



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Astrid Karlsson

Vinstintresse i skolan?

En studie om aktiebolagets förhållande till skolväsendet

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Niklas Arvidsson

Termin: VT 2014

Innehåll

ABSTRACT	3
SAMMANFATTNING	4
FÖRKORTNINGAR OCH BEGREPP	5
1. INLEDNING	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och frågeställningar	6
1.3. Avgränsningar	7
1.4. Metod	7
1.5. Material och källkritik	9
1.6. Forskningsläge	10
1.7. Disposition	10
2. SYFTET MED AKTIEBOLAG OCH AKTIEBOLAGETS SYFTE	11
2.1. Presentation av kapitlet	11
2.2. Aktiebolagets bakgrund och utmärkande drag	11
2.3. Varför syfte? - Syftesregleringens teoretiska bakgrund	13
2.4. Vinst som beslutskriterium	13
2.5. Vinstsyftet och andra intressen	15
2.5.1. Långsiktighet	15
2.5.2. Flera syften och sidorestriktioner	15
2.5.3. Vinstutdelning till annan än aktieägare	16
3. SKOLAN I SVERIGE - EN SKOLA I FÖRÄNDRING	17
3.1. Presentation av kapitlet	17
3.2. Rättspolitisk motivering av den fristående skolan	17
3.3. Den nya skollagen	17
3.4. Värderingar och målsättningar	18
4. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ENSKILDA ATT BEDRIVA SKOLA	19
4.1. Enskilda huvudmän och tillstånd	19
4.2. Finansiering	19
4.3. Kontroll av fristående skolor	20
5. VINSTMAXIMENS RISKER FÖR SKOLVÄSENDET	20
5.1. Presentation av kapitlet	20
5.2. Vinstsyftet och skolan	21
5.3. Vinstuttag och skolan	21
5.4. Metoder för att säkerställa kvalitet	22
6. DE LEGE FERENDA	23
6.1. Presentation av kapitlet	23
6.2. Högre krav på enskilda huvudmän	23
6.3. Prövning av ägarens syfte med verksamheten	24
7. ANALYS	24
8. SLUTSATS	27
9. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	29

Abstract

The purpose of the essay is to examine whether the school system benefits from giving limited companies the opportunity to engage in school activity and whether their motive for profit is consistent with the goals and values of the school. This essay discusses the possible risks to the school system from the involvement of limited companies and analyses the possibilities for profit-making companies to take into account the interests of the school.

Due to the Swedish Education Reform Act, the Swedish school system has been subject to many radical changes. Private actors are permitted to operate within the school system in basically the same conditions as the public sector. The majority of free schools are run by limited companies- a form of association distinguished by market adjustment and cost effectiveness. The organisation of limited companies requires a clear purpose by which all decisions are made and The Swedish Companies Act prescribes profit-making for the distribution to the shareholders as the primary aim for limited companies. The idea of applying the profit-making system to the school system was to adapt the schools to meet local needs, to improve the quality of education and to ensure the effective use of funds. The competition in education and the right for individuals to choose a school to suit their preferences would lead to schools of lower quality being weeded out.

The judicial problem is to make use of the advantages limited companies could bring to the education system while avoiding the disadvantages and minimising risks. One of the biggest risk is that the limited companies desire for profit is allowed to compromise or even override the school's goal to provide quality education. The liberal method that so far has been used to avoid these risks is being questioned by the legislator and there has been a move towards a more legislative solution to this problem. To ensure that the aims of the education can be reached, the legislator must require long-term motives from companies that engage in school activity. Since such requirements are missing in today's legislation, one can question whether the liberal regulation of private actors is in keeping with the purposes set for the school system.

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att utreda om aktiebolaget som associationsform är värdeskapande för skolväsendet och om det aktiebolagsrättsliga vinstsyftet är förenligt med de mål och värden som uppställs för skolan. Uppsatsen diskuterar de risker som aktiebolaget innebär för skolan och analyserar möjligheterna att, inom ramen för vinstsyftet, ta hänsyn till skolväsendets intressen.

Efter friskolereformens genomförande har den svenska skolan genomgått en stor förändring. Privata aktörer har bjudits in att verka på skolväsendets område utifrån väsentligen samma villkor som de kommunala. Av de fristående skolorna drivs majoriteten av aktiebolag- en associationsform som kännetecknas av marknadsanpassning och kostnadseffektivitet. Aktiebolagets organisationsform kräver en klar syftesbestämning och har i lag tilldelats ett vinstsyfte, vilket innebär att alla beslut ska fattas med syfte att generera högsta möjliga vinst till fördelning mellan aktieägarna. Genom att använda sig av det aktiebolagsrättsliga vinstinstrumentet på skolväsendets område, var tanken att anpassning skulle ske efter lokala behov, utbildningskvaliteten skulle öka och samhällsekonomin effektiviseras. Den fria konkurrensen och den fria skolvalet skulle gemensamt verka för att skolor med låg kvalitet sållades bort.

Det juridiska problemet ligger i hur lagstiftningen ska utformas så att fördelarna med aktiebolagets vinstsyfte för skolan kan uppnås, samtidigt som nackdelarna undviks och riskerna minimeras. En av de största riskerna för skolan är att vinstintresset tillåts kompromissa med och åsidosätta skolväsendets intresse av en kvalitativ och likvärdig utbildning. Den liberala inställning som lagstiftaren hittills har haft till aktiebolag som bedriver skolverksamhet har börjat ifrågasättas i såväl lagstiftningsarbetet som i doktrin och problemen med vinstsyftet har fått allt mer fokus. För att aktiebolagsformen ska vara värdeskapande för skolväsendet, måste lagstiftningen kräva att huvudmän med vinstsyfte som beslutskriterium har långsiktiga motiv med verksamheten. Då sådana krav idag saknas, kan det ifrågasättas om skollagens liberala regelring av enskilda huvudmän är ändamålsenlig för de mål som uppställs för skolväsendet.

Förkortningar och begrepp

Förkortning	Förklaring
ABL	Aktiebolagslag (2005:551)
Dir.	Direktiv
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SL	Skollag (2010:800)
SOU	Statens offentliga utredningar

Begrepp och förklaringar

Uppsatsen innehåller ett flertal centrala begrepp som förtydligas nedan.

Huvudman: den som äger och driver en skola, med huvudansvar för skolans resultat och kvalitet.

Enskilda: privaträttsligt bildade rättssubjekt, oavsett bakomliggande ägarförhållanden.

Friskola: utbildningsverksamhet som drivs av enskild huvudman. Benämns även *fristående skola*.

Vinstsyfte: 3 kap. 3 § ABL och den syftesbestämmelse som återfinns där, d.v.s. att varje beslut som fattas av bolagsledningen för aktiebolagets räkning ska generera största möjliga vinst till fördelning mellan aktieägarna. Benämns även *vinstmaxim* och *vinstmaximeringsprincip*.

Pluralistiska syften: ett verksamhetssyfte som utöver vinstsyftet även betonar andra intressen som t.ex. företagets samhällsansvar.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Efter ytterligare försämringar av den svenska skolans resultat i internationella kunskapsundersökningar, är skolfrågan högaktuell inför riksdagsvalet 2014. I centrum för skoldebatten står friskoleexpansionen, vilken har anklagats för att ha medfört en försämring av både skolkvaliteten och elevernas resultat.¹

Föreliggande uppsats tar avstamp i den kritik som riktats mot att reformen tillåter att friskolor drivs av aktiebolag. Det kontroversiella med att bedriva offentlig verksamhet i

¹ Cannon m.fl. 2013.

aktiebolagsform är associationsformens vinstsyfte, vilket ligger till grund för konflikten mellan aktieägarnas intresse av avkastning och skolväsendets intresse av en hög utbildningskvalitet. Kritikerna menar att allt för stor del av de skattefinansierade skolbidragen delas ut som vinst till friskolornas ägare i stället för att gå till utveckling av elevernas utbildning. Aktiebolagsägda skolor kritiserades särskilt för att slarva med skattebetalarnas pengar och åsidosätta elevernas intressen då den rikskapitalbolagsägda friskolekoncernen John Bauer år 2013 ansökte om sin egen konkurs.²

Det intressanta i diskussionen är aktiebolagets eventuella begränsningar. Om fördelarna med bolagsformen inte överväger nackdelarna, kan det ifrågasättas om associationsformen över huvud taget lämpar sig för skolverksamhet. Frågan har även uppmärksammats av regeringen som nyligen initierade en utredning av möjligheten att kräva att aktiebolag som bedriver friskoleverksamhet helt eller delvis ska ersätta vinstsyftet med ett ”syfte att bedriva utbildning av god kvalitet”³. Utredningen, som antog namnet Ägarprövningsutredningen ska enligt direktivet lämna in sitt betänkande i november 2014.⁴

1.2. Syfte och frågeställningar

Uppsatsens huvudsakliga syfte är att, mot bakgrund av målen för skolan, utreda om vinstdrivande aktiebolag är värdeskapande för skolväsendet. Som ett led i detta ingår även att visa hur vinstsyftet kan påverka andra intressen och vilka problem som uppstår vid en intressekonflikt. Till viss del avser studien även att utreda lagstiftarens svar på samhällsdebatten om den svenska friskolan.

