



LUND UNIVERSITY

Juridiken bortom "skolmarknaden" – associationsrättsliga förutsättningar för fristående skolor

Sevelin, Ellika; Hallonsten, Olof

2022

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Sevelin, E., & Hallonsten, O. (2022). *Juridiken bortom "skolmarknaden" – associationsrättsliga förutsättningar för fristående skolor*. (KEFU skriftserie; Nr 2022:2). KEFU.

Total number of authors:
2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

•

Ellika Sevelin
Olof Hallonsten

**JURIDIKEN BORTOM ”SKOLMARKNADEN”
- ASSOCIATIONSRÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR
FRISTÅENDE SKOLOR**

SKRIFTSERIE 2022:2



EKONOMIHÖGSKOLAN VID LUNDS UNIVERSITET

FÖRORD

Allt sedan tidigt 1990-tal har offentlig verksamhets associationsformer och grad av marknadskoppling varit under lupp. Frågorna var då på intet sätt nya men under 1990-talet påbörjades en förändring som har fått konsekvenser på den offentliga verksamhet vi lever med idag. Förändringskraftens orsak har flera bakomliggande anledningar. Den då nya kommunallagen (1991:900) och tankarna om mer företagsliknande former för att bedriva offentlig verksamhet, som då började formera sig som en begynnande NPM-våg, är åtminstone två bakomliggande orsaker som brukar lyftas fram som delförklaringar. Att beslut vi fattar idag har konsekvenser imorgon kan förstås intuitivt men att blicka över en längre tidsperiod är många gånger svårare men en nog så viktig roll för forskning att ta.

I föreliggande rapport söker författarna kunskap om den svenska skolmarknadens utveckling genom att göra en djupdykning i de rättsliga grundförutsättningarna för att bedriva fristående skolor, närmare bestämt associationsrätten, och analyserar dessa grundförutsättningar i skenet av en historisk tillbakablick av svenska skolans utveckling. Författarna analys landar i slutsatsen att det saknas en lämplig associationsform för fristående skolor i Sverige. Författarna konstaterar att detta kan tyckas vara förvånade givet den debatt som under lång tid och utifrån olika perspektiv omgärdat de fristående skolornas existens. Deras slutsats pekar också på behovet av att initiera mer forskning inom de frågeområden som belyses i rapporten.

Projektet har finansierats av KEFU och ligger i linje med de studier som KEFUs styrelse uppmuntrar. Rapportens innehåll och struktur har diskuterats inom ramen för skriftseriens redaktionella stöd innan den formaterats för publicering i KEFUs skriftserie. Som brukligt svarar författarna själva för de värderingar som görs i rapporten.

Lund i september

Ulf Ramberg

KEFU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	i
Sammanfattning.....	iii
Kapitel 1 Inledning.....	1
Kapitel 2 Bakgrund: Det svenska skolexperimentet	4
Kapitel 3 Grundläggande associationsrättsliga förutsättningar för friskolor	14
Kapitel 4 Bolag.....	16
Kapitel 5 Ideella föreningar och ekonomiska föreningar.....	20
Kapitel 6 Stiftelser	28
Kapitel 7 Diskussion och slutsatser.....	30
Referenser.....	35

SAMMANFATTNING

Skolan är en het fråga i politiken och i samhällsdebatten i stort. När det gäller specifikt friskolereformen och dess långsiktiga konsekvenser kan dessa i flera avseenden nu bedömas vetenskapligt givet att trettio år har gått sedan reformen. En negligerad aspekt i forskningen är de associationsrättsliga förutsättningarna för att driva fristående skolor i Sverige. Medan debatten i hög grad kommit att handla om de stora koncernernas vinstuttag är det få som tycks ha ställt sig frågan vilka rättsliga förutsättningar som finns för den som vill driva fristående skolor på idémässig grund och/eller som alternativ till den kommunala skolan. I Sverige finns fyra huvudsakliga associationsformer: bolag, föreningar, stiftelser, och trossamfund. Inom dessa kategorier finns vissa variationer, och samtliga är rättsligt reglerade i lag och/eller praxis. Utöver dem finns ett antal specifika associationsformer för bland annat bank- och försäkringsbranscherna. De rättsliga grundförutsättningarna för att driva en verksamhet – till exempel en fristående skola – regleras av associationsrätten: Bolag har exempelvis som syfte att generera vinst till ägarna, stiftelser att förvalta en förmögenhet och använda den för ett visst syfte, osv. Associationsrätten har därför stor betydelse för det som kommit att kallas ”skolmarknaden” – alltså de fristående skolorna i Sverige. I denna rapport gör vi en grundlig rättsteoretisk och rättshistorisk genomgång av de olika associationsformer som står till buds för den som vill driva en fristående skola i Sverige, allmänt och specifikt i förhållande till skolans samhällsuppdrag och karaktär. Vi ramar in denna juridiska utredning med en historisk tillbakablick på skolans utveckling. På basis av analysen konstaterar vi att det är tveksamt om det egentligen finns någon lämplig associationsform för fristående verksamheter inom skolan, eftersom alla existerande former har nackdelar av något slag. Vissa är juridiskt tveksamma (ekonomiska föreningar), andra medför praktiska utmaningar (ideella föreningar och stiftelser), och andra är helt uppenbart politiskt kontroversiella (aktiebolag). Rapporten diskuterar denna slutsats med stöd i den historiska tillbakablick och annan befintlig kunskap om skolans organisation i Sverige. Studiens slutsatser kommer att ligga till grund för en djupare kvalitativ undersökning av enskilda skolors förutsättningar.

Kapitel 1

INLEDNING

Svensk grundskola är unik i internationell jämförelse. Den finansieras med offentliga medel via en skolpeng som är lika för alla, samtidigt som annan finansiering i princip är förbjuden. En nära fri etableringsrätt för oberoende aktörer att starta och driva skolor kombineras med ett fritt val för elever och föräldrar att välja skola även utanför deras hemkommun. Detta borde innebära stora möjligheter för en rik pluralism, där kommunala skolor samsas med idébaserade initiativ och där civilsamhället således kan avlasta kommunerna och komplettera de offentligt drivna skolorna. Men bland friskolorna dominerar kommersiella bolag, som uppenbarligen kan göra stora vinster på det offentligas bekostnad (Blix & Jordahl 2021: 171ff). Av Skånes ca 150 000 grundskoleelever går ungefär 20 000 i fristående skolor, som är totalt 110 till antalet. 61 av dem, alltså 55.5%, drivs av aktiebolag.

Debatten om ”marknadsskolan”, skolkoncernernas vinstuttag, och de försämrade resultaten i internationella mätningar, är polariserad och negligerar ofta de icke-vinstdrivande friskolorna och deras villkor. Det finns därför ett starkt behov av vetenskapliga undersökningar som kan nyansera och fördjupa förståelsen för friskolornas förutsättningar. I denna rapport behandlar vi en hittills negligerad aspekt av detta, nämligen *associationsrätten* och dess ramverk för hur organisationer med status som juridisk person kan startas och drivas, och vilka förutsättningar de får av de rättsliga ramverken. I Sverige kan fristående skolor drivas av enskilda huvudmän, som godkänns efter ansökan till Skolinspektionen. Skollagen (2010:800) definierar inte ”enskilda huvudmän” vidare (Skollagen 2 kap, 5§), men enligt Skolinspektionens regler måste en juridisk person vara registrerad för att få verka som enskild skolhuvudman, och därför kan det antas att i princip alla i svensk rätt definierade generella associationsformer som Bolagsverket registrerar, samt fysiska personer, kan driva fristående skolor i Sverige. I realiteten dominerar aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, och stiftelser, men även handelsbolag och trossamfund driver skolor (se tabellen).

Tabell 1: Svenska och skånska skolenheter i grundskolan, läsåret 2020/21

	Hela Sverige		Skåne	
	Antal		Antal	
Kommunala	3957	82,8%	488	81,6%
Fristående	822	17,2%	110	18,4%
varav:				
<i>Aktiebolag</i>	502	61,1%	61	55,5%
<i>Ekonomiska föreningar</i>	123	15,0%	22	20,0%
<i>Ideella föreningar</i>	103	12,5%	18	16,4%
<i>Stiftelser</i>	86	10,5%	7	6,4%
<i>Handelsbolag</i>	4	0,5%	2	1,8%
<i>Trossamfund</i>	4	0,5%	0	0,0%

Källa: Skolverket 2022

Associationsrätten utgör grunden för olika organisationers former och syften: aktiebolag finns till för att generera vinst åt ägarna, föreningar för att tillvarata medlemmarnas intressen, stiftelser för att förvalta ett kapital och använda det för ett visst syfte, och så vidare. Aktiebolagslagen, stiftelselagen, lagen om ekonomiska föreningar, och övriga lagar inom associationsrätten innehåller i varierande grad specifika bestämmelser kring olika organisationers syften och mål, hur de förväntas uppfylla dessa, samt en rad detaljer om styrelser, räkenskaper, skatteplikt, och ansvarighet. I tillägg till detta finns en rad andra lagar (skattelag, arbetsrätt, avtalsrätt, osv.), och en hel del praxis, som sätter ramarna för olika organisationers verksamheter, samt skyldigheter och rättigheter för huvudmän, anställda, förtroendevalda, samt kunder och klienter, beroende på associationsform.

Även om associationsrätten utgör grunden för organisationers legala status, och definierar deras huvudsakliga syften och mål, är det naturligtvis blott ett rättsområde bland många andra regelverk och institutionella förutsättningar som sätter upp grundläggande ramar för friskolor och deras verksamheter. I sammanhanget bör också nämnas skollag och läroplan, regelverk och tillsyn från myndigheter och kommuner, men också i bredare mening skolans viktiga samhällsuppdrag, dess grund i pedagogisk teori och praktik genom lärarprofessionen, den marknadslogik som tycks präglar skolan idag, samt det faktum att många friskolor också vilar på särskild idémässig grund. I huvuddelen av rapporten är det dock associationsrätten som står i fokus, och diskussionen handlar främst om att analysera lagtext och förarbeten, delvis i historiskt perspektiv, för att dra slutsatser hur väl associationsformernas lämpar sig för

skolverksamhet. I bakgrunden finns det politiskt mycket kontroversiella faktum att så många skolor i Sverige drivs av aktiebolag, vilket i grundläggande mening föranleder en associationsrättslig utredning av alternativen. Finns det skäl att tro att de övriga associationsformer som står till buds inte är attraktiva för enskilda huvudmän? Och i så fall varför? Rapporten gör en ansats att besvara dessa frågor, med hjälp av en rättsteoretisk och rättshistorisk undersökning av associationsrätten och specifikt de fyra associationsformer som dominerar bland fristående skolor: Aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, och stiftelser.

Den rättsteoretiska och rättshistoriska utredningen, som är tematiskt organiserad efter de fyra associationsformerna, föregås av en historisk contextualisering av svensk skola och särskilt friskolorna, som ju gradvis vuxit i antal efter friskolereformen 1992. Denna bakgrundsbeskrivning kanske kan upplevas som omfattande i överkant, men detta är resultatet av ett medvetet val: Ett av syftena med projektet som ligger till grund för denna rapport har varit att etablera en kunskapsbas och gå igenom befintlig litteratur och dokumentation för att åstadkomma en gedigen grund för fortsatta studier på området.

Rapporten avslutas med en diskussion om associationsrättens praktiska påverkan på skolorna i förhållande till alla de övriga regelverk och institutionella förutsättningar som påverkar dem, samt de slutsatser som vi kan dra av den rättsteoretiska och rättshistoriska utredningen: Det tycks saknas en rimlig associationsform för friskolor i Sverige. Den verkliga orsaken till detta är svår att helt bringa klarhet i, men det går att konstatera att friskolereformen och de andra reformerna av skolan på 1990-talet genomfördes med vissa inslag av fartblindhet, som också ses på det associationsrättsliga området.

