



Ellika Sevelin och Olof Hallonsten

Klämd skola

I korthet

I Sverige saknas lämpliga associationsformer för idéburen friskoleverksamhet. ■

Det påstås att det svenska civilsamhället är "klämt" mellan marknad och stat. Kanske är det så att möjligheterna för idéburna initiativ på olika välfärdsområden kvävdes effektivt av 1900-talets starka och allomfattande välfärdsstat, och att gällande lagstiftning och regelverk fortfarande begränsar dem? En del tyder på att 1990-talets avregleringar och reformer alltför starkt fokuserade på marknadsorientering och genomfördes utan tillräcklig anpassning av juridik och regelverk till civilsamhällets behov.

På skolans område råder i Sverige en i internationell jämförelse unik modell: skolpeng, nästan fri etableringsrätt för oberoende aktörer och nästan oinskränkt rätt för elever och föräldrar att välja skola. Trots detta präglas "skolmarknaden" inte av en rik pluralism av idébaserade initiativ utan av kommunala verksamheter och kommersiella bolag – 82 procent av alla skolenheter är kommunala, och 61 procent av alla friskolor är aktiebolag (se tabell). Detta uppfattas i den allmänna debatten som ett problem, eftersom aktiebolagen är vinstdrivande. Inte bara anses det fel med vinstuttag på det allmännas bekostnad, utan i den pågående debatten kopplas också skolkoncernernas vinstuttag samman med betygsinflation och försämrade resultat i internationella kunskapsmätningar. Men debatten saknar en viktig komponent, nämligen en förståelse för de associationsrättsliga förutsättningarna för att driva friskolor.

Associationsrätten utgör grunden för olika organisationsformer och syften: aktiebolag finns till för att generera vinst åt aktieägarna, föreningar finns till för att tillvarata medlemmarnas intressen och så vidare. I Sverige kan friskolor drivas av aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser, handelsbolag, kommanditbolag, enkla bolag, trossamfund och fysiska personer, men i realiteten dominerar de fyra förstnämnda (se tabellen). Många andra länders



associationsrättsliga ramverk erkänner ett stort antal former, varav vissa anpassats speciellt för idéburen verksamhet på olika välfärdsområden, inklusive skolan. Svensk associationsrätt är alltså mycket begränsad i detta avseende: samtliga associationsformer som står till buds har utvecklats juridiskt för andra verksamheter (olika typer av företag, kultur- och idrottsföreningar och så vidare), ingen speciell för välfärdstjänster i allmänhet eller skolor i synnerhet.

Frågan man bör ställa sig är om någon av de associationsformer som finns verkligen passar skolans övergripande samhällsuppdrag, den pedagogiska verksamhetens behov och lärarnas professionella ideal för styrning och ledning. Det tycks vara så att begränsningarna i den svenska associationsrätten – alltså frånvaron av ändamålsenliga former – skapat särskilt starka incitament att driva skolor som aktiebolag, vilket också innebär att rättsläget indirekt har öppnat för skolkoncerner-

Svenska skolenheter i grundskolan, läsåret 2020/21

	Antal	Andel
Kommunala	3 957	82 %
Fristående , varav:	822	18 %
Aktiebolag	502	61 %
Ekonomiska föreningar	123	15 %
Ideella föreningar	103	12,5 %
Stiftelser	86	10,5 %
Handelsbolag	4	0,5 %
Trossamfund	4	0,5 %

Källa: Skolverket, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sokstatistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning>.

nas dominans och vinstuttag. I den här artikeln vill vi därför inleda en förnyad och fördjupad debatt om skolmarknaden, på basis av en adekvat förståelse för de grundläggande juridiska förutsättningarna för fristående aktörer på välfärdsområdet i allmänhet och i skolan i synnerhet.