För att uppnå syftet kan frågeställningarna delas in på följande sätt:

- Hur förhåller sig vinstsyftet till de mål och kvalitetskrav som uppställs för skolan?
- Hur kan hänsyn tas till andra intressen inom ramen för vinstsyftet?
- Medför vinstdrivande aktiebolag med friskoleverksamhet några risker för skolväsendet?
- Hur kan lagstiftaren förhindra att sådana risker förverkligas?

² Lucas och Jällhage, 2013; Lagerström och Zachrisson, 2013.

³ Dir. 2014:3, s. 1.

⁴ Dir. 2014:3, s. 2.

1.3. Avgränsningar

Debatten om fristående skolor utgör endast en del av den breda diskussion som uppstått kring företagens sociala ansvar och möjligheten till vinst i välfärden. Med hänsyn till både tids- och platsbrist har det varit nödvändigt att begränsa uppsatsen i flera avseenden, t.ex. hade ett komparativt perspektiv varit intressant och givande men har dock fått utelämnas.

Syftet med uppsatsen är *inte* att diskutera argumenten för och emot det fria skolvalet och konkurrensutsättningen av skolan. Debatten används för att belysa vissa problem med lagstiftningen och förslag till lösningar, inte för att ta ställning till frågan som sådan.

Vad gäller offentlig verksamhet som drivs i privat regi behandlas endast skolväsendet. Diskussionen om privatiseringen av vård och omsorg är inte bortglömd, men har fått ge vika för en mer djupgående analys av friskolorna. Studien av skolväsendet är i sin tur begränsad till att omfatta grund- och gymnasieskolor. Avgränsningen till de två skolformerna har underlättat utredningen då de ofta behandlas gemensamt i t.ex. lagförarbeten. Dessutom har friskolereformen fått störst genomslag inom dessa två skolformer.

Med hänsyn till vinstsyftets centrala roll i uppsatsen har utredningen koncentrerats till att behandla friskolor som drivs av aktiebolag. Andra privaträttsliga associationsformer och statligt ägda bolag ingår inte i studien. Avgränsningen känns naturlig, dels då aktiebolagsdrivna friskolor står i centrum för den samhällseliga debatten, dels då majoriteten av de fristående grund- och gymnasieskolorna drivs av aktiebolag.⁵

Uppsatsen förutsätter en grundläggande juridisk förståelse hos läsaren och en inblick i den svenska associationsrätten. Då ämnet till sin natur är politiskt, är tanken att uppsatsen även ska vara av intresse för läsare som vill ha en djupare förståelse av den pågående debatten.

1.4. Metod

Den traditionella juridiska metoden har utgjort ett viktigt instrument för studien. Aktiebolagslagen (2005:551), ABL, och skollagen (2010:800), SL, med tillhörande förarbeten, har använts för att klargöra innehållet i gällande rätt, men även för att undersöka lagstiftarens intentioner och syften. Då både lagstiftning och förarbeten är fåordiga vad gäller vinstsyftets innebörd och motivering, har doktrin använts i stor utsträckning. Det finns ingen

⁵ SOU 2013:65 s. 96.

praxis som uteslutande berör vinstsyftet och användningen av denna rättskälla är därför begränsad till att ge exempel på hur domstolsväsendet beaktar de diskussioner som pågår i doktrin.

Det går inte att dra slutsatser om resultatet och ändamålsenligheten av en lagbestämmelse enbart med stöd av gängse rättskällematerial. För att utvärdera en lagreform kan det vara lämpligt att öppna upp den teoretiska rättsvetenskapen för praktiska inslag. Empiriska källor har därför använts för att nå målet med studien, men även för att öka dess samhällliga relevans.⁶ Därför baserar sig undersökningen inte bara på rättskällor, utan även på de ekonomiska teorier som ligger till grund för rättspolitiska beslut samt statistik och diskurser som avspeglar reglernas faktiska genomslag.

Konflikten mellan olika aktörers intressen går som en röd tråd genom uppsatsen. Konflikten, som i grova drag består av ett motsatsförhållande mellan långsiktig värdeuppyggnad och kortsiktig vinstmaximering, bör uppfattas som en värdekonflikt mellan intressenter som värderar olika intressen olika högt.⁷ Uppsatsen tar utgångspunkt i samhällets intresse av likvärdighet i utbildningen, vilket innebär att samma mål ska präglade verksamheten, oavsett om skolan drivs av en enskild eller offentlig huvudman. Som ett komplement till den traditionella rättsdogmatiska metoden, utvärderas lagstiftningens ändamålsenlighet utifrån denna värdering. Risken med ett kritiskt värdeperspektiv är att studien kan komma att präglas av subjektiva värderingar och därmed förlora sitt rättsvetenskapliga värde. Vad som eftersträvas är en objektiv framställning av utredningen, men läsaren bör uppmärksammas på att en viss mån av subjektivitet i vissa fall är oundviklig. Förutom ett kritiskt värdeperspektiv går det även att tala om ett rättspolitiskt perspektiv, då uppsatsen behandlar lagstiftningens icke förutsedda, eller oönskade, resultat.

Genom att granska en lagstiftnings ändamålsenlighet utifrån ett kritiskt perspektiv, kan skillnader mellan teoretiska och praktiska resultat förklaras. Friskolereformen var tänkt att leda till en kvalitetsförbättring av den svenska skolan, men i stället visar internationella kunskapsundersökningar på en försämring av den svenska skolan. Det finns ingen forskning som visar att friskoleexpansionen är orsaken till den svenska skolans försämrade resultat, men det empiriska resultatet tyder på att syftet med reformen inte fått fullt genomslag i praktiken.

⁶ En metod som förespråkas av bl.a. Sandgren 1995/96, s. 726.

⁷ Samuelsson 2011, s. 361.

Syftet med metoden är också att försöka förklara detta avvikande resultat och påpeka eventuella brister i friskolesystemet. Det kritiska värdeperspektivet är således inte bara en metod för att utreda ändamålsenligheten med reformen, utan används också för att nå en förklaring av ett avvikande resultat och ge förslag till förändringar.

1.5. Material och källkritik

Uppsatsen behandlar två regelsystem som var för sig har behandlats flitigt i rättsvetenskapen. I doktrin har vinstsyftet varit föremål för djupgående analys och i förarbeten kommenteras både friskolereformen och den nya skollagen ingående. Både litteratur och offentligt tryckta källor har legat till grund för studien av den aktiebolagsrättsliga associationsformen och skolväsendets utformning.

Rättsvetenskapen har varit relativt fåordig vad gäller relationen mellan det aktiebolagsrättsliga vinstsyftet och målen för skolväsendet. Uppsatsen har därför haft stor nytta av Göran Ohlsons bok *Vikten av vinst* samt Per Samuelssons artikel *En essä om vinst och värde*. Källorna har fått betydelse för de delar av uppsatsen som behandlar vinstsyftets påverkan på andra intressen och vilka problem som kan uppstå vid en intressekonflikt. Ohlson och Samuelsson är docent respektive professor vid Lunds universitet och således är båda källorna författade av erfarna jurister. Vidare är källorna utgivna med utgångspunkt i den nya skollagen. Med 20 års erfarenhet av friskolereformen har båda källorna dessutom haft möjlighet att beakta friskolereformens genomslag och konsekvenser. Däremot finns varken den senare inträffade John-Bauerkoncernens konkurs eller regeringens förslag till förändringar med i författarnas beaktanden, vilket inverkar på källvärdet. Källornas syfte är inte att försöka övertyga läsaren om en viss ståndpunkt, utan snarare att belysa ett visst problem inom juridiken. Trots detta är det viktigt att beakta de subjektiva inslag som tenderar att finnas i all litteratur. *Vikten av vinst* är Göran Ohlsons doktorsavhandling och med hänsyn till de hårda krav som ställs på ett sådant vetenskapligt verk, kan källan anses vara pålitlig. Samuelssons artikel är en del av en festskrift som har stort värde inom rättsvetenskapen. Trots vissa tillkortakommanden, kan källorna tillmätas ett högt värde och användas för rättsvetenskapliga studier.

