteten av intervjuerna en uppfattning om att om kommunen ställts inför ett faktum av nedläggning av aktiebolagsdrivna enheter så hade kommunen tagit sig an uppgiften och på något sätt sett till att de klarat av den, trots stora praktiska utmaningar. För barnen och elevernas skull. Kommunerna har kapacitet att ta emot elever i grundskolan över lag, både vad gäller lokaler och personella resurser. Dock inte alltid i elevens närområde och både områdestillhörighet och närhetsprincip skulle behöva ses över. Även i förskolan beskrivs över lag en viss överkapacitet, men här är variationen stor mellan kommunerna utifrån tillgången till enheter och personal i olika områden inom kommunen. Här är det å andra sidan i många kommuner mer vanligt att de fristående enheterna drivs i annan bolagsform än aktiebolag, och därmed inte skulle påverkas av det scenario som vi utgår ifrån i denna studie.

När det gäller gymnasieskolan är kommunerna generellt överens om att de inte har möjlighet att erbjuda eleverna plats i egna verksamheter givet dagens skolstruktur. Även på sikt, och med tid för omställning och planering, beskrivs gymnasieskolan som den största utmaningen. Flera kommuner saknar helt gymnasieskola och många kommuner har en stor andel elever i fristående gymnasieskolor av vilka majoriteten är aktiebolag.

Även de risker och fördelar intervjupersonerna bedömer att en nedläggning av aktiebolagsdrivna enheter skulle innebära för kommunerna påverkas till stor del av faktorer såsom resursfördelningsmodell och andel barn och elever i fristående enhet. Risker associerade med överföring av elevinformation, eventuella nya lokalbehov, samt

pedagogiska utmaningar kring både personal och vårdnadshavare som valt bort den kommunala skolor till fördel för aktiebolagsdrivna alternativ, återkommer i större eller mindre utsträckning genom många av intervjuerna. Minskade möjligheter till riskspridning, effekter på närhetsprincipen, och risker för förändringar i elevernas utbildning återkommer också i samtalen, men beror till större del på förutsättningarna och utgångspunkten i den egna kommunen.

En central lärdom är att de demografiska förändringarna med minskat barnafödande spelar stor roll för vilka effekter ett avvecklingsscenario skulle ha i många av de deltagande kommunerna. Färre barn och elever och fler tomma platser innebär högre kostnad per barn/elev i de kommunala verksamheterna i många kommuner, samtidigt som det innebär högre ersättning till fristående enheter. Att fylla de kommunala platserna i skolan, tillsammans med större planerings- och dimensionsförmåga, hade inneburit ekonomiska fördelar för flera av de deltagande kommunerna. Samtidigt beror effekterna till viss del på vilken roll de fristående skolorna i dagsläget har i kommunen, jämte de egna skolorna. I kommuner där kommunens egna skolor utgör förstahandsvalet för majoriteten av eleverna så bär de fristående skolorna en stor del av effekten av minskande barngrupper.

Den demografiska utvecklingen är också central i bemärkelsen att skolstrukturen i många kommuner oundvikligen kommer förändras. Kommunerna behöver själva se över sina skolstrukturer och vidta stora kostnadsbesparande åtgärder för att anpassa sig efter att elevkullarna blir mindre. I många kommuner har denna anpassning redan påbörjats, men samtidigt vittnar intervjupersonerna om att det är flera stora och svåra beslut kvar att ta för att anpassa kostymen efter rådande förutsättningar. Samtidigt beskriver flera kommuner att de ser en successivt ökande konkursrisk hos de fristående aktörerna i kommunen till följd av denna utveckling, vilket leder till att man ser ett behov av att planera för en än större överkapacitet i de egna verksamheterna. Oberoende av vad som sker på nationell nivå politiskt så kommer därmed förändringar behöva ske, och sker redan, i många kommuner som kan få inverkan på hur marknadsandelarna fördelas mellan olika huvudmän.

9 BILAGA

Bilagan innehåller en mer detaljerad redovisning av de metodsteg, antaganden och beräkningar som sammanfattas i kapitel 4.

9.1 CENTRALA BEGREPP OCH DEFINITIONER

I rapporten används ett antal finansiella och analytiska begrepp, såsom diskonterad kassaflödesmodell (DCF), kassaflöde och diskonteringsränta.

Dessa begrepp är centrala för att förstå den finansiella analysen, men beskrivs inte utförligt i huvudtexten för att upprätthålla ett tydligt och sammanhållet metodflöde.

Avvecklingskostnad

Avvecklingskostnad avser i denna studie nuvärdet av den framtida intjäningsförmågan vid fortsatt drift. Begreppet används i analytisk mening och motsvarar inte faktiska ersättningsnivåer eller direkta omställningskostnader.

Intjäningsförmåga

Intjäningsförmåga avser verksamhetens förmåga att över tid generera ekonomiska överskott.

EBITDA

EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation) är ett resultatmått som visar rörelsens resultat före räntor, skatt och avskrivningar.

EBIT

EBIT (Earnings Before Interest and Taxes) motsvarar rörelseresultatet, det vill säga resultat före räntor och skatt.