Kapitel 2

BAKGRUND: DET SVENSKA SKOLEXPERIMENTET

Innan 1842 var skolväsendet i Sverige i huvudsak oreglerat, och tillgången på skolundervisning extremt ojämn över landet. I och med 1842 års lagstiftning ålades varje socken i Sverige att etablera minst en folkskola, och 1880 infördes den allmänna skolplikten för barn mellan 7 och 13 år (Fägerlind & Saha 1989). Under folkskolans storhetstid, mellan 1880 och andra världskrigets slut, var skolan allmän och tydligt reglerad i lag, men likväl i regel en domän för lärare som utövade yrket efter eget huvud och på basis av den utbildning som fordrades (Henrekson & Wennström 2022).

Reformerna inom skolan som genomfördes under trettioårsperioden mellan 1950 och 1980 anses allmänt ha utgjort bärande element i upprättandet och utbyggnaden av den svenska välfärdsstaten (Lundahl 2005), och fastän de drevs tydligt från socialdemokratiskt håll tycks de ha haft åtminstone passivt stöd över hela det politiska spektrumet (Carlgren 2009: 637). Enligt vissa bedömare innebar denna utbyggnad – som troligen var en av de viktigaste processerna för den svenska demokratins utveckling under efterkrigstiden – en gradvis nedmontering av lärarprofessionens autonomi och status (se ett senare avsnitt). Den största reformen var införandet av den nioåriga grundskolan, som ersatte folkskolan, och som beslutades 1962 och var fullt genomförd tio år senare (Fägerlind & Saha 1989; Husén 1986). Under hela den period av välfärdsstatens utbyggnad, som sammanföll med ett obrutet socialdemokratiskt regeringsinnehav, var ledordet för skolans reformering *likvärdighet*. Skolor, ämnen, och pedagogisk praktik skulle likriktas och varje elev skulle erbjudas (och påtvingas) samma typ av skolundervisning i samma enhetsskola (grundskolan), oavsett bakgrund och geografisk hemvist (Carlgren 2009: 638).

1980-talet blev en tid av tvära kast och brytandet av tidigare mycket låsta positioner i det politiska Sverige, både i allmän mening och specifikt rörande utbildningsområdet. 1985 års skollag (Lag 1985:1100) stipulerade att skolan ska vara likvärdig och att alla barn och ungdomar i Sverige ”oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden” ska ha ”lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet” och att utbildningen ”inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet” (1 kap. 2§). Detta positiva betoning av jämlikhetstanken i den offentligt organiserade och styrda enhetsskolan står i viss kontrast till dåtidens debatt i valfrihetsfrågan, som hade

blossat upp som del i den högervåg som avlöst de röda 60- och 1970-talen, men också i en gräsrotsreaktion mot de statliga och kommunala välfärdsutförarnas monopolställning (Blix & Jordahl 2021: 6; Svanborg-Sjövall 2011).

Fastän socialdemokraterna var i opposition 1976-1982 präglades Sverige och svensk politik alltjämt, i början av 1980-talet, av den starka staten och folkhemsidealet, och de offentliga monopolens dominans (inom välfärdsområden liksom inom media, kommunikation, elförsörjning, och på vissa konsumentmarknader). Socialdemokraternas fyrtioåriga kontinuerliga maktinnehav mellan 1936 och 1976, och de täta banden med den centraliserade fackföreningsrörelsen, hade möjliggjort ett målmedvetet reformarbete underlättat av etnisk homogenitet, fred, och väl utbyggd statlig byråkrati, och som fått till resultat att Sverige etablerats som en världsledande välfärdsstat (Alyott 2016: 154-155). Men under 1980-talet förändrades Sverige och svensk politik kraftigt, och styrkeförhållandena mellan stat, marknader, och medborgare ändrades. Detta skedde delvis genom lokala initiativ som utmanade offentliga monopol, till exempel privatdrivna förskolor (Blix & Jordahl 2021: 15). Skoldebatten bytte under andra halvan av 1980-talet också tämligen raskt fokus, från jämlikhet till valfrihet, och flera förslag på reformer framfördes av intresseorganisationer och politiska partier i opposition, vilket i ett första skede ledde till kommunaliseringen av skolan 1990, och rätten för enskilda skolor att utveckla så kallade profilområden (West 2014: 333).

Överhuvudtaget tycks den svenska politiska debatten ha svängt rejält och snabbt i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, inte utan inspiration från USA och Storbritannien (Reagans och Thatchers nyliberalism), i och med att monopolen krackelerade, att Järnridån i Europa föll och Sovjetunionen så småningom upplöstes, och att den svenska medelklassens valfrihetsönskan slog igenom i politiken. Ett tecken i tiden var den så kallade Maktutredningens huvudrapport *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44), som lades fram 1990 och förordade ett mer individbaserat demokratibegrepp med bland annat just *valfrihet* som ett centralt inslag. Enligt vissa bedömare var detta ett försök, från utredningens sida, att inspirera politiker och beslutsfattare till att rädda den svenska välfärdsmodellen från en ”djup kris” (Blix & Jordahl 2021: 55).

Socialdemokraterna genomförde i slutet av 1980-talet en rejäl omsvängning i vissa centrala välfärdsfrågor, som givet ledande politikernas uttalanden ser både dramatiskt och märklig ut, men som vid närmare granskning också kan te sig naturlig. Ett embryo till det som senare kom att kallas ”kanslihushögern” hade bildats redan efter valet 1976, i form av en grupp av ekonomer med socialdemokratisk partibok men med oberoende forskarroller, och med uppdrag

att inleda en förnyelse av den socialdemokratiska ekonomiska politiken. Denna grupp kom sedan, efter valsegern 1982, att i en serie debattartiklar föreslå en kursändring. Förslagen – däribland avregleringar av kreditmarknaden och delar av jordbrukspolitiken, och förberedelserna för 1990 års skattereform (Lundahl 2002: 688-689) – uppfattades som kontroversiella inom partiet och särskilt LO, men tycks också ha skapat en vitaliserande debatt inom partiet, och ”i början av 1980-talet var anden avgjort ur flaskan” (Svanborg-Sjövall 2011: 111-113). Den främsta lärdomen av dessa debatter, några år in på 1980-talet, tycks ha varit att det förelåg en stor diskrepans mellan en å ena sidan kraftigt ökande efterfrågan på välfärdstjänster (trycket på utbyggnad av förskolan var det kanske bästa exemplet) och å ena sidan att ”en fortsatt ohämmad expansion av den offentliga sektorn” var omöjlig ur rent statsfinansiell och byråkratisk synpunkt (Svanborg-Sjövall 2011: 117). Dessutom tycks Socialdemokraterna ha dragit en viktig lärdom, nämligen att den offentliga sektorns utbyggnad i sig var helt sanktionerad av väljarna, som ställde högre och högre krav på offentlig service och även tycks ha varit beredda att finansiera det hela med ständigt höjda skatter, men samtidigt fanns effekter av expansionen som väljarna inte stödde, främst byråkratins brist på flexibilitet och krångel med regler.

Det var, till en början, inte heller *valfrihet* som drev opinionen i liberaliseringsriktningen, utan synbart uppenbara orimligheter i den offentliga sektorns stelbenthet, och möjligheterna för privata initiativ att avlasta kommunerna i välfärdens utbyggnad (Grundberg Wolodarski 2022: 42-43). Till en början tycks Socialdemokraterna ha gjort en felbedömning, när de på mycket kort tid genomförde en lagändring som specifikt syftade till att stoppa det privatägda daghem vars namn blivit känt just som symbol för denna politiska händelsekedja: Pysslingen. Lagen, som trädde i kraft 1985, kom att kallas ”Lex Pysslingen” och hindrade kommuner från att lägga ut barnomsorg på entreprenad, genom att dra in deras statsbidrag i en omfattning som motsvarande entreprenadens storlek (Svanborg-Sjövall 2011: 96). Men denna strid förlorade partiet tämligen kvickt – fristående förskolor blev snabbt verklighet och lagen upphävdes – och kanske var det lärdomarna av detta som låg bakom omsvängningen i skolfrågorna (Grundberg Wolodarski 2022: 54-55).

Ingvar Carlsson själv genomgick tydligen vid 1980-talets mitt en betydande förändring i inställning; Från att 1983 ha ”pekat på Sovjetunionen som ett exempel på att andra system än det marknadsekonomiska kunde skapa hållbar tillväxt” var Carlsson bara några år senare en förespråkare för valfrihet med privata komplement till de offentligt organiserade välfärdstjänsterna (Svanborg-Sjövall 2011: 123-124). Idén letade sig till och med in i regeringsförklaringen 1985, där statsminister Olof Palme talade om valfrihet och alternativ i välfärden

(Grundberg Wolodarski 2022: 72). Specifikt vad gäller valfrihet i skolan skedde under denna tid en abrupt positionsförflyttning. 1984 hade riksdagen beslutat att sex privatskolor, däribland Samskolan och Sigrid Rudbecks gymnasium i Göteborg, skulle få sina statsbidrag indragna fyra år senare. 1988, när tidpunkten för verkställandet av beslutet närmade sig, förklarade utbildningsminister Lennart Bodström att privatskolorna utgjorde en ”anomali” som helt skulle bort. I januari 1989 efterträddes Bodström av Bengt Göransson, som fram till dess varit skolminister, och i dennes ställe tillträdde som skolminister kommunalrådet i Katrineholm, Göran Persson. Vid ett möte i utbildningsdepartementet våren 1989 undrade Samskolans rektor Alar Randsalu om inte den nye skolministern händelsevis hade en annan uppfattning än sin företrädare, och fick ett förvånande svar: Privatskolorna var viktiga komplement och skulle naturligtvis få behålla sina statsbidrag. Strax därefter slopades också den treåriga karenstiden som krävdes för att privata skolor skulle få statsbidrag, och plötsligt hade något liknande fri konkurrens mellan driftsformer införts – en ”ideologisk kovändning” inom socialdemokratin, i slutet av 1980-talet, som förebådade 1990-talets friskolereform (Svanborg-Sjövall 2011: 153-154).

I och med den borgerliga valsegern 1991, och den förändrade inställningen till statliga monopol och valfrihet på olika välfärdsområden, öppnades dörrarna till betydligt mera genomgripande reformer. 1992 års friskolereform (Prop 1991/92:95), vars lagförslag trädde i kraft 1 juli 1992, införde fritt skolval för grundskolan vilket inkluderade både rätt att välja skola med enskild huvudman och kommunal skola i annan kommun än hemkommunen, och ett skolpengssystem där 85% av en kommuns genomsnittskostnad per elev flyttade med eleven vid byte av skola. 1993 års tilläggsreform (Prop 1992/93:230) införde samma system för gymnasieskolan. Genom båda reformerna infördes också fri etableringsrätt, på villkor att huvudmannen godkändes av Skolverket. Efter regeringsskiftet 1994 ändrades reglerna för friskolor, så att finansiering utanför skolpengssystemet förbjöds, det vill säga att den tidigare möjligheten för fristående skolor att ta ut elevavgifter avskaffades, men samtidigt ökades ersättningen per elev i fristående skola till 100% av en kommuns genomsnittskostnad. Genom denna lag (Prop 1995/96:200) begränsades visserligen några delar i de två tidigare reformerna, men på ett övergripande plan stärktes friskolesystemet och särskilt skolans karaktär av *kvassimarknad* (se ett senare avsnitt) (Blix & Jordahl 2021: 80-81). Propositionen innehöll också generella positiva skrivningar om friskolor: Medan skolan skall vara likvärdig i hela landet, bör denna likvärdighet ”inte leda till likformighet”, utan skolor ska ha möjlighet att ”vara olika och utvecklas olika” eftersom detta är ”positivt och kan driva skolutvecklingen framåt”. Sammantaget anses mångfalden av fristående

skolor i Sverige vara positiv och ”som regel en förutsättning för utveckling och pedagogisk förnyelse” (Prop 1995/96:200, s 36-37).