Subjektiva källor, vars syfte är att skapa opinion, har använts för att utreda relationen mellan de två regelverken. Dessa källor har inte valts utan omsorg. Två artiklar av Jonas Vlachos utgör centrala källor för utredningen av marknadsstyrningens konsekvenser för skolan. Vlachos är docent i ekonomi vid Stockholms universitet och tilldelades Myrdalpriset år 2012

för sin artikel ”Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?” i Nationalekonomiska Föreningens tidskrift Ekonomisk Debatt. En artikel hämtad från Svenska Dagbladet har författats av ledamöter i Kungliga Vetenskapsakademien, vilket tillför en vetenskaplig ställning. Trots sin subjektivitet kan artiklarna tillmätas ett värde för sin relevanta diskussion och sakliga argumentation.

1.6. Forskningsläge

Debatten om friskolan har varit framträdande sedan friskolereformen infördes, men någon djupare rättsvetenskaplig analys kring hur vinstsyftet förhåller sig till utbildningsväsendet har än så länge inte gjorts. Inte heller har vinstsyftet ifrågasatts inom rättsvetenskapen.⁸ Det är först nu, med två decenniers erfarenhet av friskolereformen, som det är möjligt att utvärdera dess genomslag och effekter på skolsystemet. Flera förslag till förändringar har lagts fram av regeringen, som även har tagit initiativ till att utreda möjligheten av att införa alternativa syften för aktiebolag som driver friskoleverksamhet.⁹

Här ska även nämnas att det hittills inte finns någon forskning som tyder på att den svenska skolans försämrade resultat i internationella kunskapsundersökningar är en följd av friskolereformen.

1.7. Disposition

I den första delen av uppsatsen, kapitel 2, redogörs för aktiebolaget som associationsform, vinstsyftets teoretiska bakgrund och innebörd samt hur vinstintresset förhåller sig till andra intressen. I kapitel 3 presenteras den svenska skolans utformning och mål samt vilka förändringar som friskolereformen har fört med sig. Därefter följer ett kapitel om förutsättningarna för enskilda att bedriva friskola. Då både vinstsyftet och skolväsendet behandlats var för sig, sammanflätas de båda rättsinstituten i en redogörelse för vinstmaximans risker för skolväsendet. Därpå presenteras lagstiftarens intentioner och förslag till förändring.

Uppsatsen behandlar flera rättsvetenskapliga områden och för att underlätta läsningen förekommer analytiska inslag i viss mån i den löpande texten. Den för uppsatsen centrala analysen återfinns i kapitel 7, där aktiebolagens möjligheter att ta hänsyn till andra aktörers

⁸ Nerep och Samuelsson 2009, s. 204f.

⁹ Dir. 2014:3.

intressen kommenteras ingående. Här utreds de möjligheter lagstiftaren erbjuder, men även vilken möjlighet aktiebolaget har att på eget initiativ ta ett socialt ansvar. I slutsatsen besvaras frågan om och under vilka omständigheter det är lämpligt att bedriva skolverksamhet i syfte att bereda vinst åt aktieägarna.

2. Syftet med aktiebolag och aktiebolagets syfte

2.1. Presentation av kapitlet

Vinstsyftet är en aktiebolagsrättslig beslutsprincip vars innebörd måste ses i ljuset av aktiebolagsrätten. Denna del av uppsatsen inleds därför med en presentation av aktiebolagets utmärkande drag innan utredningen av vinstsyftets betydelse för verksamheten tar vid. Framställningens fokus ligger på verksamhetssyftets betydelse för olika berörda intressen.

2.2. Aktiebolagets bakgrund och utmärkande drag

Den aktiebolagsrättsliga associationsformen bygger på separation mellan ägande och kontroll och har beskrivits som en förening av kapital, inte av personer.¹⁰ Grundidén är att aktieägarna investerar i företaget med kapital medan ledningen ansvarar för företagets organisation, fattar beslut för företagets räkning och övervakar den löpande förvaltningen.¹¹ Aktieägarnas intresse ligger i att få avkastning på sina aktier i form av utdelning av bolagets vinst. Eftersom bolagsresultatet är beroende av vinstgivande beslut av bolagsledningen, innebär uppgiftsfördelningen ett stort risktagande för investerarna: ett risktagande som till en början ansågs vara så stort att man länge betvivlade aktiebolagets överlevnad.¹² För att minska risktagandet och underlätta kapitalanskaffning, medger associationsformen aktieägarna en frihet från personligt ansvar.¹³ Den personliga friheten är fastslagen i 1 kap. 3 § ABL och utgör aktiebolagets främsta kännetecken.¹⁴ Ägarna riskerar inte mer än vad de redan tillskjutit och vid en eventuell konkurs stannar risken på bolaget.

Till följd av separationen mellan ägande och kontroll, riskerar aktieägarna att ledningen fattar beslut som inte tillgodoser deras intresse av vinst. Om aktieägarna däremot beslutar att verksamheten ska bedrivas med ett klart definierat mål, minskar deras behov av att kontrollera

¹⁰ Bergström och Samuelsson 2012, s. 49.

¹¹ 8 kap. 4 § ABL; Bergström och Samuelsson 2012, s. 95.

¹² Bergström och Samuelsson 2012, s. 18.

¹³ Bergström och Samuelsson 2012, s. 19

¹⁴ SOU 1997:168 s. 9.

styrelsen. Utan ett sådant syfte skulle kapitalanskaffning försvåras och verksamhetssyftet kan därför ses som en förutsättning, och därmed ett kännetecken, för associationsformens organisationsmodell.

Om aktieägarna inte angett ett syfte i bolagsordningen, framgår det av 3 kap. 3 § ABL att bolagets främsta syfte ska vara att bereda vinst åt fördelning mellan aktieägarna. Det lagstadgade vinstsyftet är alltså inte tvingande för aktiebolaget utan har endast en utfyllande funktion. Associationsrätten innehåller inga regler om alternativa syften och det är i princip upp till aktieägarna att helt fritt besluta med vilket eller vilka mål verksamheten ska bedrivas.¹⁵ I förarbetena till 1975 års aktiebolagslag (1975:1385) betonas möjligheten att bedriva verksamhet med sociala ändamål:

”[...] syftet kan också vara att gynna andra intressen än aktieägarnas. Det kan vara politiskt, vetenskapligt, kulturellt, välgörande etc.”¹⁶

Vid utarbetandet av den nya aktiebolagslagen gjordes ingen förändring och enligt ett motivuttalande är det

”[...] möjligt att genom bestämmelser i bolagsordningen bestämma att ett bolag inte skall drivas i vinstsyfte.”¹⁷

Lagstiftarens uttalanden stämmer dåligt överens med rådande uppfattning i doktrin. Där ses vinstsyftet som en förutsättning för aktiebolagets existens och ett alternativt syfte anses i förlängningen leda till att det är fråga om en annan associationsform.¹⁸ Vad både lagstiftare och doktrin är överens om, är att vinstsyftets associationsrättsliga betydelse bör skiljas från frågan om vem som ska dra nytta av vinsten. I bolagsordningen kan exempelvis föreskrivas att vinsten, i stället för att gå till aktieägarna, ska återinvesteras i företaget. Detta är principiellt problemfritt.¹⁹

¹⁵ Av specialmotiveringarna från propositionen till den nya aktiebolagslagen framgår att ett alternativt syfte inte får åsidosätta lagens borgenärsskyddsregler.

¹⁶ Prop. 1975:103 s. 476.

¹⁷ Prop. 2004:05/85 s. 219.

¹⁸ Arvidsson 2010, s. 88; Nerep och Samuelsson 2009, s. 205; Dotevall 2008, s. 146; Lindskog 2011, s. 274.

¹⁹ Arvidsson 2010, s. 87; Ohlsson 2012, s. 66.

2.3. Varför syfte? - Syftesregleringens teoretiska bakgrund

Det finns flera anledningar till varför bolag drivs med ett gemensamt syfte. Som ovan nämnts, torde syftesbestämningens primära funktion vara att skapa en effektiv kontroll av företagsledningen. Med ett förbestämt syfte, varmed alla beslut ska fattas, behöver framtida situationer inte regleras.²⁰ En ytterligare fördel med ett klart definierat syfte är att det underlättar styrelsens beslut i frågor som berör flera intressen. Vid en intressekonflikt ska det alternativ som bäst främjar verksamhetssyftet ges företräde.

