

Utbildningsdepartementet
Stockholm

Vår referens/dnr: 2025-70

Er referens/dnr: U2025/01015

2025-08-04

Remissvar

Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Sammanfattning

Utredningen föreslår generella åtgärder riktade mot alla fristående huvudmän som drivs i vinstsyftande företagsform. Detta är helt fel väg att gå och kommer att minska valfrihet och mångfald och vara ineffektivt. De fristående huvudmännen uppvisar sammantaget bättre kunskapsresultat än de kommunala, och aktiebolag, som är vinstsyftande, är den dominerande företagsformen bland de fristående huvudmännen. Forskning visar också att de vinstdrivna friskolorna förbättrar resultaten i de kommunala skolorna. Riktade åtgärder, såsom sanktioner – som kan tillämpas oberoende av verksamhetens organisationsform, för att öka kvaliteten är i stället rätt väg att gå.

Svenskt Näringsliv avvisar förslag till vinstutdelningsförbud/ värdeöverföringsförbud i alla dess former. Ett genomförande av dessa förslag skulle gå över gränsen för gällande ansvarsfördelning mellan den politiska och den privata sfären i samhället. Hur ett företag väljer att använda sin vinst är en fråga för ledning och ägare, inte för staten. Förutom dessa principiella invändningar anser Svenskt Näringsliv att det saknas bärande motiv för de olika värdeöverföringsförbud som föreslås, liksom för den särredovisning som utgör en konsekvens av de föreslagna förbuden. Förbudens genomförande skulle dessutom få skadliga effekter, i form av färre nyetableringar, snedvridande konkurrensförutsättningar, försämrade strukturomvandling och minskat eller helt bortfallet intresse hos välskötta vinstdrivande friskoleföretag att utveckla och expandera verksamheten. Den föreslagna särredovisningen skulle också drabba mindre huvudmän särskilt hårt.

Svenskt Näringsliv anser också att förslagen till vinstutdelningsförbud/ värdeöverföringsförbud, liksom förslaget om att huvudmän som delar ut vinst inte

ska få motta riktade statsbidrag, strider mot bland annat näringsfriheten och likabehandlingsprincipen, samt egendomsskyddet, i den svenska regeringsformen liksom mot etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital inom EU-rätten. Föreningen hänvisar här även till bifogat rättsutlåtande av professor Lars Henriksson.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen att det i skollagen ska ställas ökade krav på långsiktighet liksom på att den enskilde har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet.

Svenskt Näringsliv anser att en möjlighet att utfärda sanktionsavgifter bör införas vid kvalitetsbrister, som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen. En ny utredning om detta bör tillsättas.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget att en huvudman inte får dela ut vinst eller göra andra värdeöverföringar om man samtidigt mottar riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen utgör cirka 8 - 10 procent av finansieringen och har därför mycket stor betydelse för kvalitet och finansiering. Konsekvenserna av förslaget kan bli ödesdigra. I praktiken skulle således utredningens förslag innebära nästintill ett förbud mot vinstutdelning i skolektorn, vilket riskerar medföra att många framgångsrika huvudmän avvecklar verksamheten. Särskilt allvarligt är att utredningen inte alls synes ha kunskap om att marknadsmässig ränta på eget kapital är en nödvändig kostnad för ett aktiebolag eftersom företaget annars inte kan finansiera sig.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget att riktade statsbidrag inte får lämnas för en skol- eller förskoleenhet som fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen om utökade möjligheter att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse och verksamhetsförbud.

Avsnitt 5.7 Införande av värdeöverföringsförbud

Utredningen föreslår att ett förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar ska införas i skollagen. Förbudet ska omfatta den verksamhet som en enskild huvudman driver i en enhet och gälla nyetablerade enheter i fem år, liksom vid ägarbyte av en enskild huvudman i fem år. Ett föreläggande gentemot en enhet om brister i kvalitén får också förenas med värdeöverföringsförbud från enheten. För att kontrollera att kravet på värdeöverföringsförbud följs införs krav på särredovisning på enhetsnivå.

Svenskt Näringsliv vill redan inledningsvis under detta avsnitt klargöra att föreningen avvisar förslag till vinstutdelningsförbud/ värdeöverföringsförbud i alla dess former. Om förslagen skulle bli verklighet går regering och riksdag över en gräns, som ytterst gäller ansvarsfördelningen mellan den politiska och den privata sfären i vårt samhälle. Hur ett företag väljer att använda sin vinst är en fråga för ledning och

ägare, inte för staten. Förslagets genomförande skulle innebära ett omotiverat ingrepp i såväl näringsfriheten och likabehandlingsprincipen som egendomsskyddet, och strider därför mot dessa grundlagsfästa rättigheter i den svenska regeringsformen. Förslagen strider också mot EUs regler om etableringsfrihet. Dessutom strider förslagen mot aktiebolagslagen. Svenskt Näringsliv återkommer om den juridiska analysen under avsnitt 5.7.12.