Som Carlgren (2009: 641) påpekar kan skillnaderna mellan det gamla systemets centraliserade enhetsskola/grundskola och det nya systemets marknadsskola sammanfattas genom de ledord som präglat skolpolitik, skolutveckling, och skoldebatt – från 1970- och 1980-talens ”lika möjligheter”, ”jämlikhetsnorm” och ”en skola för alla”, till 1990- och 2000-talens ”kvalitet”, ”valfrihet”, och ”mångfald”. Detta speglar inte bara en förändring av det svenska skolsystemet utan också en generell och internationell förskjutning i värderingar och utgångspunkter för politik och samhälle. Den mycket snabba liberaliseringen av skolan i Sverige, som på mindre än tio år tog den från ett nästan totalt statligt monopol till ett skolpengssystem av det slag som den libertarianske amerikanske ekonomen Milton Friedman föreslagit på 1950-talet (Friedman 1955), och som fortsätter att vara kontroversiellt också i USA, är särskilt intressant. Samtidigt som kommunaliseringen av skolan 1991 väckte sin beskärda del av kontrovers och ibland anges som huvudorsak till de sjunkande skolresultaten i Sverige (SOU 2014:5), kan den betraktas som en slags fortsättning på decentraliseringspolitiken inom skolan som inletts på 1970-talet, medan de båda friskolereformerna 1992 och 1993 utgjorde en diskontinuitet av betydligt mera radikalt slag (Gustafsson mfl 2016: 36).

Men även om systemet är radikalt utformat – det fria skolvalet, den (nästan) fria etableringsrätten, och frånvaron av begränsningar ifråga om vinstuttag gör svensk ”skolmarknad” till internationellt mycket ovanlig – har få eller inga försök gjorts att återställa det. Här kan konstateras att en avveckling av marknadsskolan och återinförd enhetsskola och förbud mot enskilda aktörer i skolan knappast är möjlig. De idag fler än 175 000 eleverna i fristående skolor i grundskolan (se tabell 2) kan svårligen tas omhand av kommunala utförare utan att en mycket omfattande utbyggnad och omstrukturering görs. Men även om viljan fanns, och har funnits på tidigare stadier då återställningen varit ett mindre omfattande projekt, tycks det ha funnits rent politiska hinder: Valfriheten förefaller vara ett viktigt värde för en stor majoritet av den svenska väljarkåren (Blix & Jordahl 2021: 176).

Samtidigt är det mycket uppseendeväckande att socialdemokraterna gjorde så lite, eller egentligen inget alls, åt att försöka rulla tillbaka reformerna under 1990-talet. Med tanke på hur oerhört kontroversiella förslagen och initiativen till fristående privata initiativ på välfärdsområden som vård, skola, och förskola var i det starkt socialdemokratiskt präglade Sverige vid 1980-talets början – kanske tydligast symboliserat av att statsminister Olof Palme kallade privata initiativ i förskolan

för "Kentucky Fried Children" (Svanborg Sjövall 2011: 114-115) – är det i en mening obegripligt att senare socialdemokratiska regeringar inte tryckt tillbaka reformerna det minsta. Detta kan delvis förklaras av den svåra ekonomiska krisen och den kraftfulla budgetsanering som genomfördes av finansminister (1994-1996) och statsminister (1996-2006) Göran Persson, men också att de enskilda aktörerna avlastade en ansträngd offentlig sektor där efterfrågan länge hade överstigit utbudet och förmågan till statlig och kommunal utbyggnad (Blix & Jordahl 2021: 5-6, 91-92). Mycket tyder också på att valfrihetsreformerna gynnade socialdemokraterna och möjliggjorde för dem att återvinna eller bevara förtroendet för den stora offentliga sektorn och välfärdsstaten i den växande medelklass som alltmer kommit att bli den viktigaste väljarbasen för vemhelst som aspirerar på regeringsmakten i Sverige (Bergh 2008), vilket i så fall innebär att partiets så kallade högerflygel med tiden fick rätt – deras förespråkande av valfrihetsreformer på 1980-talet och framåt hade inte bara ideologisk utan också realpolitisk grund; det handlade i stor utsträckning om att bevara och utveckla välfärdsstaten (Blix & Jordahl 2021: 91).

Retoriken hölls för all del på en ljudlig nivå både på 1990-talet och efter regeringsskiftet 2014, då särskilt de fallande resultaten i internationella mätningar kopplades samman med vinstuttagen i bolagsdrivna skolor (Blix & Jordahl 2021: 117). Men i den praktiska politiken har socialdemokraterna inte gjort annat än att bekräfta och i viss mån förstärka reformerna, möjligen med undantaget för den s k Reepaluutredningen, *Ordning och reda i välfärden*, som sju sattes av en socialdemokratiskt ledd regering och i vars direktiv ingick att "säkerställa dels att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått" (SOU 2016:78, s 119), dvs begränsa handlingsfriheten för fristående aktörer inom den offentligfinansierade välfärden, inklusive skolan. Utredningen tvingades dock fram av Vänsterpartiet och hade aldrig enhälligt stöd inom socialdemokratiska partiet, och kan därför inte ses som ett avsteg från de sistnämndas realpolitiska stöd för valfrihet, mångfald, och stark etableringsrätt för privata utförare.

I en kompletterande analys som tar ett lite större grepp på utvecklingen, och ett längre historiskt perspektiv, argumenterar Bergh & Erlingsson (2009) för att den jämförelsevis mycket starka politiska konsensus som tycks ha präglat både utbyggnaden av välfärdsstaten med alla dess monopol före 1980, och de omfattande liberaliseringarna efter 1990, beror på en grundläggande svensk inställning till politiskt beslutsfattande som är "rationalistisk, teknokratisk, och pragmatisk". Detta gör att det synbart mycket tvära kast med vilket den svenska välfärdsmodellen liberaliserades och omstrukturerades under 1990-talet blir

betydligt mer förståeligt: Beslutsfattarna handlade i bred konsensus baserat på en nykter och rationell bedömning av vad som var politiskt möjligt och nödvändigt (Bergh & Erlingsson 2009: 86-87). Men denna breda konsensus och teknokratiska ansats till trots, tycks reformerna ha genomförts med viss valhänthet. Leif Lewin menar i utredningen *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* att särskilt kommunaliseringen 1990 genomfördes på ett särskilt bristfälligt sätt, med en betydande valhänthet i att stödja implementeringen av reformen, och etablera de rätta stödsystemen (SOU 2014:5, s 343).

Tabell 2: Elever och skolenheter i fristående skolor, 1993-2021

År	Antal elever			Antal skolenheter	
	totalt	i fristående skolor		totalt	fristående skolor
1993	893799	13556	1,5%	n/a	n/a
1994	916661	17273	1,9%	4900	217
1995	938869	20247	2,2%	4934	238
1996	958972	23310	2,4%	4936	266
1997	984171	26933	2,7%	4981	296
1998	1010227	30682	3,0%	4992	331
1999	1034881	35175	3,4%	5048	371
2000	1051929	41501	4,0%	5090	418
2001	1059122	51081	4,8%	5075	475
2002	1057225	57637	5,5%	5109	528
2003	1046441	65036	6,2%	5041	554
2004	1023724	69451	6,8%	4963	565
2005	995457	74091	7,4%	4908	585
2006	962349	78587	8,2%	4872	599
2007	935869	86205	9,2%	4826	635
2008	906189	89444	9,9%	4755	677
2009	891727	95948	10,8%	4660	709
2010	886487	105136	11,9%	4626	741
2011	888658	112144	12,6%	4616	761
2012	899185	119695	13,3%	4909	790
2013	920997	125960	13,7%	4887	792
2014	949460	133942	14,1%	4845	800
2015	985620	145471	14,8%	4845	827
2016	1023956	149481	14,6%	4847	820
2017	1049490	156488	14,9%	4832	820
2018	1068274	162330	15,2%	4834	822
2019	1086180	167372	15,4%	4829	823
2020	1097180	172321	15,7%	4803	822
2021	1106258	178207	16,1%	4749	828

De brister som finns i nuvarande system, särskilt kopplade till kvalitetssäkring och styrning i förhållande till övergripande mål och samhällsintressen, har uppmärksammats av politiker och myndigheter på senare år. Politikerna tycks i stor utsträckning ha försökt råda bot på dessa utmaningar och problem med hjälp av det Runesdotter (2016) kallar *juridifiering*, alltså en stärkt statlig kontroll genom stramare regelverk och tydligare uppföljning och prövning, särskilt genom Skolinspektionen, som inrättades 2008. Men även om denna åtstramning av den statliga kontrollen tyder på en insikt om marknadsskolans brister – ”ett försök att komma till rätta med avregleringens avigsidor” (Runesdotter 2016: 108) – kan den också ses som ett legitimerande av samma avreglering, eftersom införandet av tydlig kvalitetsuppföljning är ett medel som bekräftar det rådande systemets grundläggande uppbyggnad och ger staten rollen av kontrollinstans (Carlbaum 2014).

Blix & Jordahl (2020: 7, 99-105) diskuterar flera risker med privatisering av välfärdstjänster, som främst har att göra med incitament hos privata utförare. Det gäller informationsasymmetri, alltså att beställaren (staten/skattebetalarna) får svårt att utvärdera och därmed upprätthålla kvalitet i välfärdstjänsterna med en pluralism av privata utförare (se vidare ett senare avsnitt); risker för ojämnheter i utförarnas utförande av välfärdstjänster, där privata utförare genom s k ”gräddskumning” skaffar sig lägre kostnader än de offentliga och därmed lämnar över en svårare uppgift till dem; och skeva incitament att exempelvis utföra så många timmars arbete som möjligt, i de fall då ersättningen baseras på volym. De faktiska konsekvenserna av privatisering, i dessa olika aspekter, bör enligt Blix & Jordahl (2020: 7) studeras och utvärderas i varje enskilt fall. ”Detaljer har betydelse” lyder sammanfattningen av deras analys (2020: 96).

Intressant nog tycks det finnas en del institutionella förklaringar till de sjunkande resultaten i skolan, som inte har med skolans *kvasimarknad* i sig att göra. Avregleringar behöver alltid åtföljas av stärkta kontroll- och uppföljningsfunktioner, men Skolverket tycks ha varit oförberett på en sådan uppgift 1991, och saknade nästan helt personal och kompetens för att säkerställa kvaliteten när enhetsskolan i avskaffades genom kommunaliseringen och sedan friskolereformen (Wennström 2019).

En avgörande skillnad mellan (konsument)marknader och skolans *kvasimarknad* är att en grundläggande marknadsprincip saknas inom skolan, nämligen att dåliga alternativ självdör genom dålig lönsamhet och successiv utslagning, så att bättre alternativ därmed kan ta över. I skolan är det omvänt: Det ligger i hela samhällets intresse att både undvika att dåliga alternativ finns från första början, och om de

skulle finnas, att de undvika att de slås ut och stänger. Inte bara riskerar en sådan process att på kort sikt lämna många elever i en kommun helt utan skola, vilket innebär en stark påfrestning på den kommunala förvaltningen som har lagstadgat ansvar att erbjuda alla elever i kommunen skolgång. Nedläggningar av skolor innebär också att stora grupper elever tvingas byta skola, vilket i de allra flesta fall inte alls är gynnsamt för eleverna själva. Istället finns mycket starka incitament att förbättra dåliga skolor, vilket i praktiken nödvändiggör subventioner av olika slag, som sätter marknadsmekanismerna ur spel (jfr. Grundberg Wolodarski 2022: 188).

Intressant nog, specifikt i förhållande till den så kallade ”marknadsskolan”, aktiebolagens dominans bland friskolorna, och de problem som detta fört med sig, påstår sig ingen av de centrala aktörerna i reformarbetet under 1990-talet ha kunnat förutspå dessa. I Karin Grundberg Wolodarskis bok *Experimentet* intervjuas en handfull personer som befann sig i direkt beslutsfattande och initiativtagande positioner på 1980- och 1990-talen, och ingen av dem säger sig ha kunnat förutspå utvecklingen och den starka närvaron av aktiebolag inom skolan – inte Göran Persson och hans statssekreterare Anita Steen (s 108), inte Kjell-Olof Feldt (s 109), inte Ylva Johansson (s 133), inte Beatrice Ask (s 116).