Att lagstiftaren angett vinstmaximering som syfte kan förklaras med att ABL har framtagits för att passa många verksamheter oberoende av bl.a. storlek, finansieringsbehov och ägarsammansättning.²¹ Vinstsyftet kan också motiveras utifrån ett minoritetsskyddsperspektiv, då beslut som strider mot vinstsyftet kräver samtliga aktieägares samtycke.²² Enligt Bergström och Samuelsson har det lagstadgade vinstsyftet tilldelat aktiebolaget en viss roll i samhället, förknippat med ett visst värde. Enligt författarna bidrar den lagstadgade vinstmaximen till synen på aktiebolaget som institution för att i första hand tillgodose aktieägarnas intressen.²³

2.4. Vinst som beslutsriterium

I bolagsordningen föreskriver aktieägarna *vad* verksamhetssyftet ska vara medan bolagsledningen beslutar *hur* syftet ska uppnås. Om syftet med bolaget är att ge vinst, ska varje beslut som fattas av styrelsen omfattas av vinstmaximeringsprincipen. Enligt denna princip ska alla beslut vara ägnade att, på ett eller annat sätt, leda till vinst för bolaget. Styrelsen omfattas av en aktiebolagsrättslig lojalitetsprincip som innebär en skyldighet att handla enligt vinstsyftet.²⁴

Verksamhetssyftet och verksamhetsföremålet, d.v.s. den verksamhet ett bolag ska bedriva för att uppnå verksamhetssyftet, utgör ramen för styrelsens handlingsutrymme och anger vilka intressen styrelsen ska ta hänsyn till för att undgå ansvar. Det finns ingen uttrycklig lagregel som förbjuder beslut som avviker från syftet men av 8 kap. 41 § 2 stycket ABL framgår

²⁰ Ohlson 2012, s. 46.

²¹ Ohlson 2012, s. 44.

²² Ohlson 2012, s. 138.

²³ Bergström och Samuelsson 2012, s. 51; Samuelsson 2011, s. 363.

²⁴ Bergström och Samuelsson 2012, s. 19.

indirekt att bolagsordningen är bindande, då styrelsen är förhindrad att verkställa stämmobeslut som står i strid härmed.²⁵ Verksamhetsföremålet ska alltid framgå av bolagsordningen och om inget sägs om verksamhetssyftet får det rättsliga vinstsyftet i 3 kap. 3 § ABL utfyllande verkan. Att styrelsen är förhindrad att följa anvisningar som strider mot bolagsordningen, medför enligt bl.a. Ohlson även ett hinder att fatta sådana beslut.²⁶ En överträdelse av syftet kan således medföra ett skadeståndsansvar enligt 29 kap. 1 § ABL.²⁷ Möjligheten att använda vinstsyftet som grund för ansvarsutkrävande är dock snäv. Vinstgivande affärer innebär inte sällan ett mått av risktagande och sådana risker ska som regel stanna på bolaget.²⁸ Därför går gränsen för styrelsens ansvar vid transaktioner som är *uppenbart* främmande för verksamhetssyftet.²⁹ Uppenbarhetsrequisitet tillåter styrelsen att ta risker för bolagets räkning och för att undgå ansvar räcker det att visa att beslutet var affärsmässigt motiverat vid tidpunkten för beslutsfattandet.³⁰ Det kan således konstateras att styrelsens befogenhet att fatta beslut är förhållandevis omfattande. Även inom doktrin tycks det råda samstämmighet om vinstsyftets begränsade betydelse och styrelsens rymliga spelutrymme.³¹

Även handlingar som på lång sikt kan vara vinstgivande, men som vid dess företagande endast utgör en kostnad, är tillåtna. Arvidsson menar att ”vinstmaximeringen opererar med principiellt obegränsade tids- och riskhorisonter.”³² Gränsen för inom vilken tid ett beslut är tänkt att leda till vinst är svår att dra. Med beaktande av styrelsens lojalitetsplikt och skyldighet att tillgodose aktieägarnas intresse, kan det tänkas att affärer som inte förväntas vara vinstgivande för bolaget eller gynnar aktieägarna inom överskådlig framtid, utgör avsteg från vinstmaximen.

²⁵ Prop. 1975:103 s. 382; SOU 1971:15 s. 216.

²⁶ Ohlson 2012, s. 108.

²⁷ Dotevall 2008, s. 147.

²⁸ Bergström och Samuelsson 2012, s. 137.

²⁹ SOU 1997:168 s. 68; NJA 1987 s. 394 (s. 402).

³⁰ Bergström och Samuelsson 2012, s. 287; prop.1973:93 s. 137.

³¹ Ohlson 2012, s. 43 och 50; Dotevall 2008, s. 154; Bergström och Samuelsson 2012, s. 287; Arvidsson 2010, s. 89; Sandström 2010, s. 257.

³² Arvidsson 2010, s. 85.

2.5. Vinstsyftet och andra intressen

Det finns en rad möjligheter för aktiebolag att ta hänsyn till andra intressen, utan att åsidosätta vinstsyftet. Förutom att beakta andra syften som ett led i vinstmaximeringen, diskuteras i doktrin framför allt två metoder. Den ena är att i bolagsordningen föreskriva ett pluralistiskt syfte och den andra är bolagsstämmans möjlighet att utföra bindande sidorestriktioner till styrelsen. De olika förfarandena ska i det följande redovisas och utvecklas. Här ska även något sägas om hur vinsten kan användas för att tillgodose sociala värden.

Av vad som framgår nedan finns en möjlighet för bolagsledningen att tillgodose andra intressen och värdegrunder än aktieägarnas intresse av vinst. Utan att ta ställning till i vilken mån aktiebolag borde ta ett större samhällsansvar, tycks långsiktiga verksamheter och ett ökat ansvarstagande hos aktieägarna vara en förutsättning för att ta ett sådant ansvar.

2.5.1. Långsiktighet

Tidsaspekten har varit en viktig utgångspunkt i diskussionen om en hållbar utveckling och företagets samhällsansvar. Genom att tillgodose samhällliga intressen, byggs ett långsiktigt förtroende upp och goda relationer till anställda, kunder och leverantörer skapas. Tanken är att detta i sin tur ska öka företagets anseende och i förlängningen leda till vinst. Handlingar som stärker företagets goodwill, kan i efterhand motiveras med att de företagits i syfte att ge vinst i ett längre perspektiv. Således finns utrymme att, inom ramen för vinstmaximeringsprincipen, även ta hänsyn till andra intressen och fatta affärsetiska beslut.³³ Men detta utrymme är inte helt obegränsat. Affärsetiska värderingar utgör endast ett led i ett bolags vinstmaximering och är subsidiära till vinstintresset. I situationer där fördelarna med ett ökat anseende inte motsvarar kostnaderna, ska det renodlade vinstintresset styra beslutsfattandet. Konsekvensen blir att vinstsyftet hindrar företag från att ta ett samhällsansvar, när sådant ansvarstagande inte är vinstmotiverat.³⁴

2.5.2. Flera syften och sidorestriktioner

Associationsrätten ställer låga krav på syftesbestämningen och uppställer inget hinder mot att föra in flera verksamhetssyften i bolagsordningen.³⁵ Möjligheten att införa pluralistiska syften

³³ Ohlson 2012, s. 54 och Sandström 2010, s. 267.

³⁴ Ohlson 2012, s.19.

³⁵ Se avsnitt 2.2.

i bolagsordningen har dock inte mottagits utan kritik i doktrin.³⁶ Som redan nämnts, är det aktiebolagsrättsliga syftet till för att skapa ett effektivare samarbete mellan ägare och ledning samt underlätta styrelsens beslutsfattande och värdering av olika intressen.³⁷ Att operationalisera en verksamhet utefter flera syften, leder förr eller senare till en syfteskönflikt. I sitt beslutsfattande kommer styrelsen att ställas inför tolkningssvårigheter och ett försämrat förtroende hos aktieägarna, vilket inte är önskvärt för ett effektivt samarbete. I en sådan situation krävs tydliga anvisningar i bolagsordningen om vilket värde som ska ges företräde på bekostnad av det andra.³⁸ Om sådana anvisningar blir för detaljerade, riskerar styrelsen att förlora sin roll som ansvarig för den löpande förvaltningen.³⁹ Å andra sidan, om tillräckligt tydliga anvisningar saknas, riskerar styrelsen att begå ansvarsutlösande misstag.