Under avsnitt 5.7.4 föreslås att vinstutdelningsförbud/värdeöverföringsförbud ska införas i tre situationer, vid nyetablering av en enhet, vid ägarbyte (avseende den huvudman som får ny ägare) samt om en enhet uppvisar brister i kvalitén.

När det gäller förslaget om ett vinstutdelningsförbud/värdeöverföringsförbud för en nyetablerad enhet i fem år, t ex en skola, saknas enligt Svenskt Näringsliv bärande motiv för ett sådant förslag, samtidigt som förslaget skulle innebära allvariga negativa konsekvenser. Detta utvecklas i nästföljande två stycken. Förslaget avstyrks av Svenskt Näringsliv.

Idag är tillståndsprocessen för att starta en ny skola omfattande, och kraven på tillräckliga ekonomiska förutsättningar har skärpts 2019. Av de ansökningar som kom in till Skolinspektionen 2023 (94 stycken) godkändes endast cirka hälften. Till bilden hör att antalet konkurser av friskoleföretag har varit mycket få under hela 2000-talet. Dessutom läggs endast ett fåtal skolor ned varje år, cirka en procent.¹ Till detta kommer också att utredningen föreslår ytterligare skärpningar vad gäller krav på hur länge huvudmannen har för avsikt att driva en enhet – det ska finnas en avsikt att bedriva verksamheten i åtminstone 5 - 6 år - liksom på ekonomiska förutsättningar, där en huvudman normalt ska ha förutsättningar att driva verksamheten i vart fall längre än två år, där hänsyn tas till bl a resultat, likviditet och eget kapital. Svenskt Näringsliv tillstyrker dessa förslag (se vidare avsnitt 6.6.) Till detta kommer också att skärpningar i ägar- och ledningsprövning har införts från 2019. Mot denna bakgrund saknas enligt Svenskt Näringsliv motiv till en så drastisk åtgärd som att förbjuda vinstutdelning/värdeöverföring i fem år från en skolas start.

Dessutom snedvrids konkurrensen mellan etablerade företag och nystartade, till nackdel för nystartade eftersom dessa inte får ge utdelning till sina ägare. Detta sakförhållande leder också till att färre nya skolföretag kommer att startas. Åtgärden kan också vara skadlig genom att risken onödigtvis ökar. Om t ex en nyetablerad huvudman startar flera skolor med några års intervall, och behov uppstår att ekonomiskt stötta en av skolorna tillfälligt, omöjliggörs detta om förslaget genomförs. Nyetablering försvåras därmed även på detta sätt genom att det blir mer riskfyllt. Möjligheten till nyetablering är centralt för innovation och nytänkande, också inom etablerade verksamheter, såsom skolan.

När det gäller förslaget om vinstutdelningsförbud/ värdeöverföringsförbud vid ägarbyte, det vill säga förändring av det bestämmande inflytandet hos en enskild

¹ Friskolornas Riksförbund, Skolnedläggningar 2014 - 2023. Ett Kunskapsunderlag. Rapport

huvudman, i fem års tid avvisar Svenskt Näringsliv även detta förslag. Det försvårar för framgångsrika friskoleföretag att växa genom förvärv, innebärande att färre elever kan nås av framgångsrika koncept för utbildning och undervisning. Det kan också hindra nödvändig strukturomvandling i branschen, och leda till att enheter läggs ner som hade haft förutsättningar att drivas vidare med en annan ägare. Krav på nytt tillstånd vid ägarbyte kan övervägas, men kräver utredning. Detta ska också ske enligt Vinstutredningens tilläggsdirektiv (dir. 2024:85).

Vad gäller förslaget om att ett föreläggande gentemot en enhet om brister i kvalitén får förenas med värdeöverföringsförbud för enheten avvisar Svenskt Näringsliv förslaget utifrån flera grunder och framhåller samtidigt att det finns andra medel som – till skillnad från ett värdeöverföringsförbud - är lämpade att motverka allvarliga kvalitetsbrister.

För det första, att använda vinstutdelnings-/värdeöverföringsförbud som en sanktion är som nämnts ett omfattande ingrepp i såväl egendomsskydd som näringsfrihet och inkräktar starkt på företagets rådighet över sina samlade resurser.