Att detaljer har betydelse gäller i hög grad också den kompletterande analys som grundas i den organisationssociologiska insikten att adekvata institutionella och legala ramverk är nödvändiga för att professionella och idébaserade verksamheter som utbildning, vård, och tillhandahållandet av andra välfärdstjänster, ska kunna fungera. Skolor är organisationer vars konstant utgörs av lärarprofessionen och den pedagogiska verksamheten. Elever kommer och går i en naturlig succession. Idag, givet den så kallade skolmarknaden, är kraven från vårdnadshavare också starka men skiftar med elevkohorterna och till viss del med mode. Återkommande politiska reformer medför att den byråkratiska regleringen och översynen är ombytlig och formas på avstånd från verksamheternas kärna. Alla dessa förändringar i omvärldens krav och förväntningar på skolor innebär att stabiliteten och uthålligheten måste säkerställas av solida institutionella strukturer, inklusive juridiska ramverk, som kan möjliggöra en stark lärarprofession och en stabilitet i den pedagogiska verksamheten. Till riskerna med privatisering behöver därför fogas frågan om adekvata juridiska ramverk, inklusive associationsrätten, och hur de bidrar till att skapa lämpliga institutionella förutsättningar för att driva friskolor.

Det är inte bara vinstmotivets betydelse för frågan om effektiv och adekvat resursanvändning som gör associationsrätten betydelsefull för friskolornas institutionella förutsättningar, alltså att aktiebolagsformen medger och påbjuder

vinst (om inte annat specificeras i bolagsordningen). Också andra aspekter av ekonomisering, som är en samlingsterm för en rad tendenser att betrakta och hantera icke-ekonomiska verksamheter med utgångspunkt i en ekonomisk logik, har betydelse i skolan. Exempelvis beror betygsinflation säkert i viss mån på konkurrensutsättning, och blir särskilt påtaglig då drivkraften bakom etableringen och drivandet av en friskola är tillväxt och ekonomiskt mätbar effektivitet. Skolor som vilar på idémässig grund och som drivs i en associationsform som bejakar och bekräftar denna idé har inte samma incitament att höja betygen för att locka till sig elever; stiftelseägda skolor har till och med utrymme att gå med ekonomiska minusresultat eftersom stiftelsekapitalet finns till för att användas i skolan, alltså för att subventionera en verksamhet som i sig inte är ekonomiskt bärkraftig eller åtminstone inte tar sin utgångspunkt i tillväxt och ekonomisk vinst.

Kapitel 3

GRUNDLÄGGANDE ASSOCIATIONSRÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FRISKOLOR

Majoriteten av skolenheterna i svensk grundskola drivs i kommunal regi – 83 % av eleverna går i de 3957 kommunala skolorna (som utgör 82,8 % av det totala antalet skolenheter), och de 822 resterande skolorna drivs alltså av enskilda huvudmän. Det finns få begränsningar i svensk rätt kring vem som kan driva en skola – fristående skolor kan drivas av såväl fysiska individer som juridiska personer. Juridiska personer behöver vara registrerade för att kunna driva skola (Skolinspektionen 2022). I svensk rätt finns ett antal associationsformer: olika former av bolag, föreningar, stiftelser¹ och trossamfund. Gemensamt för samtliga associationsformer är att de definieras av ett specifikt syfte. För vissa associationsformer (t ex ekonomiska föreningar) är syftet indispositivt givet i lag, det vill säga att det legala syftet är tvingande för alla associationer av den typen, medan det för andra (t ex aktiebolag) finns ett dispositivt syfte i lag, alltså att syftet gäller om inte annat följer av bolagsordningen. Ytterligare andra associationsformer saknar i lag givna syften (t ex ideella föreningar och stiftelser). Det finns fyra typer av bolag: aktiebolag, kommanditbolag, handelsbolag och enkla bolag. Enkla bolag registreras ej, och de kan därför inte driva skolor. Det finns även bolagsformer för särskild verksamhet, till exempel bankaktiebolag, europabolag, försäkringsaktiebolag, och tjänstepensionsaktiebolag, men ingen av dessa är inriktad på skola eller utbildningsverksamhet (Johansson 2022). Föreningar delas upp i ekonomiska och ideella föreningar. Bolag och föreningar skiljer sig från stiftelser genom att de är personsammanslutningar, alltså sammanslutningar av en grupp människor: delägarna i bolaget, aktieägarna i aktiebolaget, eller medlemmarna i föreningen, medan en stiftelse är en juridisk konstruktion kring en förmögenhetsmassa (Astvaldsson 2022).

Bolag skiljer sig på ett grundläggande sätt från föreningar på så vis att bolag är en stängd sammanslutning, medan föreningar är öppna (Smiciklas 2012). Detta

¹ I sträng mening kan man ifrågasätta om stiftelser bör kategoriseras som associationer, eftersom de varken har medlemmar eller ägare (Hemström & Giertz). Vi diskuterar dem tillsammans med de andra associationsformerna här eftersom de utgör en typ av juridisk person som kan bedriva skolor. Hur de mest korrekt bör benämnas är en fråga som går utanför utöver syftet med den här rapporten.

innebär att antalet delägare i bolag på olika sätt är begränsade, medan föreningar i princip kan ha hur många medlemmar som helst. Handels- och kommanditbolag anger delägarna i respektive bolagsordning. I aktiebolag kan aktierna förvisso i många fall handlas fritt, men mängden aktier är begränsad. När en ny aktieägare tillkommer sker alltså antingen en överlåtelse av befintliga aktier eller en nyemission av aktier i bolaget. Föreningar, däremot, har inte en given mängd medlemmar, och därför växer helt enkelt mängden medlemmar i föreningen när fler ansluter sig. Distinktionen mellan bolag och föreningar som slutna respektive öppna sammanslutningar har ifrågasatts av Astvaldsson (2022), som menar att ett handelsbolags bolagsordning kan tillåta inträde av nya och utträde av existerande delägare, och på så sätt vara i hög grad öppet, medan en ekonomisk förening kan ha omfattande kriterier för medlemskap, vilket i praktiken kan göra föreningen relativt stängd.

Medan många andra länders associationsrättsliga ramverk erkänner ett stort antal former som anpassats speciellt för idéburen verksamhet på olika välfärdsområden, inklusive skolan, är svensk associationsrätt mycket begränsad i detta avseende: samtliga associationsformer som står till buds har utvecklats juridiskt för andra verksamheter (olika typer av företag, kultur- och idrottsföreningar, osv.), ingen specifikt för välfärdstjänster, och särskilt inte skolor.

Något tillspetsat kan man fråga sig om det egentligen finns någon lämplig associationsform för fristående verksamheter inom skolan. Aktiebolag är ju utformade i lagstiftning och praxis för affärsverksamhet, och detsamma gäller egentligen ekonomiska föreningar som förenklat kan karaktäriseras som ett slags demokratiserade aktiebolag. Ideella föreningar är oreglerade i svensk rätt och ofördelaktiga främst ur skattesynpunkt, men också sårbara för plötsliga ändringar bland medlemmarna och deras ambitioner med sina medlemskap och för verksamheten i stort. Stiftelser, i sin tur, är trögrörliga och förutsätter ett större kapital redan från starten, vilket troligen gör denna form otillgänglig för de allra flesta. I kommande tematiskt organiserade avsnitt fördjupar vi denna problembeskrivning och nyanserar förståelsen för de associationsrättsliga förutsättningarna för svenska friskolor ytterligare.

Kapitel 4

BOLAG

Ett bolag karaktäriseras av att samtliga delägare eller aktieägare har skyldigheter gentemot bolaget. Dessa skyldigheter behöver inte vara omfattande: I aktiebolag uppfylls till exempel ofta skyldigheten enbart genom att aktieägare betalar insats för sina aktier (Johansson 2022).

Organisationssociologen James Coleman har karaktäriserat dagens samhälle som ett *organisationssamhälle*, mot bakgrund av en historisk-sociologisk tolkning av det moderna västerlandets historia utifrån framväxten av organisationer med status som juridisk person och begränsat ansvar (*limited liability*) för ägarna/medlemmarna. Denna juridiska konstruktion, som började växa fram i Europa redan på 1200-talet, var enligt Coleman avgörande för framväxten av det moderna samhällets tydliga differentiering och arbetsfördelning mellan privatpersoner/hushåll, företag/arbetsgivare, stat/myndigheter, och andra organisationer som med tiden kom att fylla viktiga funktioner i samhället baserat på en autonomi och långsiktighet som inte var beroende av enskilda personer. Genom att idén att juridiska personer kan agera inom lagens ram – ingå avtal, köpa och sälja varor och tjänster, samt utgöra part i rättsprocesser – kom det moderna samhället att bli ett *organisationssamhälle* (Coleman 1974). Aktiebolaget och dess motsvarigheter utomlands kom att spela en särskilt viktig roll i detta avseende: Historiska studier av det moderna företags framväxt i industrisamhället och framåt har på ett övertygande sätt visat att just aktiebolaget som juridisk konstruktion varit helt avgörande för den ekonomiska och sociala utvecklingen i Västeuropa och Nordamerika efter demokratins genombrott och avskaffandet av exempelvis feodalismen och slaveri (Wooldridge & Mickelthwait 2003).

Aktiebolag har reglerats i lag i Sverige sedan 1848, som en associationsform i vilken aktieägarna alltså inte har något personligt ansvar för bolagets skulder. För att säkra borgenärsintressen, till exempel hindra att ägarna tömmer bolaget på pengar och sen sätter det i konkurs med obetalda räkningar, finns flertalet regler i aktiebolagslagen om aktiekapital, tvångslikvidation om täckningen för aktiekapitalet blir för låg, samt revision av bolaget (Johansson 2022). Aktiebolaget är till skillnad från föreningar och övriga bolag i svensk rätt en kapitalassociation, vilket innebär att det egentligen inte är flera personer som utgör sammanslutningen, utan en avskild förmögenhetsmassa, uppdelad i aktier

som kan ägas och överlåtas (Bergström & Samuelsson 2015). Lite förenklat kan man alltså säga att det är aktierna, och inte deras ägare, som utgör sammanslutningen och att ägarna bara indirekt deltar i bolaget. Ett aktiebolag bildas genom registrering hos bolagsverket, och aktiebolag är därför alltid registrerade (Lag 2005:551 om aktiebolag, hädanefter refererad ABL, 2 kap 2 §). Ett aktiebolag som inte registrerats inom 6 månader från tillkomsten av dess stiftelseurkund (alltså dokumentet som anger att bolaget bildats) upphör att existera (2 kap 24 § ABL).

Ett aktiebolag bedriver enligt 3 kap 3 § ABL verksamhet i syfte att ge vinst till fördelning till aktieägarna. Stadgandet är dispositivt, det vill säga att bolaget kan ha ett annat syfte än vinstsyfte, men då måste detta framgå i bolagsordningen. Stadgas inget annat i bolagsordningen är därför syftet att skapa vinst till aktieägarna. Det bör också nämnas att just vinstutdelningssyftet är starkt förknippat med aktiebolagets idé och framväxt. Bergström och Samuelsson (2015) delar upp det i två delar: ett krav på ledningen att sträva efter att bolaget gör vinst, och ett krav på att denna vinst ska delas ut till aktieägarna. Syftet ska försöka uppnås så långt som möjligt, och här måste hänsyn också tas till att inte investeringen är allt för långsiktig. Det vinstsyfte som dispositivt gäller aktiebolagslagen och som genom hela aktiebolagets historia varit utmärkande för aktiebolaget innebär alltså att det inte bara är tillåtet för aktiebolag att ta ut vinst, utan direkt rättsligt påbudet, också för aktiebolag som driver skolor. Viktigt i sammanhanget är att detta påbud är långtgående, vilket exemplifieras av att aktiebolag med vinstsyfte inte kan ge gåvor till allmännyttiga eller välgörande ändamål om det inte görs ”med hänsyn till ändamålets art, bolagets ställning och omständigheterna i övrigt får anses skäligt” och beslutats av bolagsstämman, eller är av ringa betydelse (17 kap 5 § ABL).