Marginal

Marginal avser resultat i relation till omsättning, exempelvis EBITDA dividerat med omsättning (EBITDA-marginal).

Diskonterad kassaflödesmodell (DCF)

DCF (Discounted Cash Flow) är en värderingsmetod där framtida kassaflöden uppskattas och omräknas till ett nuvärde.

Kassaflöde och fritt kassaflöde

Kassaflöde avser de pengar som genereras i verksamheten. Fritt kassaflöde är det kassaflöde som återstår efter investeringar och förändringar i rörelsekapital och som kan användas för utdelning, skuldbetalning eller reinvestering.

Nuvärde

Nuvärde innebär att framtida kassaflöden omräknas till dagens värde med hänsyn till ränta och risk.

Diskonteringsränta (WACC)

Diskonteringsränta (WACC, Weighted Average Cost of Capital) är ett genomsnittligt avkastningskrav som speglar verksamhetens risk och används för att diskontera framtida kassaflöden till nuvärde.

Terminalvärde

Terminalvärde avser det beräknade värdet av kassaflöden bortom den explicita prognosperioden.

Prognosperiod

Prognosperiod avser den tidsperiod för vilken kassaflöden explicit uppskattas i modellen.

Rörelsekapital

Rörelsekapital avser kapital som binds i den löpande verksamheten, exempelvis i kundfordringar och leverantörsskulder.

Investeringar (capex)

Investeringar avser långsiktiga utgifter i exempelvis lokaler eller utrustning som krävs för att upprätthålla och utveckla verksamheten.

Diskontering

Diskontering innebär att framtida värden omräknas till dagens värde med hjälp av en diskonteringsränta.

Standardavvikelse

Standardavvikelse är ett statistiskt mått som beskriver spridningen kring ett genomsnitt. Ett intervall om två standardavvikelser motsvarar i denna analys ett normalt variationsspann.

9.2 KARTLÄGGNING AV BERÖRDA AKTIEBOLAG

9.2.1 Identifiering av population

Den population som omfattas av analysen utgörs av samtliga förskolor, grundskolor och gymnasieskolor i Sverige som bedrivs av enskilda huvudmän i aktiebolagsform.

Identifieringen har genomförts med utgångspunkt i Skolverkets nationella register över förskole- och skolenheter och huvudmän. Registret utgör den primära källan för information om vilka utbildningsverksamheter som är verksamma i Sverige samt vilken juridisk huvudman som ansvarar för respektive enhet. Informationen har kompletterats med finansiell information (från Retriever) för att möjliggöra en samlad ekonomisk analys. Samtliga skolenheter där huvudmannen är ett aktiebolag har identifierats och därefter kopplats till respektive juridisk huvudman.

Populationen har därefter fastställts genom en stegvis process där flera datakällor har sammanställts och bearbetats. I processen har ett antal justeringar genomförts i syfte att säkerställa kvalitet och jämförbarhet samt för att undvika dubbelräkning i analysen.

I processen har 42 dotterbolag inom större koncerner exkluderats och ersatts med motsvarande konsoliderade nivå för att säkerställa att intäkter och resultat inte räknas flera gånger. Vidare har 302 bolag med noll i omsättning filtrerats bort då de inte har bedömts representera aktiv verksamhet. Utöver detta har ytterligare 271 bolag exkluderats efter jämförelse med externa register eftersom de inte identifierats som aktiva skolenheter inom de skolformer som omfattas av analysen.

Det sammanställda materialet omfattar efter genomförda justeringar 759 unika aktiebolagsdrivna huvudmän. Det utgör den population som ligger till grund för den finansiella analysen i studien. Den totala omsättningen i populationen uppgår till cirka 46 miljarder kronor vilket ger en bild av den ekonomiska omfattningen av den aktiebolagsdrivna delen av skolväsendet. Populationen omfattar såväl större utbildningskoncerner med verksamhet i flera kommuner som mindre fristående huvudmän med en eller ett fåtal skolenheter. Analysen inkluderar därmed hela bredden av aktiebolagsdrivna huvudmän inom skolväsendet.

Sammantaget har processen möjliggjort en analys som är både heltäckande och jämförbar samtidigt som centrala metodologiska utmaningar såsom dubbelräkning och förekomst av inaktiva bolag har hanterats. Resultaten från modellen utgör underlag för de analyser och slutsatser som redovisas i kapitel 4 och 5.

9.2.2 Fördelning på skolformer

De aktiebolagsdrivna huvudmän som omfattas av analysen bedriver verksamhet inom förskola, grundskola och gymnasieskola, i vissa fall inom flera skolformer parallellt.

Fördelningen på skolformer, baserad på Skolverkets klassificering av skolenheter, kan sammanfattas enligt följande:

- 563 aktiebolagsdrivna huvudmän med förskoleverksamhet,
- 495 aktiebolagsdrivna huvudmän med grundskoleverksamhet, samt
- 222 aktiebolagsdrivna huvudmän med gymnasieverksamhet.

Eftersom vissa huvudmän bedriver verksamhet inom mer än en skolform överstiger summan per skolform det totala antalet huvudmän i populationen. Fördelningen speglar därmed verksamhetsinriktning och inte ömsesidigt uteslutande kategorier.