En ytterligare möjlighet för bolag att ta hänsyn till sociala värden, utan att åsidosätta vinstintresset, är att bolagsstämman utfärdar anvisningar till styrelsen att fatta beslut efter vissa särskilda intressen. Förutsatt att sådana anvisningar inte uppenbarligen strider mot vinstsyftet, är de bindande för styrelsen enligt 8 kap. 41 § 2 st. *e contrario*. Sidorestriktioner inskränker utrymmet för vinstmaximen och minskar styrelsens handlingsalternativ för hur vinstsyftet ska realiseras.⁴⁰ Dessutom uppstår inte heller samma kontrollsvårigheter för aktieägarna som ett pluralistiskt syfte kan tänkas medföra.

2.5.3. Vinstutdelning till annan än aktieägare

Att återinvestera vinsten i företaget, i stället för att dela ut den till aktieägarna, bidrar till utveckling av företagets verksamhet och kvalitet. För bolag med verksamhetsföremål som i sig är förknippat med samhällligt ansvar och socialt värde, är detta en möjlighet att tillgodose dessa värden utan att samtidigt konkurrera med vinstsyftet. Beslut om vinstutdelning fattas enligt 18 kap. 1 § ABL av bolagsstämman vilket innebär att aktieägarna har stor kontroll över bolagets sociala hänsynstagande.

³⁶ Ohlson 2012, s. 66; Bergström och Samuelsson 2012, s. 291.

³⁷ Se avsnitt 2.2.

³⁸ Ohlson 2012, s. 55 och 66.

³⁹ Ohlson 2012, s. 130.

⁴⁰ Arvidsson 2010, s. 87.

3. Skolan i Sverige - en skola i förändring

3.1. Presentation av kapitlet

Under de senaste två decennierna är det få rättsområden som har varit föremål för så omfattande förändringar som den svenska skolan. I detta kapitel behandlas den svenska skolans utformning och friskolereformens genomslag samt syftet med både friskolereformen och skolväsendet.

3.2. Rättspolitisk motivering av den fristående skolan

Innan friskolereformen (1992) styrdes både grund- och gymnasieskolorna centralt av stat och kommun.⁴¹ Genom reformen ersattes det offentliga skolmonopolet med en marknadsstyrd skola där var och en fick rätt att bedriva skolverksamhet med i stort sett samma ekonomiska förutsättningar som skolor i kommunal regi. Samtidigt som skolan konkurrensutsattes, gavs elever och föräldrar rätten att välja den skola som bäst tillgodoser deras behov. Den liberala bakgrundsiden är att ökad konkurrens och valfrihet leder till högre kvalitet inom skolväsendet.⁴² För att överleva konkurrensen tvingas skolor att differentiera sig och förbättra sitt utbud, vilket leder till ökad mångfald och förbättrad kvalitet. Tanken är att en konkurrensutsatt skola bättre tillgodoser lokala behov och möjligheten att välja skola medför ett större engagemang från föräldrars och elevers sida.⁴³

3.3. Den nya skollagen

Efter friskolereformen blev de fristående skolorna allt fler till antalet och under framarbetandet av den nya skollagen, utbildades nio procent av grundskoleeleverna och omkring tjugo procent av gymnasieeleverna vid en friskola.⁴⁴ Hittills hade friskolor reglerats separat men med ett så stort inflytande på det svenska skolväsendet, ansågs det särskilt viktigt med en gemensam lagstiftning för fristående och kommunala skolor. I propositionen framhålls att lika villkor för bedrivande av skolverksamhet är en viktig förutsättning för att nå de gemensamma målen angående kvalitet och likvärdighet.⁴⁵ Med den nya skollagen kom regleringen av den fristående skolan i stora drag att bli densamma som för skolor med offentlig huvudman.

⁴¹ Prop. 1992/93:230 s. 26.

⁴² Prop. 1992/93:230 s. 27.

⁴³ Prop. 1992/93:230 s. 26.

⁴⁴ Prop. 2009/19:165 s. 206.

⁴⁵ Prop. 2009/19:165 s. 206.

3.4. Värderingar och målsättningar

Barn som är bosatta i Sverige är enligt 7 kap. 2 § SL skyldiga att gå i skolan. Denna skolplikt anses i regel fullgjord efter grundskolan och motsvaras av en grundlagsskyddad rätt till kostnadsfri utbildning i offentlig regi.⁴⁶ Det finns ingen motsvarande rättighet att få sin utbildning av en fristående skola.⁴⁷ Enligt samma bestämmelse ansvarar det allmänna även för att det finns högre utbildning som gymnasieskola, universitet eller högskola. För sådan valfri utbildning finns inte samma ovillkorade tillträdesrätt utan krav kan ställas på den sökandes behörighet och lämplighet.⁴⁸

Ansvar för barns och ungdomars utbildning ligger hos staten och kommunerna. Regeringens uppgift är att ställa upp en ram för skolan med kvalitetsmål, värderingar, rättigheter och skyldigheter samt att finansiera skolväsendet. Kommunen ansvarar för organiserandet av skolan och för att nå de mål som fastställs av regeringen. Som ett led i det kommunala ansvaret ingår även att fördela resurser och att kontinuerligt utvärdera utbildningen.⁴⁹

I den nya skollagen infördes en bestämmelse som anger syftet och målen med skolan. Denna portalparagraf tilldelar skolan dels ett kunskapsuppdrag, dels ett värdegrundsuppdrag.⁵⁰ Kunskapsuppdraget innebär att varje elev ska ges möjlighet att nå nationella kunskapsmål och utvecklas så långt som möjligt utifrån sina individuella förutsättningar. Elevernas olika behov står i fokus där de som lätt når kunskapskraven ska ges ytterligare stimulans och elever med svårigheter ska erbjudas särskild hjälp.⁵¹ Kort sagt innebär kunskapsuppdraget att eleverna ska nå högsta möjliga resultat och ha minst godkänt i alla ämnen.⁵² I värdegrundsuppdraget ingår att skolan ska förmedla de grundläggande värderingar som det svenska samhället bygger på. Särskilt demokrati och mänskliga rättigheter anges som två värden som ska förmedlas av skolan och genomsyra undervisningen.⁵³

⁴⁶ 2 kap. 4 § regeringsformen; 7 kap. 2 § SL.

⁴⁷ Karnov Internet, skollagen (2010:800) 7 kap 3 § not 122, den 1 april 2014.

⁴⁸ SOU 2013:56 s. 54f.

⁴⁹ Prop. 1992/93:230 s. 26.

⁵⁰ 1 kap. 4 § SL.

⁵¹ 3 kap. 3 § SL.

⁵² SOU 2013:56 s. 55.

⁵³ SOU 2013:56 s. 56.

Ett ytterligare syfte med utbildningen, som även fanns med i den gamla skollagen, är likvärdighet i utbildningen.⁵⁴ Tanken är inte att utbildningen ska se likadan ut på alla skolor eller att alla elever ska få samma kunskaper; med likvärdig utbildning förstås att samma mål och kvalitetskrav ska prägla verksamheten, oavsett vem som bedriver den eller var den bedrivs.⁵⁵ Målen för skolan fastställs i bl.a. skollagen, läroplaner och betygskriterier men hur verksamheten utformas för att nå dessa mål kan variera och anpassas efter olika lokala behov och förutsättningar.⁵⁶

4. Förutsättningar för enskilda att bedriva skola

4.1. Enskilda huvudmän och tillstånd

För att bedriva friskoleverksamhet i Sverige måste den enskilda huvudmannen ha tillstånd från skolinspektionen och skolan måste vara öppen för alla och avgiftsfri.⁵⁷ Skolinspektionen gör en prövning av huvudmannens lämplighet efter tre kriterier. För det första görs en bedömning av den enskildes förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det andra kriteriet för godkännande är att utbildningen på lång sikt inte får innebära påtagliga negativa följder för elever eller skolväsendet. Som tredje och sista villkor krävs ett visst elevunderlag för att skolverksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.⁵⁸

Som enskild räknas alla former av privata rättssubjekt, vilket möjliggör för både fysiska och juridiska personer att få tillstånd. Det vanligaste är att friskolorna är organiserade som aktiebolag. Läsåret 2011/2012 drevs 75% av de fristående gymnasieskolorna och 44% av de fristående grundskolorna i aktiebolagsform.⁵⁹

4.2. Finansiering

Den nya skollagen gav friskolor möjligheten att operera på samma villkor som kommunala skolor. Med denna utgångspunkt förändrades även reglerna om offentliga bidrag till fristående skolor.⁶⁰ Lika villkor innebär även lika ekonomiska villkor och med tillstånd av

⁵⁴ Prop. 2009/10:165 s. 637.