Aktiebolagens vinstuttag i skolan och annan välfärd har rönt mycket kritik i den allmänna debatten. Som ett svar på detta infördes i 32 kapitlet i aktiebolagen regler om aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, så kallade svb-bolag. I sådana bolag begränsas vinstutdelningsrätten till statslåneräntan plus en procentenhet² ”på det kapital som aktieägare vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier” (32 kap 5 § ABL). I förarbetena till lagen framhålls att problem ibland uppstår när kommersiella intressen tar över offentligt finansierad verksamhet, vilket gör det tydligt att syftet med lagen varit att skapa en associationsform specifikt för välfärdssektorer, för att på det sättet möjliggöra att de politiskt kontroversiella vinstutdelningarna undviks. Sv-

² Statslåneräntan har under flera år varit under 1%, och i långa perioder varit negativ (Riksgälden 2022), vilket gör att svb-bolagens vinstutdelningsrätt sedan de infördes i lag legat kring 1%.

bolagen har emellertid inte blivit någon stor framgång – enligt SOU 2016:78 har denna associationsform främst kommit att användas inom kultursektorn. På grundskolans område är svb-bolagen helt frånvarande. Palmås (2016) föreslår en rad förklaringar till att en större etablering av svb-bolag inom välfärdssektorn har uteblivit: Den fria etableringsrätten gör att det saknas incitament att bilda svb-bolag när aktiebolag är tillåtna; många bolag hade redan hunnit etablera sig när reformen kom, vilket innebär att de skulle medföra kostnader för dem att omregistrera sig; och dessutom det saknades stödåtgärder såsom särskild finansiering för denna typ av bolag. Utöver vad Palmås lyfter fram så lämnar också reformen i sig en del frågor obesvarade. Exempelvis gäller att även svb-bolag som huvudregel har vinstsyfte, enligt 3 kap 3 § ABL, ett vinstsyfte som ovan konstaterats är långtgående. Om inte bolagsordningen säger något annat innebär det alltså att dessa bolag rättsligt måste bryta mot sitt eget syfte.

Till skillnad från aktiebolag, där alltså alla andelar består av aktier vars ägare har inflytande över bolaget vid stämman, finns i handelsbolag, kommanditbolag och enkla bolag direkta delägare. Handelsbolag är registrerade, och skiljer sig på detta grundläggande sätt från enkla bolag (Lag 1980:1102 om handelsbolag och enkla bolag, händanefter refererad HBL, 1 kap 1 §). Eftersom registrering är en förutsättning för att en juridisk person ska kunna bedriva skola kan alltså enkla bolag inte bedriva skolor i Sverige. Till skillnad från ett aktiebolag är ägarna i ett handelsbolag personligt ansvariga för bolagets verksamhet (2 kap 20 § HBL). Kommandit-bolag är handelsbolag där en eller flera bolagsmän är begränsat ansvariga (HBL 1 kap 2 §). Vi kommer i det fortsatta inte särskilja kommanditbolag från handelsbolag, dels eftersom de i de flesta avseenden är lika, och dels eftersom det i nuläget inte finns några kommanditbolag som driver skolor i Sverige.

Handelsbolag ägnar sig åt att bedriva näringsverksamhet i ett gemensamt syfte (1 kap 1 § HBL), och om inte något annat syfte uttalas i bolagsavtalet antas syftet vara att göra vinst (Hemström & Giertz 2013). Det finns dock ingenting som hindrar ett annat syfte för bolaget, vilket innebär att skolor som drivs av handelsbolag kan ha allmännytta eller andra ideella mål som primära ändamål för verksamheten, vilket exempelvis är en viktig skillnad gentemot ekonomiska föreningar (se ett senare avsnitt). Samtidigt kan man anta att handelsbolag för idéburna initiativ är en mindre lockande form givet de risker som det personliga ansvaret innebär.

En detalj gör dock handelsbolag särskilt intressanta ifråga om att driva friskolor, givet de politiskt kontroversiella vinstuttagen och den kortsiktighet som dessa antas medföra. Att delägarna i ett handelsbolag är personligt ansvariga för

bolagets skulder hindrar inte att delägarna drivs av vinstintresse i samma utsträckning som i aktiebolag, men det kan medföra större incitament för delägarna att agera långsiktigt, inte minst då riskkapital rimligen i lägre utsträckning dras till handelsbolag. Ur ägarperspektiv är också fördelen med handelsbolag framför aktiebolag att det saknas krav på aktiekapital, och att regelverken är enklare. För den som vill driva en skola är dessa fördelar förmodligen försumbara, eftersom det ändå finns ett behov av anseeligt startkapital och eftersom den formella processen för att bli godkänd som skolhuvudman är ofrånkomlig, samtidigt som det finns klara fördelar med aktiebolag över handelsbolag, särskilt det begränsade personliga ansvaret.

Det ska här påpekas att bolag, genom att deras grundläggande idé är att generera ekonomiskt överskott, helt domineras och genomsyras av ett ekonomiskt nyttotänkande som märks i deras styrning och organisering. Givet hur skolan i Sverige idag är organiserad och finansierad, med en skolpeng som är lika för alla och ett förbud mot annan finansiering, och med nästan oinskränkt rätt för elever och vårdnadshavare att byta skola, måste det anses mycket gynnsamt att driva skolor som bolag. Skolpengen ger ett stabilt och förutsägbart kassaflöde, och konkurrensen är enkel att bedöma då dessa finansieringsförutsättningar är lika för alla. Skolforskaren Jonas Vlachos konstaterar, på basis av detta, att ”systemet som det är utformat idag är byggt för att passa aktiebolag” (Grundberg Wolodarski 2022: 191).

Kapitel 5

IDEELLA FÖRENINGAR OCH EKONOMISKA FÖRENINGAR

Ekonomiska föreningar har existerat i Sverige sedan 1800-talet, och den första lagregleringen infördes 1895. Ursprungligen bedrevs ekonomiska föreningar som konsumentföreningar, lantbruksföreningar och något senare som bostadsföreningar. Idag regleras ekonomiska föreningar i lag (2018:672) om ekonomiska föreningar (hädanefter refererad FL:2018) som ersätter den tidigare lag (1987:667) om ekonomiska föreningar (refererad FL:1987).

Ideella föreningar och ekonomiska föreningar är ömsesidigt uteslutande i svensk rätt, och ekonomiska föreningar måste vara registrerade. Detta innebär bland annat att en oregistrerad ekonomisk förening inte kan vara en ideell förening, utan istället helt saknar status som juridisk person. Detta *borde* i sin tur innebära någon form av kvalitativ skillnad mellan verksamheter av samma typ, som drivs som ekonomisk respektive ideell förening. Men eftersom 123 fristående skolor i Sverige drivs med ekonomiska föreningar som huvudmän, och 103 med ideella föreningar som huvudmän, och eftersom dessa inte skiljer sig åt i finansiering eller ifråga om övriga regler, och är föremål för precis samma tillståndsprövning och samma tillsyn, verkar det åtminstone på skolans område inte finnas någon sådan kvalitativ skillnad i praktiken, som följer av associationsrättens utformning. Detta innebär en märklig juridisk situation, som vi ska återkomma till.

När den första lagstiftningen om ekonomiska föreningar infördes var det för att bejaka och reglera gemenskaper som utförde ekonomisk verksamhet i syfte att stödja medlemmarnas hushållning, genom att ge inkomst, minskade levnadsomkostnader, eller erbjuda försäkringar (Förslag 1890). De ekonomiska föreningarna i Sverige var ursprungligen utformade för att tillförsäkra dagligvaror åt medlemmarna, försälja vad medlemmarna producerat eller tillhandahålla bostäder åt medlemmarna (Lag (1895:66) om registrering av förening för ekonomisk verksamhet, refererad FL:1895 års lag, § 1), tillhandahålla medlemmarna lån (lag 1911:55 om ekonomiska föreningar, refererad FL:1911, 1 §), och för försäkringsverksamhet. De ekonomiska föreningarnas ursprungliga syfte var alltså att möjliggöra ett kollektivt kooperativt ägande, som alternativ till vinstdrivande verksamhet.

I mitten av 1900-talet ersattes de tidigare uppräkningsarna av vad som kan utgöra en ekonomisk förening med tre generella rekvisit. Ekonomiska föreningar ska, enligt detta sätt att definiera dem, (1) bedriva ekonomisk verksamhet (*verksamhetskravet*), inom vilken (2) medlemmarna deltar (*det kooperativa kravet*), (3) med syfte att medlemmarnas ekonomiska intresse främjas (*ändamålskravet*) (Lag (1951:308) om ekonomiska föreningar, refererad FL:1951, §1). Denna definition av ekonomiska föreningar har gällt sen dess (FL:2018 kap 1 § 4; FL:1987 1 §).

Precis som i propositionen till 1951 års föreningslag (Prop. 1951:34) menade lagstiftaren till 1987 års föreningslag att den viktigaste förändringen jämfört med tidigare lag var en modernisering och förenkling (Prop. 1986/87:7). Fortfarande på 1980-talet beskrevs ekonomiska föreningar på följande sätt, och det är särskilt värt att notera att skolverksamhet helt lyser med sin frånvaro:

”De grenar av den svenska Kooperationen som är mest utvecklade är den allmänna konsumentkooperationen, lantbrukskooperationen, bostadskooperationen och olje-kooperationen. Det finns även kooperativ verksamhet med annan inriktning, t.ex. för organisation av sparande och krediter och för olika producentkooperativa verksamheter t.ex. inom åkerinäringen. Arbetskooperationen är en kooperativ form som har rönt ökat intresse under senare år” (Prop. 1986/87:7 s 59)

En följd av de skolpolitiska reformerna vid 1990-talets början var att fler och fler fristående skolor startades med ekonomiska föreningar som huvudmän. Detta var då en helt ny företeelse, vilket märks tydligt i de rättsliga förarbetena; i samtliga större utredningar kring ekonomiska föreningar under 1900-talet (SOU 1949:17; SOU 1981:60; SOU 1984:9) saknas helt skrivningar om ekonomiska föreningar som verkar inom välfärdssektorn. Först i SOU 2010:90 förs diskussioner om ekonomiska föreningar som driver skolor. Det som framstår som tydligt i denna diskussion är att utredaren å ena sidan är tveksam kring om skolor verkligen uppfyller rekvisiten för att vara ekonomiska föreningar (se vidare nedan), och å andra sidan att utredaren inte ser skäl till några åtgärder eftersom det i praktiken tycks fungera bra ändå. Slutsatsen är, något förenklat, att skolor med största sannolikhet kan antas ägna sig åt ekonomisk verksamhet, och givet att det är vårdnadshavare till skolans elever som utgör medlemmarna, och de därmed är engagerade i skolans styrelse, torde också det kooperativa kravet vara uppfyllt, även om det går att föra en diskussion om i hur stor utsträckning föräldrarna faktiskt deltar – skolorna drivs ju trots allt som professionaliserade verksamheter med anställda lärare och en ledningsstruktur som är angiven i lag (rektor/skolchef), och vårdnadshavarnas/medlemmarnas deltagande i

verksamheten är således i regel inskränkt till det övergripande ansvar och förvaltande som ankommer på huvudmannen.

I 2010 års betänkande av föreningslagsutredningen anges att "[d]en ekonomiska nyttan för en förenings medlemmar ligger främst i deras rätt att i vid bemärkelse använda sig av föreningens tjänster (samhandeln)" (SOU 2010:90 s 368f). Det är alltså genom att tolka bestämmelsen så vitt att vårdnadshavare till barn som går i en skola anses använda sig av föreningens tjänster, som ändamålskravet anses uppfyllt. Här finns skäl att påminna om att skolor inte finansieras av föräldrarna, eftersom skolpengssystemet är den enda tillåtna finansieringsformen och per automatik tillkommer alla organisationer som godkänts som huvudmän för skolor, och som har elever. Skolpengen fastställs och finansieras av det allmänna, vilket innebär att det framstår som långsökt att hävda att barnens deltagande i skolverksamheten gynnar föräldrarnas ekonomiska intresse. Till detta skall läggas att rätten att använda sig av föreningens tjänster tillkommer även icke-medlemmar, givet skolplikten och det fria skolvalet, och att denna rätt endast inskränks genom de tillåtna urvalen av elever (syskonförtur, kötid, närhetsprincip), inte genom medlemskap/icke-medlemskap i föreningen. Det ska också tilläggas att ekonomiska föreningar som driver skolor oftast inte har samtliga elevers vårdnadshavare som medlemmar, vilket innebär att det också i det enskilda fallet är så, att både medlemmar och icke-medlemmar använder sig av föreningens tjänster. Att även andra än föreningens medlemmar nyttjar skolan medför dock inte i sig att skolan inte gynnar medlemmarnas ekonomiska intressen. Den principiellt viktiga frågan är istället om just tillhandahållande av skolutbildning kan betraktas som gynnande av ekonomiska intressen. Som exempel på sådant som inte utgör ekonomiska intressen nämner utredningen kulturella, sociala och politiska intressen. Även allmännyttiga intressen lyfts fram som något annat än ekonomiska intressen, och exemplifieras av en förskola som startas för att gynna en viss pedagogisk inriktning eller bevara förskolan på en ort där den befarar att försvinna (SOU 2010:90 s 321).