9.3 HISTORISK LÖNSAMHET OCH NORMALISERING

För att möjliggöra en framåtblickande värderingsanalys krävs en bedömning av vilken lönsamhetsnivå som kan anses vara uthållig över tid. Detta kapitel redovisar analysen av den historiska lönsamheten inom den aktiebolagsdrivna delen av skolväsendet samt den normalisering som genomförts i syfte att fastställa en representativ utgångspunkt för prognoser av framtida vinstströmmar. Syftet är inte att redovisa eller analysera enskilda års

resultat, utan att identifiera en långsiktigt hållbar lönsamhetsnivå som kan ligga till grund för den fortsatta värderingen.

9.3.1 Normalisering av vinster

Historiska resultat i skolektorn påverkas av ett flertal tillfälliga, strukturella och verksamhets-specifika faktorer. Enskilda års resultat är därför inte nödvändigtvis representativa för verksamheternas långsiktiga intjäningsförmåga.

För att skapa ett mer robust underlag för prognoser och värdering har de historiska resultaten därför normaliserats. Syftet med normaliseringen är att identifiera en uthållig och representativ lönsamhetsnivå snarare än att exakt återskapa historiska utfall.

Normaliseringsprocessen har innefattat:

- identifiering och justering av engångsposter som inte bedöms vara en del av den ordinarie verksamheten
- utjämning av tillfälliga variationer genom användning av flerårsgenomsnitt
- beaktande av perioder med avvikande förutsättningar, såsom pandemin och tillfälliga statsbidrag

Vid fastställande av normaliserad lönsamhet har särskild vikt lagts vid att reducera påverkan från enskilda års avvikelser. Som utgångspunkt används därför en medianbaserad beräkning över de tre senaste åren vilket bedöms ge en mer robust uppskattning av uthållig lönsamhet än enskilda årsobservationer.

Som en del av arbetet har även observationer med kraftiga avvikelser hanterats särskilt. Detta avser exempelvis observationer som avviker väsentligt från genomsnittet. Syftet är att minska risken för att enstaka extrema värden får ett oproportionerligt stort genomslag i den aggregerade analysen. Den här ansatsen innebär att både exceptionellt goda och exceptionellt svaga resultatår tillmäts mindre vikt vid fastställandet av en långsiktigt hållbar lönsamhetsnivå.

Resultatmått	Beskrivning
Historisk EBITDA	Faktiskt utfall per år, inklusive volatilitet
Justeringar	Engångsposter och extremvärden
Normaliserad EBITDA	Uthållig, långsiktig vinstnivå

Den normaliserade EBITDA-nivån som uppgår till cirka 2,6 miljarder kronor, utgör därmed en central utgångspunkt i den fortsatta värderingsanalysen.

9.3.2 Normaliserad lönsamhet som grund för vidare analys

Den normaliserade lönsamheten ska inte tolkas som en prognos för framtida resultatutveckling i sig utan som en analytisk startpunkt för vidare scenariobaserad prognostisering. I efterföljande kapitel används den här nivån som bas för prognos av framtida vinstströmmar under olika antagna utvecklingsscenarier samt beräkning av nuvärdet av de vinstströmmar inom ramen för värderingsmodellen.

Genom att särskilja historisk observation från normaliserad bedömning skapas transparens kring hur historiska data används i den framåtblickande analysen.

9.4 PROGNOSEN AV FRAMTIDA VINSTSTRÖMMAR

9.4.1 Efterfrågeantaganden

Efterfrågan på förskole-, grundskole- och gymnasieplatser är i grunden kopplad till befolkningsutvecklingen i relevanta åldersgrupper. I analysen har därför prognoser för befolkningsutvecklingen utgjort en central utgångspunkt för bedömningen av framtida intäktsutveckling.

Efterfrågan har kopplats till åldersgrupperna 1–5 år (förskola), 6–15 år (grundskola) samt 16–18 år (gymnasieskola), baserat på officiella demografiska prognoser.

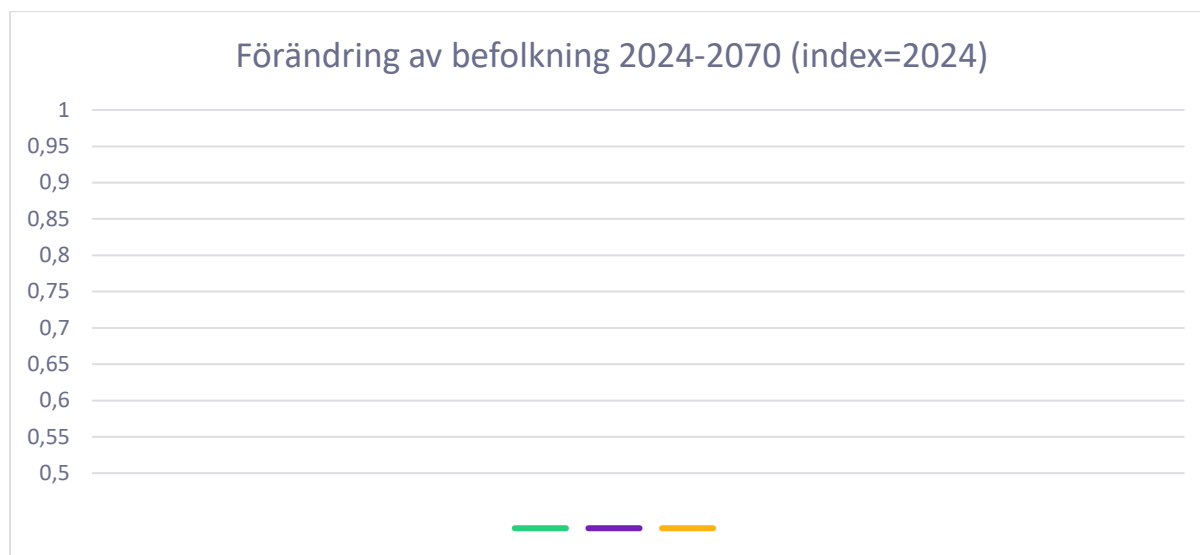
På aggregerad nationell nivå visar prognoserna att:

- förskoleåldrarna uppvisar en tydlig nedgång på kort sikt som är kopplad till låga födelsetal under senare år,
- grundskoleåldrarna påverkas av en tidsförskjuten nedgång under delar av prognosperioden, och
- gymnasieåldrarna uppvisar en mer stabil utveckling med mindre variation över tid.

Sammantaget innebär detta att efterfrågan på utbildningsplatser präglas av tydliga kort- och medelfristiga variationer utan en entydigt fallande långsiktig trend på nationell nivå. I prognosarbetet har detta beaktats genom antaganden om låg eller begränsad långsiktig volymtillväxt snarare än genom antaganden om fortsatt strukturell expansion.

Det bör samtidigt noteras att modellen inte bygger på antaganden om strukturell marknadstillväxt utöver den som följer av demografin. Intäktsutvecklingen drivs därmed i huvudsak av förändringar i elevvolymerna och inte av underliggande pris- eller expansionsantaganden. Detta innebär att värderingen baseras på en i grunden mogen och stabil sektor där långsiktig tillväxt är begränsad.

De tillämpade tillväxtantagandena i modellen är direkt förankrade i de demografiska förutsättningar och ligger på nivåer som är förenliga med en långsiktigt stabil eller svagt växande befolkning i relevanta åldersgrupper.



Befolkningsprognoserna visar att efterfrågan på utbildningsplatser i de studerade åldersgrupperna präglas av tydliga kort- och medelfristiga demografiska variationer inom särskilt förskola och grundskola. I den fortsatta prognos- och värderingsanalysen har detta beaktats genom antaganden om låg eller begränsad långsiktig volymtillväxt i linje med en stabiliserad befolkningsutveckling över längre tid.

9.4.2 Demografisk utgångspunkt

För att hantera osäkerhet i både demografiska och ekonomiska förutsättningar har analysen genomförts med tre alternativa scenarier: ett basscenario, ett konservativt scenario och ett optimistiskt scenario. Scenarierna ska inte tolkas som prognoser i strikt mening, utan som analytiska räkneexempel som illustrerar hur förändringar i centrala antaganden påverkar resultatet.

9.4.2.1 Basscenario

Basscenarioet utgör analysens referenspunkt och speglar en utveckling där nuvarande strukturella förutsättningar i huvudsak består över tid. Efterfrågan på förskole- och skolplatser utvecklas i linje med demografiska prognoser med tydliga kort- och medelfristiga variationer men ingen långsiktig trendmässig tillväxt eller nedgång på nationell nivå.

Förändringar i barn- och elevvolymerna får i modellen ett direkt genomslag på verksamheternas intäkter och därmed på kassaflödena. Kostnadsstrukturen antas samtidigt vara delvis rörlig vilket innebär att anpassning sker över tid men inte fullt ut på kort sikt. Detta medför att demografiska variationer, särskilt på kort och medellång sikt kan få ett tydligt genomslag på lönsamheten innan verksamheterna hinner anpassa kostnadsbasen.

I basscenarioet antas den normaliserade lönsamheten som fastställts i kapitel 4.2.3. Normaliserad lönsamhet som grund för vidare analys kunna upprätthållas över tid. Marginalerna påverkas inte av några strukturella förbättringar eller försämringar utöver dem som följer av volymutveckling och kostnadsanpassning.

Diskonteringsräntan sätts på en nivå som bedöms spegla en genomsnittlig långsiktig risk för aktiebolagsdriven utbildningsverksamhet under rådande regelverk.

9.4.2.2 *Konservativt scenario*

Det konservativa scenariot beskriver ett utfall där både efterfrågeutveckling och lönsamhet utvecklas svagare än i basscenariot. Scenariot baseras på en kombination av flera samtidigt negativa antaganden vilka sammantaget påverkar både kassaflöden och värdering.

De centrala antagandena kan sammanfattas enligt följande:

- lägre tillväxt i elevolymer under hela prognosperioden
- pressade marginaler till följd av kostnads- och ersättningsutveckling
- ökad kapitalbindning i rörelsen
- oförändrad eller något förhöjd risknivå

I scenariot antas tillväxttakten under de första fem åren uppgå till cirka 1 procent, jämfört med ungefär 3 procent i basscenariot. Under den senare delen av prognosperioden antas tillväxten vara omkring 0 procent, vilket motsvarar en real nedgång givet ett normalt inflationsantagande.