För det andra, det är oklart vilket problem förslaget syftar till att lösa. Sanktionen inriktas endast mot fristående, vinstdrivande huvudmän. Detta rimmar illa med den forskning som finns om hur väl olika skolformer presterar. Friskolorna i grundskolan presterar generellt sett bättre resultat än kommunala skolor i den internationella PISA-undersökningen. Och vinstdrivande friskolor presterar i denna undersökning lika bra som icke-vinstdrivande friskolor. En högre andel elever i friskolor i ett län leder till förbättrade resultat också för de kommunala skolorna – sannolikt på grund av hälsosam konkurrens – enligt forskning som undersökt resultaten på de internationella TIMSS-proven. Det är de vinstsyftande skolorna som driver detta resultat i TIMSS. Hänsyn är tagen till elevernas socioekonomiska bakgrund i dessa undersökningar. Proven rättas externt och är därför inte påverkade av betygsinflation. Liknande resultat återfinns i forskning som studerar inhemska kunskapskontroller.²

Det är självklart viktigt med noggrann kvalitetskontroll och tillsyn, men ytterligare åtgärder bör inriktas mot de skolor som presterar svaga kunskapsresultat, har bristande trygghet och studiero etc. och inte ensidigt fokusera på, och försvåra för den skolform som generellt sett presterar bäst.

För det tredje, som kriterium på bristande kvalitet (för att kunna utfärda värdeöverföringsförbud) anges att det måste vara fråga om en förseelse där ett föreläggande samtidigt utfärdas. Ett föreläggande kan emellertid utfärdas så fort tillsynsmyndigheten bedömer att skolan inte uppfyllt något av de krav som följer av

² Heller Sahlgren; Vad kan vi lära av PISA 2022? Näringslivets Skolforum. (2024). Heller Sahlgren; Independent School Competition and Sweden's performance in TIMSS. (2023). IFN

Böhlmark Lindahl; Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform (2015). Economica

lag eller förordning. Det betyder i sin ytterlighet att avsaknad av exempelvis en jämställdhetsplan omedelbart skulle kunna medföra ett värdeöverföringsförbud. Redan existensen av en regel som gör det möjligt att godtyckligt besluta om vinstutdelningsförbud/värdeöverföringsförbud kommer att inverka negativt på viljan hos välskötta vinstdrivande friskoleföretag att utveckla och expandera verksamheten.

För det fjärde, som sanktion mot allvarliga kvalitetsbrister – framför allt sådana brister som påverkar förutsättningarna för eleverna att nå målen – bör sanktionsavgifter införas. För detta krävs dock att det är tydligt vilka bestämmelser som har överträtts. Tyvärr har utredningen inte gjort ett sådant arbete, varför detta måste göras i en ny utredning. Se vidare avsnitt 9 i detta yttrande.

Sanktionsavgifter är en träffsäker sanktion för att motverka brister, och verkar förebyggande. Att föreslå sanktionsavgifter i stället för värdeöverföringsförbud som sanktion hade också varit mindre diskriminerande och effektivare. Detta är uppenbart eftersom sanktionsavgifter också kan påföras icke-vinstdrivande aktörer och kommunala skolor med allvarliga kvalitetsbrister. Sanktioner är ett neutralt verktyg vad gäller driftsform och är således att föredra.

För det femte, utredningen föreslår att det ska bli lättare att stänga skolor och att tvångsförvalta skolor. Svenskt Näringsliv tillstyrker dessa förslag. Detta är exempel på förslag som faktiskt försöker åtgärda problem, det vill säga vidta effektiva åtgärder mot de skolor, kommunala eller fristående, som inte håller måttet. Se avsnitt 11 och 12.

För det sjätte, det är angeläget att bättre kunna fånga upp skolor som inte presterar tillfredsställande. Detta kan ske först när vi har objektivt verifierbara betyg (som bygger på extern rättade nationella prov), som betygsutredningen föreslår ska införas och som kan avslöja en skolas kvalitetsbrister. Det krävs också rikstäckande diagnostiska prov redan från årskurs ett för att uppmärksamma skolor som inte presterar på en godtagbar nivå. Likaså kräver det en skolinspektion som bättre fokuserar på att bedöma skolors faktiska kvalitet, i likhet med engelska Ofsted.

Svenskt Näringsliv återkommer senare i detta avsnitt till den rättsliga bedömningen av värdeöverföringsförbudets – bristande – förenlighet svensk rätt och EU-rätt. Svenskt Näringsliv återkommer också i detta yttrande, under avsnitt 9, till frågan om sanktionsavgifter.

Utredningen föreslår i avsnitt 5.7.6 att enskilda huvudmän som driver verksamhet i mer än en enhet ska särredovisa enheterna. Särredovisningen ska innefatta intäkter och kostnader liksom tillgångar, skulder och eget kapital.

Förslaget om särredovisning på enhetsnivå motiveras av att utredningen föreslagit förbud mot vinstutdelning/värdeöverföring i vissa situationer. Eftersom Svenskt

Näringsliv anser att åtgärden vinstutdelningsförbud/ värdeöverföringsförbud inte ska genomföras saknas därför också skäl för särredovisning på enhetsnivå.