Aktiebolagens dominans, och deras vinster, är iögonfallande. Men enligt lagen har aktiebolag till syfte att fördela vinst till aktieägarna (om inte annat följer av bolagsordningen), och därför är de till sin natur kommersiella. Detsamma gäller handelsbolag, kommanditbolag och enkla bolag. För skolor som bedrivs i bolagsform betyder detta att det inte bara är tillåtet utan också som huvudregel rättsligt påbjudet att dela ut vinst till aktieägarna. Det som i debatten utgör ett centralt problem med bolagsdrivna skolor understöds alltså av rådande bolagsrätt. Försöken att få bukt med detta problem genom införandet av aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (så kallade SVB-bolag), avsedda just för

välfärdssektorn, har uppenbarligen varit uddlösa: inga SVB-bolag driver friskolor i Sverige.

Många friskolor drivs också som ekonomiska föreningar. Associationsformen definieras av syftet att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar, vilket är bredare än vinstutdelningen från bolag och alltså kan uppnås på andra sätt. Friskolor som bedrivs som ekonomiska föreningar är antingen personalkooperativ eller föräldrakooperativ. I det förstnämnda fallet är alltså medlemmarna anställda av föreningen, vilket stämmer väl med den associationsrättsliga syftbeskrivningen eftersom den anställda har ett ekonomiskt intresse som föreningen uppenbart främjar. För föräldrakooperativ är det mer otydligt: Är skolgång för medlemmarnas barn verkligen ett ekonomiskt intresse, givet att skolorna finansieras med



För skolor som bedrivs i bolagsform betyder detta att det inte bara är tillåtet utan också som huvudregel rättsligt påbjudet att dela ut vinst till aktieägarna”

offentliga medel? Och deltar medlemmarna verkligen i verksamheten? Enligt praxis antas det vara så, eftersom föräldrakooperativa ekonomiska föreningar regelmässigt godkänns av Bolagsverket och beviljas tillstånd av Skolinspektionen att driva skolor. Men lämpligheten i associationsformen kan ändå ifrågasättas, eftersom syftet att främja medlemmarnas ekonomiska intressen står i potentiell konflikt med skolans allmännyttiga uppdrag och verksamhet. Dessutom finns inga rättsliga hinder för ekonomiska föreningar att ge utdelning (återbäring) till medlemmarna, likt aktiebolagens vinstutdelning.

I jämförelse är dock alternativet att driva skola som ideell förening betydligt mindre stabilt och i flera avseenden oattraktivt, eftersom ideella föreningar är oreglerade i lag. De konstrueras rättsligt genom det som kallas *e contrario*-läsning av definitionen av ekonomiska föreningar, alltså att ideella föreningar anses bedriva icke-ekonomisk verksamhet eller ekonomisk verksamhet som inte syftar till att gynna medlemmarnas ekonomiska intressen. Skillnaden, i lagens mening, är alltså att ekonomiska föreningar har syftet att gynna medlemmarnas ekonomiska intressen, och ideella föreningar har det inte. Det gör det i sin tur märkligt att båda formerna används för friskolor, eftersom deras verksamhet och finansie-

Om författarna

Ellika Sevelin är lektor i allmän rättslära vid juridiska fakulteten, Lunds universitet. Hon bedriver forskning i tillämpad rättsfilosofi. 2017 disputerade hon på avhandlingen *Facts in the Law*.

Olof Hallonsten är docent i sociologi och universitetslektor vid Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Hans forskning är främst inriktad på vetenskaps- och organisations-sociologi med historiska och institutionella perspektiv. ■

ring är densamma. Konsekvensen blir också att 123 friskolor i Sverige anses bedriva ekonomisk verksamhet, medan 103 inte anses göra det (se tabellen).

Stiftelser har till syfte att förvalta en förmögenhet och använda den för ett specifikt ändamål, vilket naturligtvis kan vara att bedriva skolverksamhet, antingen utan vidare specifikation eller med exempelvis en särskild idémässig inriktning eller geografisk hemvist. Men det associationsrättsliga syftet med en stiftelse, att förvalta en förmögenhet, reserverar i praktiken denna form för särskilt kapitalstarka verksamheter. Att ändamålet bestäms av stiftaren i stiftelseförordnandet, och är nära nog omöjligt att ändra på, gör också stiftelser tröga och konservativa. Särskilda ändamålsbeskrivningar kan bli föråldrade, vilket kan begränsa verksamheten.