Den långsiktiga lönsamheten antas i detta scenario vara lägre än i basscenariot. Den normaliserade EBITDA-marginalen justeras ned med cirka 27 procent, vilket innebär en marginalnivå om cirka 4 procent jämfört med cirka 5,5 procent i basscenariot.

Kapitalbindningen i rörelsen antas samtidigt öka, vilket påverkar kassaflödena negativt genom ett högre behov av rörelsekapital.

De antaganden som tillämpas i det konservativa scenariot motiveras av flera strukturella faktorer. Skolpengens utveckling i relation till kostnader där ersättningsnivåerna i många kommuner historiskt ökat i en lägre takt än kostnadsutvecklingen, särskilt vad gäller lönekostnader. Vid bestående inflation innebär detta en gradvis press nedåt på marginalerna. Pågående och tidigare utredningar avseende vinstbegränsningar och förändringar i regelverket för fristående skolor innebär en ökad osäkerhet kring sektorns långsiktiga förutsättningar. En skärpt reglering kan begränsa både lönsamhet och expansion. Prognoser indikerar en minskning av antalet barn i relevanta åldersgrupper under delar av prognosperioden. Detta medför ett lägre elevunderlag och begränsar möjligheten till volymtillväxt. Minskande barn- och elevkullar i kombination med befintlig kapacitet innebär ökad konkurrens mellan huvudmän. Detta kan leda till lägre beläggningsgrad och därmed pressade marginaler.

I scenariot antas diskonteringsräntan vara oförändrad i förhållande till basscenariot. Samtidigt innebär antaganden om låg eller obefintlig långsiktig tillväxt att terminalvärdet får en mer begränsad betydelse för det totala värdet. Vid ytterligare nedjustering av långsiktig tillväxt kan värderingen påverkas ytterligare i negativ riktning.

Sammantaget innebär dessa antaganden att det konservativa scenariot representerar ett utfall där både intäktutveckling och lönsamhet utvecklas svagare än i basscenariot, vilket resulterar i ett lägre beräknat värde.

9.4.2.3 Optimistiskt scenario

Det optimistiska scenariot belyser ett utfall där förutsättningarna utvecklas mer gynnsamt än i basscenariot. I detta scenario antas:

- stabil eller svagt positiv efterfrågeutveckling, exempelvis genom högre deltagandegrader eller regional tillväxt
- bättre möjligheter till organisatorisk och kostnadsmässig anpassning
- något högre långsiktig marginalnivå, bland annat till följd av effektiviseringar och skalfördelar.

Den normaliserade lönsamheten justeras i detta scenario upp i relation till basscenariot. Diskonteringsräntan antas samtidigt något lägre, vilket reflekterar lägre upplevd risk och större förutsägbarhet i framtida kassaflöden. Det optimistiska scenariot utgör därmed det övre spannet för den beräknade avvecklingskostnaden.

9.4.3 Kvantitativa antaganden

Tabellen visar hur skillnader i antaganden avseende exempelvis tillväxt, normaliserad lönsamhet och diskonteringsränta används för att operationalisera scenarierna i den finansiella modellen. De antaganden som tillämpas innebär att verksamheterna på sikt når ett stabilt tillstånd ("steady state") där intäkter, kostnader och investeringar utvecklas i en balanserad takt. I detta tillstånd antas marginaler, investeringsnivåer och rörelsekapital vara strukturellt stabila, vilket är en förutsättning för beräkningen av terminalvärdet i modellen.

De redovisade parametrarna är avsiktligt schabloniserade och bygger på aggregerade bedömningar och inte en detaljerad individuell prognostisering. Vissa antaganden såsom skattesats, prognosperiodens längd samt övergripande modellstruktur hålls konstanta mellan scenarierna för att säkerställa jämförbarhet och metodisk konsistens. Skillnader i utfall kan därmed härledas till ett begränsat och tydligt identifierbart antal värdedrivande faktorer.

Tabellen ska läsas som ett transparent beräkningsunderlag som visar hur scenariernas kvalitativa beskrivning översätts till kvantitativa antaganden i värderingsmodellen.

Parameter	Konservativt scenario	Basscenario	Optimistiskt scenario	Kommentar
Start-EBITDA (normaliserad)	10–15 % under normaliserad nivå	5,0–5,5 % marginal (median \approx 5,1 %)	6,5–7,0 % marginal	Baseras på normaliserad EBITDA \sim 5,1 % och scenariojustering
Årlig volym-/intäkstillväxt (år 1–5)	\sim 1 %	\sim 3 %	\sim 5 %	Direkt från modellparametrar
Årlig volym-/intäkstillväxt (år 6–10)	\sim 0 %	\sim 2 %	\sim 4 %	Konvergerar mot steady state