I utredningens diskussion om ekonomiskt intresse ställs detta i kontrast mot civilsamhället, som istället anges präglas av allmän nytta:

"Föreningar med ett socialt syfte kan i vissa fall anses ingå i det s.k. civila samhället. Regeringen har avgränsat det civila samhället till aktörer vars syfte med verksamheten inte är att skapa vinst för medlemmar, ägare eller annan person. Syftet med dessa sammanslutningar är i stället allmännyttigt eller att möta ett behov bland människorna själva, vilket i sig ofta kan betecknas som allmännyttigt." (SOU 2010:90 s 321)

I 2010 års utredning diskuteras också om ekonomiska föreningar bör kunna drivas med ett i huvudsak allmännyttigt syfte. Utgångspunkten är att detta inte var tillåtet enligt 1986 års lagstiftning, medan det däremot är tillåtet att ha ett ytterligare syfte vid sidan av det ekonomiska intresset. Utredningen menar att det finns ett behov av sociala föreningar ”som bedriver sin näringsverksamhet med sociala mål och i kooperativ form” (SOU 2010:90, s 381), och pekar ut skolor som verksamheter som ofta har annan nytta än ekonomisk som sitt fokus. Ett utmärkande drag för sociala företag/civilsamhället är enligt utredningen att vinst återinvesteras i verksamheten snarare än att delas ut till medlemmarna. I den internationella utblicken redovisas att Norge tolkar kooperativa förskolor som att de har ett delvis allmännyttigt syfte, alltså att tillhandahålla barnomsorg, och det delvis ekonomiskt syfte, att bedriva barnomsorg till en låg avgift. I den norska rätten är det inte ett krav att syftet att gynna medlemmarnas ekonomiska intressen ska vara det tyngst vägande. Skulle skolor i Sverige bedömas enligt samma normer som Norge får vi konstatera att endast det allmännyttiga intresset kvarstår. Skolorna får ju inte ta ut avgifter av föräldrarna, så något ekonomiskt syfte kopplat till avgifter finns inte (SOU 2010:90, s 329).

Utredningens resonemang framstår i den här delen som något märkliga. Å ena sidan framhålls att det redan existerar ekonomiska föreningar som inte fullt ut uppfyller lagens krav, vilket utredningen dock inte tycks betrakta som ett problem. Senare påpekas, å andra sidan, att detta sällan torde vara ett problem i praktiken, då andra ändamål än att främja ekonomiska intressen tillåts så länge de inte är huvudsakliga, och att många intressen sägs vara ekonomiska intressen om de granskas noggrannare (SOU 2010:90 s 385 f). Samtliga tre argument förtjänar att kommenteras.

För det första är det svårt att se att en lagstiftning som inte tillämpas konsekvent inte skulle vara skäl för att ändra sagda lagstiftning för att bättre spegla hur den faktiskt används. I fråga om ekonomiska föreningar har just denna förändring som visats skett sedan 1987 års föreningslags införande. Det måste anses vara en avgörande förändring i tillämpningen av ekonomiska föreningar, som bryter med en väl etablerad 100-årig tradition om vad dessa utgör. Att detta ska ändras utan att återspeglas i lagtext kan ifrågasättas.

Vad gäller den andra invändningen, att det är tillåtet med andra ändamål så länge främjande av ekonomiskt intresse är det huvudsakliga, kan följande sägas: Vad gäller skolor vars huvudmän är ekonomiska föreningar är det inte helt klart hur detta skulle vara fallet. Antingen anses barnens skolgång vara ett ekonomiskt intresse (denna möjlighet diskuteras nedan) eller så är det svårt att identifiera vilket annat intresse som skulle vara det huvudsakliga. I relation till diskussionen

om valfrihet och civilsamhället väcker huvudsaklighetsdiskussionen dock vissa frågor. Det kan finnas fler skäl till att förespråka en avreglering av skolan, likt den svenska, än valfrihet. Ofta anförs att civilsamhället och dess idébaserade initiativ har andra drivkrafter än rent ekonomiska intressen, och att dessa inte bör hindras från att bidra på utbildningsområdet och inom andra välfärdssektorer. Att det ekonomiska intresset måste vara det huvudsakliga i ekonomiska föreningar innebär dock att sådana andra faktorer tonas ned och ges en underordnad roll för alla de idéburna verksamheter som drivs av ekonomiska föreningar. Givet den pågående debatten om privata ekonomiska intressen och vinster i välfärden är det rimligt att ifrågasätta detta.

Mest intressant är påståendet att de flesta verksamheter trots allt kan tolkas som ekonomiska intressen. Som exempel här lyfts föreningar som finns till för att täcka ett behov som därefter kan nyttjas för att gynna ekonomiskt intresse. Vidare nämns personalkooperativ som ett exempel på föreningar som främjar medlemmarnas ekonomiska intressen. Ifråga om personalkooperativ talar mycket för att denna tolkning är helt rimlig: Personalen, som utgör medlemmarna i en ekonomisk förening som drivs som personalkooperativ, har ett anställningsförhållande till föreningen, vilket i högsta grad är att betrakta som ett ekonomiskt intresse som föreningen gynnar. Även det kooperativa kravet, alltså att föreningens medlemmar deltar i verksamheten, är sådana fall uppfyllt.

För ekonomiska föreningar där vårdnadshavare är medlemmar är situationen mer komplicerad. Ingenstans i 2010 års utredning motiveras att skolverksamhet skulle kunna förstås som till för att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Istället framförs att föreningar som driver skolor redan registreras av bolagsverket, vilket är sant men likväl en märklig argumentation. Lagstiftningens indelning mellan ekonomiska och ideella föreningar är inte tänkt att ge en fri etableringsrätt; tvärtom är syftet att de två typerna av föreningar ska vara ömsesidigt uteslutande, det vill säga att ekonomiska föreningar uppfyller de tre rekvisiten som diskuterats ovan (verksamhetskravet, ändamålskravet, det kooperativa kravet) medan ideella föreningar inte gör det. Resonemangen i 2010 års slutbetänkande av föreningslagsutredningen, som alltså gör gällande att skolverksamhet i praktiken är att betrakta som ekonomisk verksamhet, negligerar alltså det faktum att 103 fristående skolor i lagens mening inte anses bedriva ekonomisk verksamhet i syfte att gynna medlemmarnas ekonomiska intressen, eftersom de drivs av ideella föreningar (SOU 2010:90).

Samtidigt är det en rimlig tolkning att skolverksamhet *inte* bedrivs i syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, och i de allra flesta fall *inte* bedrivs kooperativt, och därför finns inget principiellt hinder mot att ideella föreningar

driver skolor. Men eftersom Bolagsverket rutinmässigt godkänner ekonomiska föreningar som bedriver skolverksamhet bör tolkningen vara att dessa föreningar faktiskt uppfyller rekvisiten för att vara ekonomiska föreningar. Eftersom ekonomiska och ideella föreningar i rättslig mening är ömsesidigt uteslutande innebär själva existensen av ekonomiska föreningar som bedriver skolverksamhet i princip en risk för att skolhuvudmän som är ideella föreningar inte är att betrakta som juridiska personer.

Ett ytterligare och betydligt mera praktiskt problem med ideella föreningar är att de inte regleras i lag, vilket gör att rättsläget kring dem är betydligt mer osäkert än vad som gäller för ekonomiska föreningar, bolag och stiftelser. SOU 1910:1 utredde registrerade föreningar för annan än ekonomisk verksamhet, och föreslog en definition som skulle ligga i lagens första paragraf, med följande lydelse:

”Förening, som fullföljer ett religiöst, välgörande, politiskt, socialt, vetenskapligt, konstnärligt eller sällskapligt syfte eller afser vårdande af yrkesangelägenheter eller eljest icke har ekonomisk verksamhet till sin uppgift, må, där stadgar blifvit antagna och styrelse utsedd, kunna, i enlighet med hvad här nedan sägs, varda registrerad. Medlem af föreningen må vara enskild man eller sådan samfällighet, inrättning eller stiftelse, som kan förvärfva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt inför domstol eller annan myndighet söka, kära och svara. Är ej i stadgarna annorlunda bestämdt, medför medlemskap i föreningen ej rätt till andel i föreningens tillgångar.” (SOU 1910:1, s 7)

En reviderad version av lagen, med flera förenklingar, lades fram för riksdagen i proposition 1910:35. Under remissrundan var flertalet av de föreningar som svarade, däribland flera av riksorganisationerna, skeptiska till lagstiftningen eftersom de menade att den inte behövdes. Särskilt kritiska var den till socialdemokratin knutna fackföreningsrörelsen. Kritiken hade framlagts i andra kammaren redan vid det föregående riksmötet, men riksdagen hade då följt regeringens linje om att lagstiftning för ideella föreningar vore önskvärd. I propositionen citeras det kritiska remissvaret från Stockholms arbetarkommun, som anser att lagförslaget skulle

”intvinga det skiftande ideella föreningslivet i en och samma orörliga tvångströja; hindra och trakassera föreningsverksamheten samt införa omgång, kostnader och en afskräckande tungroddhet i föreningslivet; det vore för den samhälleliga utvecklingen i grunden skadligt.” (Prop 1910:35 s 131)

På grund av föreningarnas motstånd mot förslaget gick det inte igenom i Riksdagen. Sedan arbetsgivar- och arbetstagarsidans föreningar enats i motståndet till lagstiftning om ideella föreningar har någon sådan ej blivit av, trots flertalet initiativ under åren (Hemström 1972).

En anledning till att ideella föreningar aldrig reglerats i lag kan vara att ideella föreningar traditionellt sällan har bedrivit yrkesmässig verksamhet, vilket sällan gjort att bristen på reglering varit ett problem. I och med den starka tillväxten av friskolor från 1990-talet och framåt, och det faktum att drygt hundra av dem idag drivs av ideella föreningar, finns dock skäl att påstå att behovet av en stabilare reglering av ideella föreningar har förstärkts. Såsom situationen är nu kan man hävda att lagstiftningen tillämpas i strid med dess lydelse, vilket är ett olämpligt sätt att tillgodose detta behov.

Gränsdragningen mellan ideell förening och ekonomisk förening försvåras av huvudsaklighetskravet, som alltså innebär att en ekonomisk förening inte uteslutande måste ägna sig åt ekonomisk verksamhet, bedrivs kooperativt eller ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Problemet har identifierats av högsta domstolen, som i ett avgörande menar att gränsen mellan ekonomiska föreningar och ideella föreningar är svår att dra (NJA 2000 s 365). I 2010 års utredning framhålls denna risk för en sammanblandning av ekonomiska och ideella föreningar som ett tungt vägande skäl för att inte tillåta ekonomiska föreningar som enbart eller huvudsakligen har ett ideellt eller socialt ändamål (SOU 2010:90, s 387f). Detta är svårförenligt med den tidigare anförda ståndpunkten att det faktum att skolverksamhet knappast har till ändamål att gynna medlemmarnas ekonomiska intressen inte är ett problem, eftersom ekonomiska föreningar som driver skolor regelmässigt godkänns av bolagsverket ändå. Utredarna är sannolikt inte omedvetna om denna problematik. De skriver:

”Det kan tilläggas att vi med detta inte avser att ta ställning till behovet av särskild associationsrättslig lagstiftning för sådana företag som är verksamma inom den sociala ekonomin. För en del sådana företag kan såväl aktiebolagsformen som den ekonomiska föreningsformen framstå som främmande, medan den ideella föreningsformen framstår som alltför oreglerad och osäker. Det talar för att det bör finnas någon form av associationsrättslig reglering, avsedd särskilt för sociala företag med utpräglat ideella syften” (SOU 2010:90, s 387f).