⁵⁵ SOU 2013:56 s. 56 och 1 kap. 9 § SL.

⁵⁶ Prop. 2009/10:165 s. 638.

⁵⁷ 2 kap. 5 § SL; Vlachos 2012, s. 20.

⁵⁸ Prop 2013/14:112 s. 23 och 2 kap. 5 § SL.

⁵⁹ SOU 2013:56 s. 96.

⁶⁰ Dir. 2007:33 s. 1.

skolinspektionen att bedriva friskoleverksamhet, följer en rätt till bidrag från elevernas hemkommuner.⁶¹ Bidraget baseras på den genomsnittliga kostnaden för en elev i motsvarande kommunal utbildning och ska täcka kostnader för bl.a. undervisning, läromedel, måltider och administration.⁶² Kravet på att skolan ska vara avgiftsfri hindrar friskolorna från att ta ut elevavgifter utöver skolpengen och enda sättet att öka intäkterna är att få fler antal elever att välja skolan.

4.3. Kontroll av fristående skolor

Ett av målen med decentraliseringen av skolan var att öka variationen i utbildningen, vilket fullgörs genom att enskilda huvudmän tillåts att utforma verksamheten efter egna idéer och lokala förhållanden. Grund- och gymnasieskolorna står under skolinspektionens tillsyn vars uppgift är att följa upp och utvärdera utbildningens kvalitet.⁶³ Om skolan brister i kvalitet eller om eleverna inte når målen, kan skolinspektionen förelägga om åtgärder och i värsta fall återkalla det kommunala bidraget.⁶⁴ Sådana förelägganden kan utfärdas om huvudmannen inte uppfyller de krav som ställs på verksamheten, t.ex. tillhandahållande av skolhälsovård.

5. Vinstmaximens risker för skolväsendet

5.1. Presentation av kapitlet

Då friskolereformen genomfördes för två decennier sedan, drevs majoriteten av friskolorna i stiftelseform.⁶⁵ Utvecklingen har gått mot en ökad användning av aktiebolagsformen och av alla elever som gick i en fristående gymnasieskola under läsåret 2011/12, gick 88% i en aktiebolagsägd skola. Motsvarande siffra för grundskoleelever var 62%.⁶⁶ Totalt sett fick 11% av Sveriges samtliga grundskole- och gymnasieelever sin utbildning i en aktiebolagsägd skola. Om utvecklingen var oväntad eller oönskad är svårt att avgöra utifrån lagstiftningsarbetet, men klart är att nuvarande lagstiftning inte innehåller några regler om vinstuttag och lagstiftaren förhåller sig förhållandevis neutral inför syftet med verksamheten.

⁶¹ SOU 2013:56 s. 58f.

⁶² SOU 2013:56 s. 80.

⁶³ Prop 2009/10:165 s. 538 och 556.

⁶⁴ 26 kap. 10 och 13 §§ SL.

⁶⁵ SOU 2013:56 s. 93.

⁶⁶ SOU 2013:56 s. 96.

För att utreda vinstsyftets konsekvenser för skolväsendet krävs en gemensam behandling av de två instituten som hittills har behandlats var för sig. I det följande ska redogöras för vilken betydelse det aktiebolagsrättsliga vinstsyftet och de tillåtna vinstuttagen har för skolan samt lagstiftarens svar på de risker som aktiebolaget medför. Framställningen sker i ljuset av den kritik som riktas dels mot att vinstsyftet prioriteras framför intresset av en likvärdig utbildning, dels mot att skattemedel tillfaller aktieägare i form av vinst.

5.2. Vinstsyftet och skolan

Det värde som aktiebolag oftast förknippas med är kostnadseffektivitet, som i sin tur leder till ökad konkurrens och marknadsanpassning. Genom att använda det aktiebolagsrättsliga vinstsyftet inom skolväsendet, kan samhällsekonomin effektiviseras och skolverksamheter anpassas efter lokala behov.

Med tanke på intressekonflikten mellan skollagens och aktiebolagslagens olika syften, är det inte helt problemfritt att bedriva friskola i aktiebolagsform. Eftersom ett renodlat vinstsyfte innebär att andra intressen endast tillmäts sekundär betydelse, riskerar samhällets intresse av en kvalitativ och likvärdig utbildning att åsidosättas till förmån för vinstintresset och endast beaktas som ett led i en vinstgivande affär. Det juridiska problemet ligger i hur lagstiftningen ska utformas så att de samhällsekonomiska fördelarna med vinstsyftet kan uppnås samtidigt som kvaliteten och likvärdigheten i skolan upprätthålls.

5.3. Vinstuttag och skolan

I doktrin framhålls att skolpengens utformning ger vinstmotiverade huvudmän incitament att minska på kostnaderna och fokusera på elever som inte kräver specialanpassad undervisning.⁶⁷ Skolpengen tillåter att friskolor behåller eventuella kostnadsbesparingar och själv bestämmer hur vinsten ska användas. Vinst uppstår genom att verksamhetens kostnader är lägre än dess intäkter och eftersom friskolornas intäkter inte kan påverkas, är enda sättet att gå med vinst att hålla nere elevkostnaderna eller inrikta verksamheten på särskilt lönsamma elever.⁶⁸ Eleverna vid aktiebolagsdrivna friskolor riskerar därför att kostnadsbesparingar inverkar på utbildningens kvalitet och att målen med skolan inte nås. Dessutom består den utdelade vinsten av skattefinansierade medel som egentligen är avsedda för samhällsnyttiga ändamål.

⁶⁷ Vlachos 2011, s. 68 och s. 99; Samuelsson 2011, s. 365.

⁶⁸ Vlachos 2011, s. 99.

Här finns även anledning att säga något om de friskolekoncerner som vuxit fram under senare tid. Det är framför allt inom koncerner som stordriftsfördelar och synergieffekter tillvaratas för att generera vinst. Den standardisering som sker av bl.a. undervisningsmetoder i friskolekoncerner minskar anpassningen efter lokala behov, vilket är en viktig del av skolornas kvalitetsarbete och en förutsättning för ett framgångsrikt skolsystem.⁶⁹

Att aktiebolag tillåts göra vinst motiveras främst av att skapa incitament för enskilda att starta friskolor. Utan vinstsyftet skulle antalet friskolor kraftigt minska och därmed fördelarna med en konkurrensutsatt skola. Vidare har framhållits att skattemedel som i slutändan tillfaller aktiebolag, inte är ett nytt fenomen. Vid köp av t.ex. läromedel och inventarier från aktiebolagsdrivna företag, har skolans resurser även tidigare gynnat aktieägare.⁷⁰

Från ett internationellt perspektiv är det svenska systemet unikt. Förutom Sverige är det endast Chile som tillåter obegränsade vinstuttag inom skolverksamheter, men där är skolorna bara delvis statligt finansierade.⁷¹

5.4. Metoder för att säkerställa kvalitet

Friskolornas kvalitet är tänkt att upprätthållas genom såväl en statlig tillsyn över hur väl skollagens krav uppfylls, som det fria skolvalet där skolor med sämre kvalitet väljs bort.⁷²

I uppföljningsarbetet av friskolereformen uttrycktes dock en oro över de allt fler aktiebolagsstyrda friskolorna och de risker bolagsformen medför för skolväsendet.⁷³ I stället för att reglera verksamhetssyftet eller begränsa vinstuttagen för friskolor i aktiebolagsform, beslutade riksdagen att införa en ny företagsform.⁷⁴ Företagsformen, som kallas aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning,⁷⁵ syftar till att behålla vinsten i bolaget och tillåter endast en begränsad vinstutdelning. Eftersom föreskrifter om obligatoriska återinvesteringar lätt kan kringgås, är företagsformen frivillig och har fått mycket begränsad användning.⁷⁶

⁶⁹ Vlachos 2012, s. 16.

⁷⁰ SOU 2001:12 s. 113.

⁷¹ Vlachos 2012, s. 16.

⁷² SOU 2013:56 s. 139.

⁷³ Prop.2001/02:35 s. 31.

⁷⁴ Rskr. 2005/06:32.

⁷⁵ 32 kap. ABL.

⁷⁶ SOU 2013:56 s. 141.