Långsiktig tillväxt (terminal)	0	0,02	2,5–3,0 %	Bas = 2 % i modellen
EBITDA-marginal	~4 %	~5–5,5 %	~6,5–7 %	Schablonmarginaler i modell
Skattesats	0,206	0,206	0,206	Konstant
Investeringar (Capex)	~1,0 % av oms	~0,8 % av oms	~0,6 % av oms	Små variationer per scenario
Rörelsekapital (NWC)	~8 % av Δ oms	~5 % av Δ oms	~3 % av Δ oms	Direkt från modellen
Diskonteringsränta (WACC)	8,5–9,0 %	8%	7,0–7,5 %	Bas = 8 % i settings
Prognosperiod	10 år	10 år	10 år	Konstant

9.5 VÄRDERINGSMODELL – DCF-ANSATS

9.5.1 Modellöversikt

Den diskonterade kassaflödesmodellen bygger på principen att värdet av en verksamhet motsvarar nuvärdet av de framtida kassaflöden som verksamheten förväntas generera.

I praktiken innebär detta att framtida vinstströmmar prognostiseras. Justeringar görs för skatt, investeringar, rörelsekapital och kassaflöden diskonteras till nuvärde med hänsyn till risk och tidsvärde av pengar.

Som utgångspunkt genomförs värderingen på bolagsnivå där varje värderingsenhet analyseras separat. För att undvika dubbelräkning inom koncernstrukturer har dock den finansiella datan i ett inledande steg konsoliderats vilket innebär att koncerner i relevanta delar behandlas som en sammanhållen enhet i dataprocessen.

Detta metodval har gjorts för att säkerställa jämförbarhet mellan aktörer samt för att undvika dubbelräkning av intäkter och resultat inom koncernstrukturer. För större utbildningskoncerner har därför dotterbolag identifierats och justerats i dataprocessen innan värderingen tillämpats.

Ansatsen innebär att analysen behandlar både stora koncerner och mindre fristående bolag inom samma ramverk vilket möjliggör en konsekvent och aggregerbar värdering av hela populationen.

Som referens i basscenariot tillämpas följande centrala parametrar:

- Diskonteringsränta (WACC): 8 procent
- Långsiktig tillväxt (terminaltillväxt): 2 procent
- Prognosperiod: cirka 10 år
- Investeringar: antas långsiktigt motsvara avskrivningar

- Rörelsekapital: begränsade förändringar över tid

Parametrarna varierar mellan scenarierna men ovanstående nivåer utgör utgångspunkten för modellens huvudresultat.

Utgångspunkten för värderingen är den normaliserade EBITDA-nivån från kapitel 4.2.2. Nivån motsvarar cirka 2,6 miljarder kronor i EBITDA på aggregerad nivå, utgör bas för prognoser av framtida kassaflöden under olika scenarier.

9.5.2 Diskontering och nuvärde

De framtida kassaflöden som beräknas inträffar vid olika tidpunkter och kan därför inte jämföras direkt. För att uttrycka värdet i dagens penningvärde diskonteras kassaflödena med en diskonteringsränta (WACC), som speglar både tidsvärdet av pengar och den risk som är förenad med verksamheten.

En högre diskonteringsränta innebär att framtida kassaflöden tillmäts lägre värde medan en lägre diskonteringsränta innebär motsatsen. Antaganden om diskonteringsränta är därför centrala för värderingsutfallet.

Efter den explicita prognosperioden beräknas ett terminalvärde som representerar värdet av kassaflöden bortom prognoshorisonten. Terminalvärdet baseras på antaganden om låg och stabil långsiktig tillväxt i linje med demografiska förutsättningar och antagen långsiktig stabilitet i ersättningssystem och verksamhetsstruktur. Terminalvärdet beräknas enligt en Gordon Growth-modell där kassaflödet i den första perioden efter prognoshorisonten divideras med skillnaden mellan diskonteringsräntan och den långsiktiga tillväxttakten.

Denna metod reflekterar antagandet om ett stabilt långsiktigt tillstånd där verksamheterna fortsätter generera kassaflöden i en jämn takt.

I den tillämpade modellen utgör kassaflöden under den explicita prognosperioden om 10 år en något större andel av det totala värdet än terminalvärdet, motsvarande ungefär 55 procent respektive 45 procent.

Detta innebär att värderingen i relativt hög utsträckning drivs av antaganden inom den explicita prognosperioden samtidigt som terminalvärdet fortsatt utgör en betydande del av det totala värdet.

9.6 BESKRIVNING AV BERÄKNINGSMODELL

Denna modell utgör den tekniska implementeringen av den metod som övergripande beskrivs i kapitel 3 och 4. Den finansiella analysen och värderingen har genomförts i en Excelbaserad modell där samtliga beräkningssteg genomförs på bolagsnivå och därefter aggregeras till sektornivå. Modellen är uppbyggd som en sammanhängande analyskedja där data successivt bearbetas från rådata till färdig värdering. Samtliga steg är deterministiska vilket innebär att samma indata alltid ger samma utdata.

9.6.1 Datainläsning och datakvalitet

Analysen utgår från bokslutsdata för samtliga bolag inom scope. Eftersom samma bolag kan förekomma i flera exporter genomförs en deduplicering baserad på organisationsnummer.

För varje bolag behålls den observation som bedöms ha högst datakvalitet vilket säkerställer ett konsistent underlag för den fortsatta analysen.