Den omfattande särredovisning som utredningen föreslår skulle dessutom komma att dra betydande resurser från utbildning och undervisning. Värst drabbas mindre skolföretag, eftersom dessa har mindre möjligheter att anlita specialistkompetens och svårare att uppnå skalfördelar i hanteringen av särredovisningen. Samtidigt är det de mindre huvudmännen som redan har de lägsta marginalerna. Konsekvensanalysen i Utredningen om nationell skolpliktsnorm, delbetänkande SOU 2025:72, tyder på att de mindre skolhuvudmännens rörelsemarginal är betydligt mindre – cirka 3 procent – jämfört med den branschvägda genomsnittliga rörelsemarginalen, vilket gör att rörelsemarginalerna riskerar att bli otillräckliga om aktörerna åläggs ytterligare administrativa pålagor, som omfattande särredovisning.³

Om en särredovisning på enhetsnivå i framtiden ska införas måste den naturligtvis också gälla för kommunala skolor, i enlighet med lika villkors-principen. Den bör, såsom Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) föreslog, i så fall också inskränka sig till intäkter och kostnader, inklusive resultat baserat på en sådan redovisning. En orsak till denna bedömning är att särredovisningen i sig drar ytterligare resurser från utbildning och undervisning; en annan är att posterna skulder respektive eget kapital i balansräkningen oundvikligen skulle bli godtyckligt fördelade.

När det gäller vinstutdelningsförbudets/värdeöverföringsförbudets förenlighet med regeringsform, annan svensk rätt och EU-rätt (avsnitt 5.7.12) anser utredningen att förbudet inte strider mot regleringen av egendomsskyddet i regeringsformen, och att bestämmelsen om näringsfrihet i samma grundlag inte är tillämplig. I fråga om EU-rätten finner utredningen i och för sig att EU-rätten är tillämplig och att förbudet utgör en begränsning av etableringsfriheten – och eventuellt även den fria rörligheten för kapital, men att förslaget kan anses lämpligt för att förbättra det svenska utbildningssystemet. Förslagen syftar enligt utredningen till att "...offentliga medel i högre grad går till det de är avsedda till att finansiera, det vill säga utbildning, och bedöms också öka incitamenten för långsiktigt ägande av de enskilda huvudmännen." Utredningen kan "inte se något annat lika effektivt alternativ (för att förbättra utbildningssystemet) som är mindre ingripande i etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital." Utredningen anser också att förslaget om värdeöverföringsförbud är proportionerligt och att det utgör tillåtna begränsningar av de nämnda rättigheterna.⁴

Svenskt Näringsliv bedömer att vinstutdelningsförbudet/värdeöverföringsförbudet strider mot bland annat bestämmelserna om etableringsfrihet i EU-rätten. Till att börja med menar Svenskt Näringsliv att det legitima syftet för en ökad reglering av skolsektorn i allmänhet och friskolesektorn i synnerhet bör vara att höja kvaliteten i

³ SOU 2025:72, sid 277.

⁴ Denna utredning, sid 215.

den svenska skolan och i friskolesektorn. En reglering vars syfte är att öka resurserna som används till utbildning är inte mycket värd om den leder till sammantaget lägre kvalitet i utbildningen. Risken är överhängande att de föreslagna värdeöverföringsförbuden leder till en försämrad kvalitet i utbildningen. Det bör här noteras att friskolorna i grundskolan, som nämnts i avsnitt 5.7, generellt når bättre resultat än kommunala skolor i internationella undersökningar, och att en högre andel elever i friskolor leder till förbättrade resultat också för de kommunala skolorna. I bägge fallen har kontroll gjorts för elevernas socioekonomiska bakgrund.

En reglering som medför att det blir mindre attraktivt, och lönsamt, att starta och driva friskolor ter sig därför inte ändamålsenlig – vilket är ett krav för att begränsningen i etableringsfriheten ska accepteras enligt EU-rätten – för att uppnå det legitima syftet, det vill säga högre kvalitet i utbildningen.

Förslagen om vinstutdelningsförbud/värdeöverföringsförbud är heller inte proportionerliga i förhållande till det legitima syftet. Ett vinstutdelningsförbud är en mycket ingripande åtgärd i den rådighet som tillkommer företagen genom etableringsfriheten, samtidigt som den är föga träffsäker. Den träffar i princip alla vinstdrivande företag, vid start, förvärv eller också potentiellt redan vid små kvalitetsbrister medan betydande kvalitetsbrister hos privata icke-vinstdrivande aktörer och kommunala skolor inte påverkas av sanktionen. En åtgärd som vore mindre ingripande vore som noterades ovan en sanktionsavgift, eftersom det, till skillnad från vinstutdelningsförbudet, inte innebär ett ingrepp i de rättigheter som följer av etableringsfriheten. Även förelägganden förenade med vite är en sanktion som är mindre ingripande. Dessa nämnda sanktioner är också tillämpliga på kvalitetsbrister hos privata icke-vinstdrivande aktörer och kommunala skolor.