Slutligen några ord om de återstående två godkända huvudmanniformerna för friskolor. Associationsformen registrerat trossamfund skapades för att ge svenska kyrkan rättslig status efter att den skilts från staten, och gjordes senare även tillgänglig för andra samfund. Även om trossamfund får driva skolor är inte formen vare sig avsedd för detta eller juridiskt anpassad till det. Fysiska personer kan också bedriva friskolor i Sverige, men detta får anses vara olämpligt särskilt ur organisatoriskt och juridiskt perspektiv eftersom det binder hela verksamheten till en enskild fysisk person.

Denna korta rättsliga genomgång visar att det egentligen saknas en lämplig associationsform för friskolor i Sverige. På ett grundläggande plan beror det på att syftena med aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser aldrig har definierats rättsligt med skolor i åtanke. Men frågan bör också belysas ur organisationssociologiskt perspektiv: friskolor är komplexa verksamheter där flera intressen, logiker och formella regelverk samsas. Förutom att de deltar i utförandet av ett viktigt samhällsuppdrag, genomsyras skolor också av pedagogisk teori och praktik genom lärarprofessionen, och friskolor verkar uppenbarligen i dag också på ett slags marknad. Många av dem vilar också på särskild idémässig grund, och ytterst har naturligtvis alla friskolor också att förhålla sig till lagstiftning, regelverk och myndigheters tillsyn. Givet denna komplexa verklighet är det kanske förståeligt att enskilda skolhuvudmän söker sig till en väletablerad och välreglerad associationsform, som till exempel den stabila och väl beprövade formen aktiebolag. Det får dock märkliga följder, eftersom aktiebolag som huvudregel ska göra vinst. Andra associationsformer har motsvarande rättsligt definierade syften, som stämmer mer eller mindre dåligt överens med vad skolor behöver för att bedriva sin verksamhet.

En rimlig debatt kring skolkoncernernas vinstutdelningar

på det allmännas bekostnad behöver bygga på en bättre förståelse av dessa grundläggande – och, menar vi, bristfälliga – rättsliga förutsättningar för att starta och driva friskolor. Om målet är en pluralism av idéburna initiativ behöver debatten också uppmärksamma alternativen till aktiebolag, eller avsaknaden därav. 1992 års friskolereform syftade till att öka valfriheten och stimulera idéburna initiativ. Men det svenska civilsamhället verkade inte bara vara dåligt rustat för detta, utan gavs också dåliga förutsättningar. I internationell jämförelse har det svenska civilsamhället historiskt varit framstående i att organisera idrott och kultur, och att representera särintressen gentemot statsmakterna, men har inte nämnvärt organiserat välfärdstjänster. En översiktlig blick på det associationsrättsliga området, som vi bidragit med i denna artikel, visar att det saknas institutionella strukturer för civil-



... egentligen saknas en lämplig associationsform för friskolor i Sverige”

ter på olika välfärdsområden, inklusive skolor. I Sverige är den enda associationsform som är direkt avsedd för idéburen verksamhet, alltså ideella föreningar, oreglerad i lag, vilket gör den osäker och ofördelaktig jämfört med bolag och ekonomiska föreningar.

Att de associationsformer som står till buds i olika grad stämmer dåligt överens med fristående skolors behov och förutsättningar är troligen en starkt bidragande orsak till aktiebolagens dominans i friskolesektorn. Civilsamhällets aktörer tycks inte ha en självklar rättslig grund att basera idéburna initiativ på inom olika välfärdsområden, utan finner sig fortfarande i en klämd position – även i skolan. ■

Litteratur

- Hallonsten, O. (2020). *Klämd mellan marknad och stat: Om samhällets värdesfärer och vetenskapens roll*. Stockholm: Timbro förlag.
- Trägårdh, L., Selle, P., Skov Henriksen, L. & Hallin, H. (red.) (2013). *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital*. Stockholm: SNS förlag.