9.6.2 Rensning och avgränsning

Efter datainläsning rensas datasetet från observationer som inte är relevanta för analysen. Detta omfattar:

- exkludering av AcadeMedias dotterbolag, då dessa värderas separat på koncernnivå
- borttagning av inaktiva bolag, definierat som bolag utan omsättning de senaste åren
- filtrering av bolag som inte återfinns på Azets aktuella lista över aktiva skolenheter

Denna rensning säkerställer att analysen avser bolag som faktiskt bedriver aktiv utbildningsverksamhet vid tidpunkten för studien.

9.6.3 Normalisering av lönsamhet

För varje bolag beräknas en normaliserad EBITDA-marginal som medianen av de tre senaste årens utfall. Denna metod minskar känsligheten för enskilda års variationer såsom extraordinära kostnader eller tillfälliga intäkter och ger därmed en mer robust uppskattning av bolagens uthålliga lönsamhet.

9.6.4 Hantering av AcadeMedia

AcadeMedia inkluderas separat i modellen baserat på koncernens offentliga segmentrapportering (förskola, grundskola och gymnasium) i de senaste årsredovisningarna. Detta tillvägagångssätt bedöms ge en mer tillförlitlig bild än att summera dotterbolagen och säkerställer samtidigt att koncernen inte dubbelräknas.

9.6.5 Klassificering av bolag

För att möjliggöra en differentierad analys delas bolagen in i tre grupper:

- Grupp A omfattar de största bolagen baserat på omsättning vilka tillsammans står för merparten av sektorns intjäningsförmåga. Dessa utgör cirka 50 bolag och står för omkring 70 procent av den totala omsättningen.
- Grupp B omfattar bolag vars EBITDA-marginal ligger inom ± 2 standardavvikelser från branschens genomsnitt. Dessa representerar majoriteten av bolagen (cirka 700 stycken) men en mindre andel av det totala värdet.
- Grupp C utgörs av ett begränsat antal bolag (cirka 2 stycken) med kraftigt avvikande lönsamhet (>2 standardavvikelser) vilka behandlas separat för att inte snedvridera det aggregerade utfallet.

9.6.6 Efterfråga och befolkningstillväxt

Utöver scenariobaserade tillväxtantaganden integreras en befolkningskomponent baserad på SCB:s prognoser. Denna varierar mellan skolformer och speglar den underliggande efterfrågan på utbildningsplatser:

- förskoleåldrar uppvisar en kortsiktig nedgång
- grundskoleåldrar påverkas av en tidsförskjuten nedgång
- gymnasieåldrar uppvisar en mer stabil utveckling

För bolag med verksamhet inom flera skolformer beräknas ett viktat genomsnitt, vilket innebär att tillväxtantagandena bättre speglar respektive bolags verksamhetsmix.

9.6.7 Scenariostruktur

Tre scenarier tillämpas parallellt i modellen:

Konservativt scenario:

- tillväxt år 1–5: ~1 %
- tillväxt år 6–10: ~0 %
- EBITDA-marginal: ~4 %

Basscenario:

- tillväxt år 1–5: ~3 %
- tillväxt år 6–10: ~2 %
- EBITDA-marginal: ~5–5,5 %
- WACC: ~8 %

Optimistiskt scenario:

- tillväxt år 1–5: ~5 %
- tillväxt år 6–10: ~4 %
- EBITDA-marginal: ~6,5–7 %
- WACC: ~7–7,5 %

Skillnaden mellan scenarierna utgör ett mått på osäkerheten i värderingen.

9.6.8 Kassaflödesmodell (DCF)

För varje bolag och scenario genomförs en individuell värdering baserad på en diskonterad kassaflödesmodell (DCF).

Omsättningen prognostiseras över en tioårsperiod, där separata tillväxtantaganden tillämpas för år 1–5 och år 6–10. För Grupp A används i basscenarioet bolagsspecifik historisk tillväxt dock med begränsningar i linje med scenariots antaganden för att undvika orimliga extrapoleringar.

EBITDA beräknas som omsättning multiplicerat med normaliserad marginal. Därefter beräknas det fria kassaflödet genom:

- skatt: 20,6 %
- investeringar (capex): ~0,6–1,0 % av omsättning
- förändringar i rörelsekapital: ~3–8 % av omsättningsförändring

De årliga kassaflödena diskonteras med WACC och ett terminalvärde beräknas enligt Gordon Growth-modellen med en långsiktig tillväxt om cirka 0–3 % beroende på scenario.

Företagsvärdet (Enterprise Value) utgörs av summan av diskonterade kassaflöden och diskonterat terminalvärde.

9.6.9 Aggregering

Efter att individvärderingen genomförts summeras resultaten per grupp och scenario, och därefter till en total värdering för sektorn. AcadeMedia adderas separat till totalen, vilket innebär att hela den aktiebolagsdrivna skelsektorn representeras.

Den aggregerade värderingen uppgår till ett intervall om cirka 15,5–48,2 miljarder kronor, med ett basscenario om cirka 38,7 miljarder kronor.