Vinstutdelningsförbudet är därför inte proportionellt mot ingreppet eftersom samma, eller till och med bättre effekt kan uppnås med en sanktionsavgift eller ett föreläggande med vite. De kan också påföras privata non-profit-aktörer liksom kommuner, vilket gör att en diskriminering på grund av driftsform inte sker. Vad gäller åtgärder för att stärka förutsättningar för att nystartade aktörer har tillräckligt god ekonomi och ett långsiktigt perspektiv, har utredningen lagt andra förslag, under avsnitt 6, som tillgodoser detta.

Svenskt Näringsliv har också begärt ett rättsligt utlåtande från professor Lars Henriksson, Handelshögskolan i Stockholm, om förenligheten av utredningens förslag med regeringsformen, aktiebolagslagen och EU-rätten. Henrikssons slutsatser är i sammanfattning följande.

1. **Inskränkning av näringsfriheten** (2 kap. 17 § RF). Förslaget innebär ett selektivt hinder som negativt påverkar vissa aktörer (nyetablerade, förvärvade enheter) medan andra (etablerade skolor) undantas. Detta medför olika behandling utan objektivt godtagbara skäl och strider mot den grundlagsfästa ekonomiska likabehandlingsprincipen för näringsutövning.

2. **Otillåten inskränkning enl egendomsskyddet** (2 kap. 15 § RF och EKMR, första tilläggsprotokollet art. 1). Ett förbud mot utdelning och andra värdeöverföringar inskränker aktieägarnas rätt att förfoga över egendom i form av fritt eget kapital. Detta kräver en ingående proportionalitetsprövning, vilken inte har genomförts. Åtgärden kan därmed anses utgöra ett oproportionerligt intrång i egendomsskyddet.
3. **Oförenlighet med EU-rätten.** Förbudsförslaget innebär begränsningar av fördragsskyddade rättigheter utan att något bärande motiv avseende förenligheten med unionsrätten har analyserats tillräckligt:
 1. *Etableringsfriheten* (artikel 49 FEUF) – Förslaget riskerar att avskräcka utländska eller gränsöverskridande etableringar samt företagsförvärv inom skolväsende.
 2. *Fria kapitalrörelser* (artikel 63 FEUF) – Förbudet utgör ett direkt hinder mot utdelningar och avkastning på investeringar. Utredningen har inte visat att förslaget är nödvändigt eller att mindre ingripande medel inte är tillräckliga.
4. **Brister i proportionalitet och ändamålsenlighet.** Utredningen har inte påvisat att det finns ett verkligt, konkret och tillräckligt allmänt intresse som förslaget nödvändigtvis måste tillgodose genom just den föreslagna åtgärden. Åtgärden kan inte anses vara ägnad att vara verksam för att tillgodose det ändamål den är avsedd för. Alternativa, mindre ingripande metoder har inte analyserats.
5. **Omotiverade villkor för riktade statliga bidrag.** Utredningen föreslår att riktade statliga bidrag ska villkoras av att stödmottagaren inte genomför värdeöverföringar. Dessa åtgärder framstår inte som ändamålsenliga och kopplas till målsättningar bortom själva bidraget och som ett tillkommande sanktionsmedel alternativt påtryckningsmedel som rimligen inte uppfyller kravet på proportionalitet oavsett om den bedöms enligt svensk nationell rätt eller enligt unionsrätten.
6. **Bristande associationsrättslig anpassning.** Olika aktörer behandlas inte enhetligt. Det får oproportionerligt negativa effekter för vissa associationer, såsom handelsbolag, medan det blir verkningslöst för exempelvis stiftelser. Detta leder till diskriminerande effekter mellan associationsformer. Förbudet påverkar rätten till avkastning på investerat kapital och kan därmed avskräcka kapitaltillförsel till sektorn. Aktiebolagets grundfunktion påverkar härigenom negativt.

Sammantaget bedöms det föreslagna värdeöverföringsförbudet vara oförenligt med det konstitutionella skyddet, unionsrätten samt centrala associationsrättsliga principer. Det blir därför oproportionerligt, selektivt och rättsosäkert och bör därför inte genomföras i dess nuvarande utformning.

För en mer utförlig argumentation hänvisas till rättsutlåtandet, vikt som nämnts i sammanfattningen, bifogas detta yttrande.

Svenskt Näringsliv delar Lars Henrikssons bedömning om de angivna förslagen.