De omfattande riskerna med friskolesystemet har även hanterats genom att lagstiftningsvägen ställa krav på skolornas utformning och organisation. Ökad användning av nationella prov, detaljerade kursplaner och betygskriterier är exempel på regleringar som ska säkerställa kvaliteten inom utbildningsväsendet.⁷⁷

6. De lege ferenda

6.1. Presentation av kapitlet

Trots en omfattande detaljreglering av skolan, visar erfarenheterna att riskerna med vinstsyftet till viss del har realiserats. Ett otillräckligt långsiktigt engagemang hos enskilda huvudmän är en av anledningarna till att flera stora friskolekoncerner de senaste åren har ansökt om konkurs, vilket fått negativa konsekvenser för skolornas elever.⁷⁸ Dessutom förutsätter systemet att skolinspektionen har stor insyn i friskolornas verksamhet och ett effektivt sanktionssystem samt att elever och föräldrar faktiskt utnyttjar sin valmöjlighet. I det följande redovisas för de tendenser i dagens lagstiftningsarbete som tyder på att fokus går från att reglera skolan, till att reglera själva ägandet.

6.2. Högre krav på enskilda huvudmän

I april 2014 lade regeringen fram en proposition med förslag till förändringar i skollagen.⁷⁹ Förslaget innebär delvis ökade möjligheter för skolinspektionen att ingripa vid upptäckta brister i utbildningen samt att varje nyetablering av en fristående skola ska föregås av ett samråd mellan den enskilde huvudmannen och kommunen.⁸⁰ Vidare innehåller propositionen krav på att huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet att bedriva utbildning ska prövas. Enligt regeringen skulle en lämplighetsprövning medföra en ökning av både skolans kvalitet och allmänhetens förtroende för skolväsendet.⁸¹

⁷⁷ Vlachos 2012, s. 24.

⁷⁸ Dir. 2014:3 s. 7.

⁷⁹ Prop. 2013/13:112

⁸⁰ Prop. 2013/14:112 s.13ff och 40ff.

⁸¹ Dir. 2013/14:112 s. 27f.

6.3. Prövning av ägarens syfte med verksamheten

För att utreda vilka krav som bör ställas på de som äger och driver friskolor, tillsatte regeringen en kommitté som antog namnet Ägarprövningsutredningen. Genom ett tilläggsdirektiv fick kommittén i uppgift att utreda

”[...] om det är rättsligt möjligt och lämpligt att kräva att ett aktiebolag som bedriver fristående skolverksamhet helt eller delvis ska ha till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet för att få tillstånd att driva verksamheten.”⁸²

Kommittédirektivet tyder på att vinstsyftet som länge kritiserats i samhällsdebatten, även börjar ifrågasättas av lagstiftaren. Direktivet betonar att långsiktiga och seriösa motiv hos ägaren är nödvändiga för att säkerställa en god utbildningskvalitet.⁸³ Vidare uttalas att sådana krav kan vara svåra att uppfylla för vinstintresserade bolag med avsikt att sälja inom en viss tid.⁸⁴

Regeringen ger i kommittédirektivet två andra förslag till krav som kan ställas på ägaren för att säkra ett långsiktigt engagemang som medför ökad hänsyn till skolväsendets intressen. Förslagen går ut på att skolinspektionen vid tillståndsprövningen dels ska kräva att ägaren redovisar för hur målen för skolan ska nås, dels ställa krav på både ägarens och ledningens kompetens och erfarenhet att bedriva långsiktig verksamhet.⁸⁵ Vilken ställning Ägarprövningsutredningen tar till förslagen återstår att se, då uppdraget ska redovisas i november 2014.

7. Analys

Syftet med uppsatsen är att utreda om friskolor, som drivs av vinstmaximerande aktiebolag, är lämpliga och värdeskapande för skolväsendet. Utredningen har omfattat en genomgång av både vinstmaximen som handlingsnorm och friskolesystemets uppbyggnad samt vinstsyftets potentiella risker för skolväsendet. För att besvara frågeställningarna återstår en djupare analys av aktiebolagets möjligheter att ta hänsyn till andra intressen inom ramen för vinstsyftet och om lagstiftaren gjort tillräckligt för att säkerställa att sådan hänsyn tas.

⁸² Dir. 2014:3 s. 1.

⁸³ Dir. 2014:3 s. 2,4,7,8.

⁸⁴ Dir. 2014:3 s. 7.

⁸⁵ Dir. 2014:3 s. 7.

Lagstiftaren erbjuder i huvudsak tre möjligheter för aktiebolag att ta sociala hänsyn. För det första har vinstsyftet inte gjorts obligatoriskt för associationsformen utan gäller i den mån aktieägarna inte föreskrivit något annat i bolagsordningen. Vinstsyftets dispositiva karaktär gör det alltså rättsligt möjligt för aktiebolag att ha som syfte att bedriva skolverksamhet av hög kvalitet. Däremot har den rättsliga möjligheten att överge vinstsyftet ifrågasatts i doktrin, där den rådande uppfattningen är att vinstsyftet utgör en nödvändig aktiebolagsrättslig egenskap och att ett annat syfte innebär en annan associationsform. Det kan därför diskuteras om denna *rättsliga* möjlighet är en *verklig* möjlighet för huvudmän som vill bedriva friskola i aktiebolagsform.

För det andra tillåter lagstiftaren att en verksamhet bedrivs med flera alternativa syften. Ett aktiebolag kan ha som syfte att både vara vinstgivande och värdeskapande för skolväsendet. Syftespluralismen är dock förknippad med en del kontrollsvårigheter vad gäller styrelsens beslutsfattande. Det kan också tänkas att pluralistiska syften är relativt tandlösa och företrädes ges åt vinstsyftet eftersom lagstiftningen tar utgångspunkt ur och är upprättad efter vinstmaximen.

Den tredje rättsliga möjligheten att iaktta andra intressen utgår ifrån aktiebolagets möjlighet att använda vinsten till något annat än till fördelning mellan aktieägarna. Genom att bedriva verksamheten som ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, minskar aktieägarnas vinstutdelning till förmån för bolaget. Förfarandet är principiellt problemfritt då vinstmaximen behålls som enda syfte och svårigheterna med att helt eller delvis överge vinstsyftet uppstår inte. Associationsformen har dock fått en mycket begränsad användning, vilket indikerar ett fortsatt prioriterat vinstintresse hos aktieägarna.

De tre möjligheterna som erbjuds kan liknas vid rekommendationer och uppmaningar till aktiebolag att se över sitt sociala ansvar. Trots att möjligheterna finns, är det renodlade vinstsyftet idag dominerande bland aktiebolagsdrivna friskolor och som regel går vinsten till aktieägarna. Lagstiftarens försök att få aktiebolag att öppna upp sitt beslutsfattande för iakttagande av andra intressen kan alltså ifrågasättas. I stället för att styra ägandet genom regler, bygger det svenska systemet på en stark tilltro till en liberal marknadsstyrning där huvudmännen förväntas ta ansvaret i egna händer. I det följande ska utredas vilka incitament ett aktiebolag har för att frivilligt ta hänsyn till andra intressen än vinst.

Ett bolag med renodlat vinstsyfte har främst två tillvägagångssätt för att beakta andra värden på eget initiativ. Antingen beslutar styrelsen att företaget verkar för en viss kvalitet och fattar beslut härmed, i den mån vinstsyftet inte uppenbarligen åsidosätts, eller så utfärdar bolagsstämman sidorestriktioner till styrelsen att följa vissa kvalitetskrav. Förutsatt att anvisningarna inte uppenbarligen strider mot vinstintresset, är de bindande för styrelsen vars möjlighet att självständigt besluta om hur vinstsyftet ska uppnås begränsas.⁸⁶ Oavsett om initiativ tas av styrelsen eller av bolagsstämman, påverkas inte vinstsyftet som beslutsriterium. Problemet är att andra intressen, i vårt fall utbildningskvaliteten, blir sekundära till vinstsyftet och riskerar att bortprioriteras i en situation då fördelarna med ett ökat anseende inte motsvarar kostnaderna.