Trots detta föreslår kommittén att de tre definierande rekvisiten för ekonomiska föreningar består i oförändrad lydelse i den nya lagen. Regeringen ansluter sig till kommitténs förslag i Prop 2017/18:185.

Det gick cirka 30 år mellan nuvarande lagstiftning och tidigare. I förarbetena till nuvarande lag kan man tydligt se ett brott mot hur de definierande kriterierna för ekonomiska föreningar tolkas. Det framstår som mycket osannolikt att någon av de tidigare utredningarna skulle ha identifierat skolverksamhet som något som främjar föräldrarnas ekonomiska intressen, och detta förstärker intrycket att det avsevärda skiftet i lagstiftningens tillämpning som alltså skett under dessa 30 år

tydligt bryter mot de linjer som bestått sedan ekonomiska föreningar infördes i 1895 års lag. Det egentliga skälet till detta tycks alltså vara att fristående skolor tillkommit i floran av ekonomiska (och ideella) föreningar i Sverige, men det är likväl så att denna tillämpning av lagen ger upphov till flera märkligheter och flera frågor.

Kapitel 6

STIFTELSER

En stiftelse är i strikt mening inte en association, då den inte är en sammanslutning (Bergström & Samuelsson 2015), men den är inte desto mindre en av de typer av juridiska personer som kan agera huvudman för skolor. Istället för associationer bör stiftelser betraktas som självständiga och självägande förmögenheter. En stiftelse tillkommer genom att en eller flera stiftare avhänder sig en förmögenhet genom ett stiftelseförordnande där stiftelsens ändamål anges. Avhändandet är en nödvändig del i stiftelsens bildande, vilket innebär att stiftaren inte har något direkt inflytande över stiftelsen efter dess instiftande (utöver att stiftaren kan ingå i stiftelsens styrelse). Den förmögenhet som utgör stiftelsen är därefter bunden till det ändamål som uttrycks i förordnandet. Stiftelsen har inga ägare, utan äger sig själv, men den företräds av en förvaltare. Stiftarens avsikt med ändamålet påverkar inte tolkningen av detsamma (Olsson 1996).

På många sätt är stiftelser en utmärkt form för att bedriva verksamhet med allmänintresse, exempelvis skolverksamhet, eftersom stiftelsen endast efterlever sitt definierade ändamål, vilket alltså mycket väl kan vara allmännyttigt. I detta hänseende kan man alltså säga att stiftelser egentligen bättre än något annat tillgängligt alternativ lämpar sig för idéburen skolverksamhet. Dock finns några problem med stiftelser som är svåra att komma undan.

För det första medför stiftelsens självägande natur att det fordras en relativt stor förmögenhet för att bilda en stabil stiftelse, vilket troligen minskar möjligheterna för idéburna verksamheter på gräsrotsnivå, och reserverar formen för kapitalstarka grupper och/eller förvaltare av en donation.

Ett annat problem, som är praktiskt och något större, är de begränsade möjligheterna att ändra stiftelsens ändamål. Detta innebär en viss stelbenthet, och för skolverksamhet kan detta ta sig olika uttryck. Skapar en stiftare en skolstiftelse med ändamålsbestämmelsen att den ska bedriva utbildning enligt en viss pedagogik, är stiftelsen i princip bunden vid det, även om exempelvis senare pedagogisk forskning skulle medföra att denna pedagogik anses mindre lämplig. I princip kan man också se att stiftelsens ändamål, exempelvis att bedriva skolverksamhet med en viss religiös inriktning eller med särskilt fokus på vissa språk eller andra ämnen, kan omöjliggöra att stiftelsen alls driver skola, om

inriktningen exempelvis förbjuds i lag eller efterfrågan på inriktningen drastiskt minskar eller försvinner.

Det finns således uppenbara nackdelar med att driva skolor med stiftelser som huvudmän, till exempel just att det är mycket svårt att ändra stiftelsens ändamål. Det kan också, något spekulativt, anföras att eftersom stiftelsen inte är en association och inte har medlemmar eller delägare, så drivs den inte heller av engagerade människor vilket eventuellt kan försvaga stiftelsens koppling till civilsamhället. Stiftelsens konstruktion vid stiftandet, alltså detaljerna kring vem som sitter i stiftelsens styrelse, hur de utses, och på vilka mandatperioder, har stor betydelse i detta avseende. Riskerna som följer av att stiftelsens stadgar i princip inte kan ändras, det vill säga att den struktur för styrelsens sammansättning som skrivs in i stadgarna kommer att fortsätta gälla också om de yttre och inre förutsättningarna ändras, förstärker denna problematik.

Dessa problem till trots är det värt att understryka fördelarna med stiftelseformen för allmännyttiga ändamål, eftersom stiftelsens låsning vid ett visst ändamål gör det omöjligt att utnyttja stiftelsen för exempelvis oskäliga vinstuttag.

Kapitel 7

DISKUSSION OCH SLUTSATSER

Den grundläggande skillnaden mellan offentliga och enskilda utförare, oavsett associationsformen hos de senare, är att privata verksamheter alltid måste gå med ett visst överskott för att överleva (med undantag för stiftelser med särskilt stort kapital, där stiftelseurkunden medger att kapitalet förbrukas), medan offentliga utförare täcker eventuella minusresultat med en större tilldelning av medel från det offentliga (Blix & Jordahl 2021: 25), och även har ett offentligt uppdrag att leverera välfärdstjänster med mindre hänsyn till (företags)ekonomiska nyttokalkyler.

De svarta siffrorna i enskilda verksamheters bokslut borde därför inte vara kontroversiella, och vinstuttag från verksamheterna borde i sig inte heller väcka anstöt, givet hur många privata företag det finns som ständigt gör vinster på det offentligas bekostnad, exempelvis inom byggbranschen eller genom att leverera utrustning till sjukhus och andra verksamheter. Därtill ska läggas att vinstmotivet är tätt sammankopplat med den effektivitet i produktion av varor och tjänster som kännetecknar privat företagsamhet – här kan nämnas att Kjell-Olof Feldt i sin självbiografi från 1991 uppger att han anser, och även som nybliven finansminister 1982 ansåg, att vinstmotivet är ”den enda renodlade bevakaren av att resurser utnyttjas effektivt” (Feldt 1991: 28).

Men skolans karaktär av kvasimarknad gör att flera av de fördelar som kommer med vinstmotivet begränsas och i vissa fall till och med vänds till rena nackdelar. Exempelvis dämpas innovationskraften av att priserna är fasta – en privat utförare kan på skolans område inte utveckla en bättre produkt eller service och höja priserna för att belönas för denna ansträngning, och därför återstår bara att sänka kostnaderna. Att kapa kostnader är naturligtvis bra om det speglar effektivisering (produktivitetsökning), men det är inom skolan svårt att definiera vad detta skulle bestå i, och därför är risken alltid att det i själva verket sker en kvalitetsförsämring i kostnadsbesparingssyfte. Givet svårigheterna att utvärdera kvalitet blir således risken för *shirking* särskilt stor, alltså medvetna kvalitetssänkningar i syfte att kapa kostnader, något beställaren har svårigheter att upptäcka (Blix & Jordahl 2021: 27).

På skolans område är det offentligas, skattebetalarnas, och samhällets tillit till utförarna helt grundläggande för att systemet ska fungera. Riskerna med ett

företagsekonomiskt synsätt i skolans organisation är därför att risken för *shirking* blir en självuppfyllande profetia, i och med att enskilda huvudmän betraktas som opålitliga. En sådan brist på tillit till utförarna leder då till en hårdare detaljreglering (jfr *juridifiering* i ett tidigare avsnitt) och lärarnas status som autonom profession riskerar att försvagas ytterligare (Gustafsson mfl 2016: 132).

En annan komplicerande faktor med vinstmotivet, på just skolans område, är drivkraften att expandera. Detta kan innebära att andra viktiga värden i skolan nedprioriteras, och det är inte uppenbart att en skola och dess elever gynnas av en expansion. I vinstmotivet ligger också motsatsen till expansionsviljan, nämligen drivkraften att inte hålla liv i olönsamma verksamheter utan lägga ner dem. Extrema exempel innefattar *JB Educations* konkurs 2013 som lämnade över 10 000 elever utan skola (Sebhatu & Wennberg 2017), men också utomlands finns liknande erfarenheter (Blix & Jordahl 2021: 26). Dessa potentiella nackdelar väger därför troligen upp de markanta fördelar som aktiebolagsformen ger genom sin stabilitet och pålitlighet.

Aktiebolag är en väletablerad, vedertagen, och juridiskt väl reglerad form för etablering, struktur, och styrning av verksamheter, med tydliga krav och rutiner för transparens (bolagsstämma, årsredovisning, revision), och för styrelsens ansvar. Blix & Jordahl (2021: 157) menar också att aktiebolagsformen har en mycket tydlig fördel i att grundarna/ägarna kan behålla kontroll och inflytande under tiden som en verksamhet växer organiskt eller genom fusioner och uppköp, vilket gör den lämplig inte minst för verksamheter med förnyelseambitioner.

Icke-vinstdrivande enskilda utförare har andra uppsättningar (potentiella) fördelar. De kan eventuellt attrahera medarbetare med andra typer av motivation – vad som kan kallas 'public service motivation', alltså en drivkraft att göra samhällsservice – som också eventuellt avspeglas i deras ökade benägenhet till ansträngning och extrainsatser (Blix & Jordahl 2021: 20, 27). Det finns studier som visar att motivationen att anstränga sig extra minskar med ett tydligt vinstmotiv hos arbetsgivaren, och ökar med vetskapen att det istället bidrar till en högre servicekvalitet generellt (Glaeser and Shleifer 2001), och studier som visar att anställda i icke-vinstdrivande organisationer är betydligt mera benägna att utföra obetalt över- eller extraarbete än anställda i vinstdrivande organisationer (Gregg mfl 2011).

Tabell 3: Antal elever per skolenhet i olika associationsformer, läsåret 2021/22

	Skolenheter	Elever	Elever per skolenhet
<i>Totalt</i>	4 744	1 106 077	233,15
Kommunal huvudman	3 897	921 930	236,57
Enskild huvudman	828	178 207	215,23
Aktiebolag	511	129 314	253,06
Ekonomiska föreningar	121	14 211	117,45
Handelsbolag	4	480	120,00
Stiftelser	86	18 709	217,55
Ideella föreningar	102	15 095	147,99
Trossamfund	4	398	99,50

Källa: Skolverket 2022

Tabell 3 ger bara en ögonblicksbild från läsåret 2021/22, och visar bara riksgenomsnitt, men visar likväl att kommunala skolor har något högre andel elever per skolenhet än de fristående, och att särskilt stiftelser och aktiebolag utmärker sig med höga genomsnittliga antal elever per skolenhet. Aktiebolag är den associationsform som korrelerar med allra högst antal elever per skolenhet.

Utredningen *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28, s 143) påtalar att huvudmannens storlek har betydelse både för styrning av verksamheten, och för resurser och kompetenser. Exempelvis har större huvudmän bättre möjligheter att etablera olika typer av stödstrukturer och rekrytera och behålla specialistkompetens – detta är två viktiga aspekter av fenomenet *economies of scale*, alltså att storlek i sig ger operativa fördelar. Samtidigt finns säkert småskalighetsfördelar i skolan, eftersom olika ledningsnivåers närhet till verksamheten torde ge bättre möjligheter till att ta vara på den professionella logiken och den professionella autonomins fördelar, och skapa större närhet till vårdnadshavare och inom skolan, vilket gynnar både tillit och nytänkande.