Avsnitt 6.6. Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet
Utredningen föreslår i avsnitt 6.6.1 att det i skollagen ska framgå att kravet på ekonomiska förutsättningar avser bl a den enskildes resultat, eget kapital och likviditet. I skollagen ska det också ställas krav på att övervägande skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar på längre sikt, eller under en kortare tid om avveckling av verksamheten planeras. Med längre sikt avses en tidsperiod som i vart fall är längre än två år.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.6.2 att för att godkännas som huvudman enligt skollagen måste en enskild vid ansökan ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt, Långsiktighet ska innebära en tidsperiod om åtminstone fem till sex år. Avsikten kan visas genom dokumentation, t ex i bolagsordning, affärsplan m m.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla detta till kommunen senast 1 november året före det läsår som nedläggningen genomförs. Om det finns särskilda skäl får anmälan inkomma senare.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget.

Avsnitt 9.1 Viten

Utredningen föreslår, under avsnitt 9.1.3, att det i skollagen införs en särskild bestämmelse om att om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget, som enligt utredningen är ett tydliggörande att tillsynsmyndigheterna har denna möjlighet. Svenskt Näringsliv anser att det är angeläget att ett vitesföreläggande får en påtryckande effekt. Om storleken på ett vitesföreläggande baseras på ekonomin hos en mindre huvudman som ingår i en betydligt större koncern finns det en risk att den påtryckande effekten uteblir. Svenskt Näringsliv vill dock påpeka att även andra omständigheter ska vägas in, jämför 3 § Lag (1985:206) om viten, vilket är viktigt att tydliggöra.

Avsnitt 9.2. Sanktionsavgifter

Utredningen föreslår, under avsnitt 9.2.3 att sanktionsavgifter ska kunna utfärdas vid bl a överträdelse av vinstutdelningsförbud/ värdeöverföringsförbud och om särredovisning inte upprättas i rätt tid.

Svenskt Näringsliv menar, som tidigare framgått, att vinstutdelningsförbud/ värdeöverföringsförbud inte bör införas. Att då använda sanktionsavgifter för att driva igenom vinstutdelningsförbud/värdeöverföringsbud – eller särredovisning – är därmed förslag som avstyrks av Svenskt Näringsliv.

Däremot anser Svenskt Näringsliv principiellt att sanktionsavgifter i sig är en godtagbar sanktion, som kan fylla en viktig funktion för att undvika missbruk och för att en konkurrensutsatt marknad eller sektor ska fungera väl. Om syftet är att motverka ett visst beteende från huvudmannen – exempelvis att eleverna på en skola inte får den undervisningstid och det undervisningsinnehåll i ett ämne som de har rätt till – är sanktionsavgifter som instrument överlägset vinstutdelningsförbud.

För det första kan alla slags aktörer påföras sanktionen – vinstsyftande företag, privata icke-vinstdrivande aktörer och kommuner – och för det andra har sanktionen en avskräckande, och därmed preventiv, effekt. Bryter man mot bestämmelserna om undervisningstid och undervisningsinnehåll är risken mycket stor att kännbara ekonomiska sanktionsavgifter måste betalas.

Samtidigt är sanktionsavgifter ett potent sanktionsmedel, i så måtto att det kan ha effekter som får betydande negativa konsekvenser för den aktör som påförs sanktionen. Detta medför att sanktionen endast bör kunna utfärdas vid allvarliga kvalitetsbrister. Ett användbart kriterium för allvarliga kvalitetsbrister är att det är fråga om sådana brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen med utbildningen. Föreläggande för att komma till rätta med sådana brister måste idag förenas med vite. Här bör sanktionsavgifter kunna spela en viktig roll som sanktion.

Vad som också bör krävas är att sanktionsavgifter kan kopplas till bestämmelser där det är tydligt huruvida dessa har överträtts eller inte, till exempel om huvudmannen underlåtit att göra en utredning eller vidta åtgärder om särskilt stöd. Utredningen har dock inte gjort någon sådan genomgång om vilka bestämmelser och regler som kan anses tillräckligt tydliga, för att man ska kunna koppla en sanktionsavgift till överträdelser. Detta är allvarligt. Det är därför av högsta vikt att genomföra den innan man inför sanktionsavgifter.

Svenskt Näringsliv anser därför att en ny utredning bör tillsättas med syfte att införa sanktionsavgifter vid kvalitetsbrister, som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen, och att den utredningen beaktar vad Svenskt Näringsliv anför under avsnitt 9.2.3 ovan.