Uppenbarhetsrekvisitet bidrar till att ge vinstdrivande bolag generösa möjligheter att på eget initiativ ta hänsyn till andra intressen och chansen att sådan hänsyn tas ökar om bolaget har långsiktiga motiv med verksamheten. Ett stort ansvar för skolväsendets kvalitet ligger i händerna på aktieägare som beslutar med vilket syfte verksamheten ska bedrivas och hur vinsten ska användas. Trots detta ställs få krav på enskilda huvudmän och ägarnas motiv till att driva skolverksamhet prövas inte. I stället för att styra ägandet har ett omfattande arbete lagts ner för att styra skolorna med regler. Denna detaljreglering av skolan innebär inte endast ett ingrepp i den personliga autonomin, den visar också på en tveksamhet vad gäller privata aktörers intresse att själva ta ansvar för skolans kvalitet.⁸⁷

Av pågående lagstiftningsarbete framgår att lagstiftarens fokus verkar ha gått från att styra skolan med hjälp av regler, till att styra själva ägandet. Av den proposition som lagts fram av regeringen kan utläsas att det är tveksamt om detaljreglering som styrmedel är särskilt effektivt. I stället föreslår regeringen ökade krav på huvudmännen och mer ingripande sanktioner vid upptäckta brister i skolornas kvalitetsarbete. Vad Ägarprövningsutredningen kommer fram till i frågan om att helt eller delvis ersätta bolagsordningens vinstsyfte med syftet att bedriva skolverksamhet av god kvalitet, återstår att se. Mot bakgrund av de diskussioner i doktrin som behandlar vinstsyftets betydelse för den aktiebolagsrättsliga associationsformen, är det tveksamt om det över huvud taget är praktiskt möjligt att helt ersätta vinstsyftet. Ett delat syfte enligt förslaget innebär konkurrerande ändamål och potentiella intressekonflikter, vilket kräver tydliga prioritetsordningar och preciseringar för att

⁸⁶ 8 kap. 41 § 2 stycket ABL.

⁸⁷ Vlachos 2012, s. 25.

undvika problem. Det intressanta med regeringens tilläggsuppdrag till Ägarprövningsutredningen är att lämpligheten av att bedriva friskolor med vinstsyfte ifrågasätts och att de risker som tillåtna vinstuttag utsätter skolan för, fortfarande utgör ett orosmoment.

8. Slutsats

Om aktiebolaget traditionellt setts som en kapitalassociation vars främsta syfte är att tillgodose aktieägarnas intresse, används associationsformen idag för andra verksamheter än lönsamma projekt. Det lagstadgade vinstsyftet är en av anledningarna till att associationsformen förknippas med ett visst värde, som inte alltid överensstämmer med samhällseliga intressen såsom kvalitativ utbildning. Riskerna med att vinstsyftet tillåts verka på bekostnad av utbildningens kvalitet, har länge stått i centrum för samhällsdebatten om friskolans berättigade existens. De kostnadsbesparingar som krävs för att gå med vinst ökar risken för standardiserade utbildningar inom friskolekoncerner och leder till att friskolor tycks inrikta sin verksamhet på studiemotiverade elever utan behov av särskilt stöd. I längden kan vinstsyftet tänkas leda till ökad segregation och minskad likvärdighet i utbildningen.

Skolans samhällseliga värde gör att den skiljer sig från verksamheter som traditionellt styrs av marknaden. Detaljregleringen av skolan och den kommunala finansieringen tyder på att statsmakterna har fått minskat förtroende för att de privata aktörerna på egen hand tar tillvara på skolväsendets intressen. Det står klart att ju större anledning det finns att ifrågasätta utövarens motiv, desto större blir behovet av detaljreglering för att säkerställa kvaliteten. Att styra skolan med hjälp av regler är dock inte helt problemfritt då det minskar huvudmännens möjlighet att anpassa utbildningen efter lokala förhållanden och behov. Om friskolan i stället kontrollerades genom att reglera ägandet och pröva ägarens syfte med verksamheten, skulle förtroendet för huvudmännen öka. Som en följd av ett ökat förtroende skulle behovet av detaljreglering minska, vilket är en viktig förutsättning för en fri konkurrens och friskolornas genomslag. Det sagda ligger i linje med vad regeringen anför i sin senaste proposition.

Att helt avskaffa vinstsyftet innebär både associationsrättsliga problem och minskade incitament att starta friskolor. I stället tyder långsiktiga motiv hos ägaren på ökade incitament att upprätthålla en ökad utbildningskvalitet och bör därför vara en förutsättning för att få tillstånd att bedriva friskola. Ett sätt att garantera sådana långsiktiga motiv är att föreskriva att syftet med skolverksamheten till viss del ska vara att bedriva en kvalitativ utbildning,

samtidigt som tydliga preciseringar införs för att undvika problemen med pluralistiska syften. Ett annat sätt är att behålla det renodlade vinstsyftet men föreskriva att bolagsstämman inte får besluta om vinstuttag förrän viss mätbar kvalitet har uppnåtts.⁸⁸ Det är alltså inte vinstsyftet i sig som skapar tvivel kring att bedriva skolverksamhet i aktiebolagsform, utan snarare en ineffektiv metod att säkerställa att vinstdrivande huvudmän iakttar skolväsendets intressen.

Avslutningsvis kan sägas att dagens marknadsstyrning av skolan inte är omdebatterad utan anledning. Trots att fristående och kommunala skolor verkar på lika villkor inom ramen för samma regelverk, påverkar utövarens motiv hur verksamheten bedrivs i praktiken. Lagstiftningen gör det rättsligt möjligt, men inte nödvändigt, för vinstgivande aktiebolag att ta hänsyn till skolväsendets intressen. Efter den utveckling som skett på skolans område de två senaste decennierna, med allt fler aktörer som drivs av vinstsyfte, kan lämpligheten av lagstiftarens liberala hållning ifrågasättas. Uppsatsen visar att det är mer ändamålsenligt att säkerställa utbildningskvaliteten genom att reglera ägarnas motiv, än att styra skolan med hjälp av regler. Med ökad tilltro till huvudmännen, minskar behovet av centralt utformade regler och skolan kan anpassas efter lokala förutsättningar - vilket är den ursprungliga tanken med den fristående skolan.

⁸⁸ Ohlsson 2012, s. 55.

9. Käll- och litteraturförteckning

Källor

Statens offentliga utredningar

SOU 1997:168 Vinstutdelning i aktiebolag

SOU 2013:56 Friskolorna i samhället

Propositioner

Prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan

Prop. 2001/02:35 Fristående skolor

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

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

Nya aktiebolagslagen: 2005 års aktiebolagslag med specialmotiveringarna från propositionen, Thomson fakta, Stockholm, 2005

Direktiv

Dir 2014:3 Tilläggsdirektiv till Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11)

Rättsfall

NJA 1987 s. 394

Litteratur

Arvidsson, Niklas: *Aktieägaravtal. Särskilt om besluts- och överlåtelsebindningar*, Thomson Reuters Professional AB, Stockholm 2010

Bergström, Claes och Samuelsson, Per: *Aktiebolagets grundproblem*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2012

Dotevall, Rolf: *Bolagsledningens skadeståndsansvar*, andra upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2008

Nerep, Erik och Samuelsson, Per: *Aktiebolagslagen en lagkommentar, Del 1*, Thomson Reuters Professional AB, Stockholm 2009

Ohlsson, Göran: *Vikten av vinst. En studie om syftets betydelse i bolagsstyrning*, Iustus förlag AB, Uppsala, 2012.

Sandström, Torsten: *Svensk aktiebolagsrätt*, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2010

Artiklar

Lindskog, Stefan: "Aktieägaravtal- kommentarer med anledning av en avhandling" I: *Svensk Juristtidning* 2011, häfte tre.

Samuelsson, Per, "En essä om vinst och värde". I: *Festskrift till Boel Flodgren, (Red. Eva Lindell-Frantz, Krister Moberg, Birgitta Nyström, Katarina Olsson)*, Lund 2011

Sandgren, Claes: "Om empiri och rättsvetenskap" I: *Juridisk Tidsskrift*, nr. 3 1995/96 s. 726-748

Vlachos, Jonas: "Friskolor i förändring". I: *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? (Red. Laura Hartman)* s. 66-110, Andra upplagan, SNS Förlag, 2011

Vlachos, Jonas: "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?". I: *Ekonomisk Debatt*, nr.4 2012, s. 16-30

Elektroniska källor

Cannon, Barbara m.fl.: *Sätt stopp för vinstuttag i skolan* Svenska Dagbladets nätupplaga, publicerad: 27-03-2013

hämtad: 13-05-2014 från: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/satt-stopp-for-vinstuttag-i-skolan_8034428.svd

Lagerström, Kristina och Zachrisson, Johan W.: *Skolfesten* Sveriges Television AB:s Dokumentärfilm, sändes: 24-10-2013

hämtad: 25- 03-2014 från: <http://www.svtplay.se/video/1550396/skolfesten>

Lucas, Dan och Jällhage, Lenita: *Konkursskolor saknar ansvar för eleverna* Dagens Nyheters nätupplaga, publicerad: 11-08-2013

hämtad: 15-04-2014 från: <http://www.dn.se/ekonomi/konkursskolor-saknar-ansvar-for-eleverna/>

Per Eriksson: skollagen (2010:800), *Karnov*,

hämtad 01-04-2014 från <http://www.karnovgroup.se>