Även om skillnaderna inte är enorma finns ändå anledning att misstänka att aktiebolagens generellt högre antal elever per skolenhet har med *economies of scale* att göra, det vill säga att det i aktiebolagsformen finns dels en inbyggd tillväxtlogik och dels mycket mera uppenbara storleksrelaterade fördelar, som inte på samma sätt visar sig i föreningar eller stiftelser – i båda fallen kan ju dessutom stadgarna förhindra expansion, medan aktiebolag kan sägas ha en inbyggd expansionslogik.

Den rättsteoretiska och rättshistoriska genomgången i tidigare avsnitt visar att det finns uppenbara utmaningar med samtliga associationsformer som står till buds

för den som vill driva en fristående skola i Sverige. Aktiebolag är en stabil och rättsligt säker form, som genom sin framväxt under århundradena blivit en vedertagen och viktig del i det som kan kallas organisationssamhället, alltså ett samhälle där de flesta viktiga uppgifter utförs inom ramen för organisationer. Samtidigt är vinstmotivet helt centralt för aktiebolagsformen, och trots att det kan regleras bort i bolagsordningen så är aktiebolag till sin natur kommersiella. Detta gäller också gäller handelsbolag, kommanditbolag och enkla bolag, och den viktigaste slutsatsen av detta är att det för skolor som bedrivs i bolagsform inte bara är tillåtet, utan direkt rättsligt påbjudet, att dela ut ekonomisk vinst till ägarna. Denna ytterst politiskt kontroversiella företeelse – företag som driver skolor och delar ut vinst till sina ägare – är alltså på en och samma gång att betrakta som det centrala problemet med bolagsdrivna skolor, och något som understöds av rådande bolagsrätt. De försök som har gjorts att införa aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb-bolag), för att råda bot på just denna problematik i välfärdssektorn, har uppenbarligen inte fungerat, åtminstone inte på skolans område, eftersom inga svb-bolag driver friskolor i Sverige.

Ekonomiska föreningar definieras av det tredelade syftet att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar. Fastän detta är bredare än vinstutdelningen från bolag, och därmed kan uppnås på andra sätt, uppstår likväl flera juridiska otydligheter: Det är inte uppenbart att skolgång för medlemmarnas barn är ett ekonomiskt intresse, eftersom skolorna finansieras med offentliga medel och annan finansiering (t ex avgifter) är förbjudna. Vidare kan ifrågasättas om medlemmarna verkligen deltar i verksamheten. Vi konstaterade i ett tidigare avsnitt att det enligt praxis antas vara så, eftersom ekonomiska föreningar med vårdnadshavare som medlemmar regelmässigt beviljas tillstånd av Skolinspektionen att driva skolor. Samtidigt visar vår grundliga rättsteoretiska utredning att lämpligheten i denna associationsformen kan och bör ifrågasättas.

Den alternativa föreningsformen, alltså ideell förening, framstår i flera avseenden som betydligt mindre stabilt och oattraktivt, främst eftersom ideella föreningar är oreglerade i lag. Men eftersom ideella föreningar definieras av att de inte är ekonomiska föreningar, alltså att de anses bedriva icke-ekonomisk verksamhet eller ekonomisk verksamhet som inte syftar till att gynna medlemmarnas ekonomiska intressen, betyder det att hundratals friskolor i Sverige betraktas helt olika i juridisk synvinkel: Även om deras verksamhet och finansiering är densamma, blir alltså konsekvensen att 123 friskolor i Sverige anses bedriva ekonomisk verksamhet, medan 103 inte anses göra det (tabell 1).

Syftet med stiftelser är att förvalta en förmögenhet och använda den för ett specifikt ändamål, och detta kan naturligtvis vara att bedriva skolverksamhet, till exempel med en särskild idémässig inriktning eller geografisk hemvist. Men eftersom det associationsrättsliga syftet med stiftelser är att förvalta en förmögenhet, så blir denna form i praktiken reserverad för särskilt kapitalstarka verksamheter. Det faktum att ändamålet bestäms av stiftaren i stiftelseförordnandet, och därefter är i stort sett omöjligt att ändra på även om det skulle bli föråldrat, gör stiftelser trögrörliga och formen kan därför på sikt begränsa verksamheten.

Den associationsrättsliga genomgången i denna rapport ger vid handen att det egentligen saknas en lämplig associationsform för fristående skolor i Sverige. Detta är i en mening mycket förvånande – givet ambitionerna och målmedvetenheten som präglade 1990-talets reformer, den långa tid som sedan dess förflutit, och den omfattande debatt som under den senaste tioårsperioden blossat upp i Sverige, bör det ha funnits många tillfällen för politiker, tjänstemän, och jurister att uppmärksamma utmaningarna och utreda eventuella sätt att komma tillrätta med dem.

Ekonomen och författaren Carl Hamilton menar i sin bok *De ofelbara* att "[d]en svenska skolans omdaning är ett exempel på makthavarnas dårskap" i det att politiker i olika regeringar, med olika politisk färg, avlöste varandra och gemensamt reformerade skolan utifrån en vilja att förändra till det bättre, och var förblindade av ideologi och därmed "bortsåg helt från risken att åsamka skador på eller till och med förstöra det de hade" (Hamilton 2022: 164). Hamilton beskriver hur socialdemokraterna övergav sin försiktighet och de stegvisa reformernas politik, hur folkpartiet struntade helt i att lyssna på lärarna, som utgjorde en stor del av deras valunderlag, och att moderaterna, som traditionellt slagit vakt om bildning och tagit rollen att hindra radikala reformer, lät experimentlusta och ekonomiska kalkyler helt ta överhanden. Den övergripande slutsatsen av denna rapport torde vara att det även på det associationsrättsliga området saknats ansvarsfullt agerande från politikernas sida, och att adekvat hänsyn till de grundläggande associationsrättsliga förutsättningarna eventuellt kunde ha kvävt flera av dagens problem med "marknadsskolan" i sin linda.

REFERENSER: RÄTTSKÄLLOR

NJA 2000 s 365

Prop 1911:35 med förslag till lag om ideella föreningar, lag om ekonomiska föreningar mm.

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

Prop 1992/93:230 Valfrihet i skolan.

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

Prop 2017/18:185 En ny lag om ekonomiska föreningar

Förslag 1890. Förslag till Lagar om enkla bolag och handelsbolag, om aktiebolag samt om föreningar för ekonomisk verksamhet m.m, 1890.

SOU 1910:1 *Om registrerade föreningar för annan än ekonomisk verksamhet och offentligt erkända stiftelser mm.*

SOU 1948:27 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.

SOU 1949:17 *Betänkande med förslag till lag om registrerade föreningar m.m.*

SOU 1981:60 *Kooperationen i samhället. Huvudbetänkande av kooperationsutredningen.*

SOU 1984:9 *Kooperativa föreningar. Betänkande av kooperationsutredningen.*

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige.*

SOU 2010:90 *En ny lag om ekonomiska föreningar.*

SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden.*

SOU (2020:28) *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

REFERENSER: LITTERATUR

Abbott A (1988) *The System of Professions*. University of Chicago Press.

Alyott N (2016) The Party System. I J Pierre (red) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press.

Astvaldsson A (2022) *The European research infrastructure consortium (ERIC) as governed by EU law and swedish law: a study on a European Union legal form within the Swedish legal system*. Doktorsavhandling, Lunds universitet.

Bergh A (2008) Explaining the Survival of the Swedish Welfare State: Maintaining Political Support Through Incremental Change. *Financial Theory and Practice* 32(3) 233-254.

Bergh A & G Erlingsson (2009) Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms. *Scandinavian Political Studies* 32(1): 71-93.

Bergström C & P Samuelsson (2015) *Aktiebolagets grundproblem*. Norstedts Juridik.

- Blix M & H Jordahl (2021) *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment*. Oxford University Press.
- Carlbaum S (2014) Marknadens misslyckande? Om behovet av utökad kontroll av fristående skolor. *Utbildning & Demokrati* 23 (1), 39–56.
- Carlgren I (2009) The Swedish comprehensive school—lost in transition? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 12: 633–649.
- Coleman J (1974) *Power and the Structure of Society*. WW Norton & Co
- Feldt K-O (1991) *Alla dessa dagar... i regeringen 1982-1990*. Norstedts.
- Fredriksson A (2010) *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Friedman M (1955). The Role of Government in Education. In Solo R A (ed.) *Economics and the Public Interest*. Rutgers University Press.
- Fägerlind I & L J Saha (1989) *Education and National Development*. Pergamon Press.
- Glaeser E L & A Shleifer (2001) Not-for-Profit Entrepreneurs. *Journal of Public Economics* 81: 99–115.
- Gregg P, Grout P, Radcliffe A, Smith S, & F Windmeijer (2011) How Important is Pro-Social Behaviour in the Delivery of Public Services? *Journal of Public Economics* 95 (7-8): 758–766.
- Grundberg Wolodarski K (2022) *Experimentet: så blev den svenska skolan en av världens mest avreglerade*. Natur&Kultur.
- Gustafsson J-E, Sörlin S, & J Vlachos (2016) *Policyidéer för svensk skola*. SNS förlag.
- Hamilton C (2022) *De ofelbara. Historien om tre decennier som förändrade Sverige*. Mondial.
- Hemström, C (1972) *Uteslutning ur ideell förening*. Norstedts.
- Hemström, C (2011) *Organisationernas rättsliga ställning: Om ekonomiska och ideella föreningar*. Norstedts juridik.
- Hemström, C & M Giertz (2013) *Bolagens rättsliga ställning: Om enkla bolag, handelsbolag och aktiebolag*. Norstedts juridik.
- Henrekson M & J Wennström (2022) *Dumbing Down. The Crisis of Quality and Equity in a Once-Great School System – and How to Reverse the Trend*. Palgrave Macmillan.
- Husén T (1986) Why Did Sweden Go Comprehensive? *Oxford Review of Education* 12(2): 153–163.
- Johansson S (2022) *Svensk associationsrätt i huvuddrag*. Norstedts juridik.
- Langer, A. (2006). Trust as a criterion and heuristic approach to sociopolitical consultation. *Current Sociology* 54: 663-678.
- Le Grand J (1991) Quasi-Markets and Social Policy. *Economic Journal* 101(408): 1256–67.
- Lindblad S & I Goodson (2011) Researching the Teaching Profession under Restructuring. I Goodson I & Lindblad S (red) *Professional Knowledge and Educational Restructuring in Europe*. Sense Publishers.

- Lundahl L (2002) Sweden: decentralization, deregulation, quasi-markets – and then what?, *Journal of Education Policy* 17(6): 687-697.
- Lundahl L (2005) A Matter of Self-governance and Control. *European Education* 37(1): 10–25.
- Olsson K (1996) *Näringsdrivande stiftelser*. Nerenius & Santérus förlag, Stockholm.
- Palmås K (2016) *Den misslyckade välfärdsreformen. Därför floppade aktiebolag med begränsad vinst*. Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället.
- Runesdotter C (2016) Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv. *Utbildning & Demokrati* 25: 95-111.
- Sebhatu A & K Wennberg (2017) Institutional Pressure and Failure Dynamics in the Swedish Voucher School Sector. *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(3): 109–36.
- Skolinspektionen (2022) Fristående skola. <https://skolinspektionen.se/tillstand/fristaende-skola/>
- Skolverket (2022) Skolverkets databas, <https://jmftal.artisan.se/databas.aspx?>
- Smiciklas, M. (2012). Associationsrättens grunder: Bolag, föreningar och stiftelser. Studentlitteratur.
- Svanborg-Sjövall K (2011) *Kentucky Fried Children? Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender*. Timbro förlag.
- Wennström J (2019) Marketized Education: How Regulatory Failure Undermined the Swedish School System. *Journal of Education Policy* 35(5): 665-691.
- West A (2014) Academies in England and independent schools (fristående skolor) in Sweden: policy, privatisation, access and segregation. *Research Papers in Education* 29(3): 330-350.
- Wooldridge A & J Mickelthwait (2003) *The Company: A Short History of a Revolutionary Idea*. Modern Library Inc.

KEFU SKRIFTSERIE 76
ISSN 1102-8483
ISRN KEFU-SKR-76-SE

KEFU
BOX 7080
220 01 LUND
Tel: 046-22 78 20
Fax: 046-222 42 16