Avsnitt 10.3. Utredningens bedömningar avseende villkor för riktade statsbidrag

Utredningen gör bedömningen, under avsnitt 10.3.1 och 10.3.2, att riktade statsbidrag som syftar till att höja kvaliteten inte får lämnas till enskild huvudman som har gjort en värdeöverföring som medfört att förmögenheten i huvudmannen minskat. En enskild huvudman som mottagit statsbidrag får inte heller göra någon värdeöverföring för det senaste avslutade räkenskapsåret eller för räkenskapsår som bidraget avser. Utredningen argumenterar för förslaget utifrån utgångspunkten att en enskild huvudman i första hand ska använda sina ordinarie offentliga medel för att även kunna ta del av riktade statsbidrag för verksamhetsutveckling.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. De riktade statsbidragen utgör cirka 8 - 10 procent av finansieringen och har därför mycket stor betydelse för kvalitet och finansiering. I princip alla riktade statsbidrag kan betraktas syfta till att höja kvaliteten. I praktiken skulle således utredningens förslag innebära nästintill ett förbud mot vinstutdelning i skolsektorn.

Förslaget skulle också innebära en strukturell diskriminering gentemot fristående aktörer, drivna i aktiebolagsform, av mycket stor betydelse. Att dela ut vinst är en avgörande funktion för ett företag i en marknadsekonomi, eftersom detta ger en möjlighet att attrahera riskvilligt kapital som därmed möjliggör finansiering.

Utredningens argument – att en enskild huvudman i första hand ska använda sina ordinarie offentliga medel till kvalitets- eller verksamhetsutveckling för att även kunna ta del av riktade statsbidrag för verksamhetsutveckling – visar att den har missat ett helt grundläggande villkor för aktiebolag på en marknad, nämligen att de för sin finansiering är beroende av att kunna ersätta sina ägare för den ekonomiska risk dessa tar. En marknadsmässig avkastning, eller ränta, på det egna kapitalet, inklusive aktieutdelning, måste därför betraktas som en nödvändig kostnad för ett aktiebolag.⁵

Det blir uppenbart att utredningen inte alls förstår att en marknadsmässig ränta på det egna kapitalet utgör en nödvändig kostnad för aktiebolaget eftersom man i Konsekvensanalysen (sid 477 - 479) helt undviker att diskutera denna avgörande invändning mot förslaget.

Principen om lika villkor mellan olika skolformer skulle också i praktiken överges till nackdel för de vinstdrivande skolorna. Dessa skulle tvingas välja mellan att dela ut vinst och motta statsbidrag. 73 procent av friskoleeleverna i grundskolan går i aktiebolagsdrivna skolor.⁶ Föräldrar och elever måste fråga sig varför just deras skolform inte ska få kvalitetshöjande statsbidrag, och attraktiviteten för dessa skolor riskerar att sjunka betydligt.

Förslaget slår således hårt mot aktiebolagsdrivna skolor. Det riskerar medföra att många framgångsrika huvudmän avvecklar verksamheten. Intresset att starta nya skolföretag skulle komma att minska kraftigt enligt Svenskt Näringslivs bedömning. Detta är mycket allvarligt eftersom möjligheten till nyetablering är viktigt för att en konkurrensutsatt marknad, eller sektor, ska fungera väl och få en långsiktigt effektiv utveckling.

Svenskt Näringsliv delar professor Lars Henrikssons bedömning i bifogat rättsutlåtande att ett genomförande av förslaget skulle strida mot såväl regeringsformen som unionsrätten.

Det är här också viktigt att notera att möjligheten att kostnadsfritt välja en fristående skola i praktiken är beroende av möjligheten att driva skolor som vinstdrivande aktiebolag, som kan ge ersättning till det nödvändiga egna kapitalet med marknadsmässig ränta. Alternativet till vinstdrivande friskolor är nämligen ofta inga friskolor alls. Marknadsandelarna av icke-vinstdrivande skolor är oftast endast hög i

⁵ Utredningen säger sig också anföra ett annat argument, att man bedömer det ineffektivt att man betalar ut statsbidragen till något som skulle kunnat finansieras av vinsten, är i praktiken samma argument som det första – i sak felaktiga – argumentet (s 358, st 2).

⁶ SOU 2025:37, sid 121.

länder med en lång historia av privata alternativ (och juridiska möjligheter att starta sådana), framför allt där den katolska kyrkan (och i viss mån andra religiösa grupperingar) har spelat en viktig roll för framväxten av det moderna skolväsendet (eller där man har privatiserat kommunala skolor i stor skala, som i England).⁷

Erfarenheter från Chile är också ett varnande exempel. I Chile förbjöds år 2018 aktiebolag att driva skolor. Existerande bolag tvingades omvandlas till stiftelser. Men strax innan lagen skulle träda i kraft hade en stor andel av skolorna inte påbörjat omvandlingen till stiftelseform. Då masstängningar av skolor hotade införde regeringen en livlina för att rädda skolorna: man tillät dem att fortsätta hyra lokaler från företag med samma ägare som tidigare hade ägt aktiebolagen.⁸ I praktiken har detta inneburit att bolagen fortsätter ta ut vinster från skolverksamheten, men nu via fastighetsbolagen. Tillägget i lagen var dock viktigt för att undvika masstängningar av skolor.