9.7 KÄNSLIGHETSANALYS

I detta kapitel redovisas resultaten av de känslighetsanalyser som genomförts inom ramen för värderingsmodellen. Syftet är att belysa hur förändringar i centrala antaganden påverkar det beräknade företagsvärdet (Enterprise Value, EV) och därigenom den samlade, hypotetiska avvecklingskostnaden.

Känslighetsanalyserna utgår från basscenarioet och ska ses som ett komplement till scenarieanalysen. Medan scenarierna illustrerar alternativa utvecklingsbanor, syftar känslighetsanalyserna till att isolera effekten av enskilda parametrar. Tillsammans förklarar analyserna varför resultaten i kapitel 4.5 redovisas som intervall snarare och inte som ett enskilt värde.

9.7.1 Val av analyserade parametrar

Känslighetsanalyserna har genomförts genom att en parameter i taget har varierats inom rimliga intervall medan övriga antaganden har hållits konstanta. Analysen har konsekvent utgått från den struktur och de antaganden som tillämpas i den diskonterade kassaflödesmodellen (DCF).

Fokus har lagts på de parametrar som enligt värderingsteori har störst påverkan på nuvärdet av framtida kassaflöden: diskonteringsränta (WACC), prognosperiodens längd, långsiktig lönsamhet (EBITDA-marginal) samt terminalvärdets betydelse för det totala värdet.

Resultaten redovisas i tre separata tabeller som tillsammans ger en bred bild av värderingens känslighet. Givet den koncentration av värde som tidigare konstaterats i analysen är ovanstående parametrar särskilt centrala då de i stor utsträckning påverkar värderingen av de större aktörer som dominerar det samlade utfallet.

9.7.2 Känslighet för diskonteringsränta och prognosperiod

WACC	5 år	10 år	15 år	20 år
6%	39 420	39 246	39 101	38 982
7%	31 458	31 295	31 168	31 067
8%	26 152	26 002	25 888	25 803
9%	22 366	22 225	22 125	22 052
10%	19 528	19 397	19 307	19 246
12%	15 559	15 446	15 375	15 330

Tabellen visar hur det beräknade företagsvärdet påverkas av variationer i diskonteringsränta (WACC) i kombination med olika längder på den explicita prognosperioden. Analysen visar

att diskonteringsräntan har en mycket stor påverkan på värdet. En ökning av WACC från exempelvis 6 till 10 procent medför en tydlig minskning av företagsvärdet oavsett prognosperiodens längd. Detta är ett förväntat resultat och speglar diskonteringsräntans roll som sammanfattande mått på risk och kapitalkostnad.

Samtidigt framgår att prognosperiodens längd har en mer begränsad påverkan på det totala värdet än förändringar i WACC. Skillnaderna mellan en prognosperiod på 5 respektive 20 år är relativt små jämfört med effekten av en förändrad diskonteringsränta. Detta illustrerar att det långsiktiga värdet i hög grad drivs av antaganden bortom den explicita prognosperioden.

9.7.3 Känslighet för diskonteringsränta och lönsamhet

WACC	3.0%	4.0%	5.5%	7.0%	9.0%
6%	18 996	28 773	43 439	58 104	77 658
7%	15 109	22 924	34 647	46 370	62 001
8%	12 523	19 031	28 793	38 554	51 570
9%	10 681	16 255	24 616	32 977	44 125
10%	9 303	14 177	21 487	28 798	38 545
12%	7 381	11 275	17 115	22 956	30 743

Känslighetsanalysen visar hur företagsvärdet påverkas av kombinationen av diskonteringsränta och antaganden om långsiktig lönsamhet uttryckt som EBITDA-marginal. Resultaten visar att värdet är mycket känsligt för förändringar i lönsamhetsantaganden. Vid lägre diskonteringsräntor får förbättrad lönsamhet ett särskilt stort genomslag på värdet medan effekten dämpas vid högre WACC. Detta illustrerar det starka sambandet mellan risk och värdering av framtida vinstströmmar. Analysen understryker att antaganden om uthållig lönsamhet är en central värde drivare i värderingen och därmed av avgörande betydelse för bedömningen av den hypotetiska avvecklingskostnaden.

9.7.4 Terminalvärdets betydelse för det totala värdet

WACC	5 år	10 år	15 år	20 år
6%	0,834	0,691	0,573	0,474
7%	0,798	0,632	0,499	0,394
8%	0,764	0,577	0,436	0,328
9%	0,731	0,528	0,380	0,274
10%	0,700	0,483	0,333	0,229
12%	0,642	0,405	0,255	0,160

Av tabellen framgår det hur stor andel av det totala företagsvärdet som utgörs av terminalvärdet vid olika kombinationer av diskonteringsränta och prognosperiodens längd. Analysen visar att terminalvärdet utgör en betydande del av det totala värdet, särskilt vid lägre diskonteringsräntor och kortare prognosperioder. Vid högre WACC och längre

prognosperioder minskar terminalvärdets relativa andel vilket återspeglar att en större del av värdet då fångas inom den explicita prognosen och samtidigt diskonteras hårdare.

Resultaten är förenliga med etablerad värderingsteori och tydliggör varför antaganden om långsiktig tillväxt och diskonteringsränta får så stort genomslag i en DCF-baserad analys.