Slår man undan möjligheten för aktiebolag att driva skolor – vilket utredningens förslag om värdeöverföringsförbud vid mottagande av statsbidrag skulle göra – är risken därför att föräldrars möjlighet att välja en fristående skola kommer att minska radikalt. Det enda sättet att förhindra masstängningar riskerar att bli konstlade upplägg som i det chilenska exemplet. Detta är knappast något att eftersträva.

Att på detta sätt slå mot de vinstdrivande företagen som grupp är dessutom obegripligt, eftersom forskning visar att en ökad andel elever i vinstdrivande friskolor ökar resultaten också i kommunala skolor. Om dessa vinstdrivande skolföretag minskar sin verksamhet eller drar sig ur skolsektorn och inga nya etableras – något som ett genomförande av förslaget att mottagande av riktade statsbidrag inte kan förenas med vinstutdelning alltså mycket väl kan leda till – kan konsekvensen därför mycket väl bli att den svenska skolans samlade resultat kommer att sjunka rejält.⁹

Utredningen föreslår, under avsnitt 9.3.4, att riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte inte får lämnas för en skol- eller förskoleenhet som fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister inom det område som bidraget avser.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Att i praktiken använda indragandet av statsbidrag som sanktion kan få betydande negativa effekter för de elever som går på den enhet som drabbas av att inte kunna få statsbidrag. En sådan enhet har sannolikt redan kvalitetsproblem, vilka riskerar att förvärras om de riktade

⁷ I våra nordiska grannländer är andelen elever som går i fristående skolor mycket lägre. Ett visst undantag är Danmark som har en historia av fristående alternativ som härstammar tillbaka till 1800-talet och där man har haft en konstitutionell rättighet att välja en fristående skola sedan 1915. Skolor har också rätt att ta ut tilläggsavgifter. Ändå är andelen elever i fristående skola i grundskolan i praktiken enbart lika hög som i Sverige, där det först är under 1990-talet som andelen friskolor ökar märkbart i och med friskolereformen.

⁸ Quevedo, "Ley de Inclusión: gobierno acepta arriendo indefinido de colegios", *Latercera* (8 november 2017).

⁹ Heller Sahlgren; Independent School Competition and Sweden's performance in TIMSS. (2023). IFN

statsbidragen dras in. Än olämpligare blir förslaget när man betänker att också mindre kvalitetsbrister, eller rent av administrativa brister, kan komma att förhindra att enheten får möjlighet att söka kvalitetshöjande statsbidrag.

Avsnitt 11.2 Utredningens förslag om utökade möjligheter att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse och verksamhetsförbud.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.2.1 och 11.2.2 att det ska bli lättare för tillsynsmyndigheterna att besluta om att stänga fristående förskolor och skolor vid brister, liksom att vidta statliga åtgärder för rättelse. Det ska också bli enklare för Skolinspektionen att besluta om verksamhetsförbud för kommunala skolor. Kravet på att huvudmannen redan före det första föreläggandet visat bristande förmåga tas bort. Vidare utökas tidsgränsen för inom vilken tid myndigheten efter ett första missförhållande återigen upptäcker ett allvarligt missförhållande - för att kunna besluta om de strängaste sanktionerna - från två år till tre. Tilläggas kan att tillsynsmyndigheten redan idag tillfälligt har möjlighet att omedelbart förbjuda en huvudman att driva en verksamhet om omständigheterna är exceptionella.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget. Det är angeläget att lättare kunna stänga skolor och förskolor som saknar förutsättningar att tillhandahålla godtagbar kvalitet.

Avsnitt 12.5 Införande av statlig tvångsförvaltning. Förslag om att införa statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor

Utredningen föreslår i avsnitt 12.5.1 och 12.5.2 att statliga åtgärder för rättelse under vissa förutsättningar ska kunna påföras fristående skolor. Denna sanktion har hittills kunnat påföras endast kommunala skolor. Utredningen föreslår dock att denna sanktion ska kunna användas även gentemot fristående skolor, men endast om det finns särskilda skäl att inte återkalla godkännandet. Som exempel på åtgärder nämns insatser för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete eller säkerställa trygghet och studiero. Att anlita konsulter med nödvändig kompetens eller anställa personal tidsbegränsat för nödvändiga insatser anges också som exempel. Insatserna kan ske på huvudmannens bekostnad.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Jonas Frycklund

Lena Furmark

Anders Morin

Bifogas: Henriksson, Lars; Värdeöverföringsförbud i friskolesektorn – rättsutlåtande över betänkandet 2025:37

