

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet

Yttrande över Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. För kommittéer och särskilda utredare som har tillkallats före nämnda ikraftträdande tillämpas förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner överlag att konsekvensutredningen är tydlig och väl genomförd. Regelrådet ser särskilt positivt på de detaljerade beräkningarna av förslagets konsekvenser för företagen och redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena. Samtliga delasppekter förutom effekter av om ingen reglering kommer till stånd, behov av speciella informationsinsatser och berörda företag utifrån storlek bedöms uppfylla kvalitetskraven.

Regelrådet vill även framhålla vikten av utvärdering. Eftersom det är 2007 års förordning om konsekvensutredning som är tillämplig i detta ärende finns inget krav på att konsekvensutredningen ska ta upp denna aspekt och den ingår därför inte i det som bedöms av Regelrådet. Inte minst mot bakgrund av komplexiteten i de frågor som behandlas i betänkandet vill Regelrådet likväl framhålla det stora värde som en väl planerad och väl genomförd utvärdering potentiellt skulle kunna ha.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Utredningen lämnar förslag om förbud mot vinstutdelning och värdeöverföringar i vissa situationer: vid nyetablering, överlåtelse och förelägganden om kvalitetsbrister. Värdeöverföring enligt skollagen ska avse alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten. Förbudet innebär en begränsning av vilka värdeöverföringar som de enskilda huvudmännen får göra. De syftar inte till att hindra huvudmännen från att göra vinster.

För att ett förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar ska bli verksamt i det fall en enskild huvudman är organiserad på ett sådant sätt att den har flera enheter eller driver annan verksamhet lämnar utredningen förslag om krav på särredovisning på förskole- och skolenhetsnivå.

Utredningen föreslår att det ska framgå av skollagen att det är företagets resultat, likviditet och eget kapital som vägs in i bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna. Även andra

omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning ska få beaktas. Den enskilde ska också ha ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten på längre sikt.

Om en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet föreslår utredningen att detta ska anmälas skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha inkommit senast den 1 november läsåret före det läsåret som nedläggningen genomförs.

Utredningen föreslår att det i skollagen införs en skyldighet för enskilda huvudmän att i vissa fall återbetala kommunala bidrag samt en rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag. Utredningen föreslår även ett införande av sanktionsavgifter samt ändringar som underlättar för tillsynsmyndigheterna att besluta om att stänga fristående förskolor och skolor vid brister.

Bland utredningens övriga förslag kan nämnas krav på juridisk person som huvudman, krav på att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en revisor samt att regeringen bör införa villkor för vissa riktade statsbidrag.

Bedömning av delasppekter

Bakgrund och syfte med förslaget

Det sammantagna syftet med utredningens förslag är att enskilda huvudmän som bedriver skola eller förskola ska ha rätt incitament till regelefterlevnad samt förmåga att bedriva en långsiktig och högkvalitativ verksamhet för barn och elever.

Utredningen, som tillsattes den 30 juni 2022, har vid två tillfällen fått tilläggsdirektiv och förlängd utredningstid. Enligt direktiven ska utredningen utreda vissa typer av krav, utöver de redan befintliga, som bör ställas på de som äger och driver företag inom den fristående förskole- och skolsektorn. Utredningen ska även bedöma om det behövs ytterligare verktyg för att säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom förskola och skola har ett långsiktigt och seriöst engagemang samt incitament att bedriva en högkvalitativ verksamhet. Utredningen ska därför bland annat:

- utreda och föreslå förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister,
- utreda och föreslå hur det kan säkerställas att enskilda huvudmän inom skolväsendet har en stabil ekonomi,
- utreda och föreslå en möjlighet till återkrav av så kallad skolpeng samt skärpta sanktioner vid tillsyn enligt skollagen,
- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna kan fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- utreda hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningens uppdrag gäller enligt direktiven förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges att utredningen har övervägt ett flertal alternativa lösningar, rörande exempelvis olika sätt att villkora användningen av mottagna kommunala bidrag; hur ett överskott som uppstår vid ett värdeöverföringsförbud får användas; förslaget att enskilda huvudmän ska vara skyldiga att i en viss tid i förväg meddela när en enhet ska läggas ned; villkor för riktade statsbidrag; hur återkrav av kommunala bidrag bör regleras; möjligheten till en bredare användning av sanktionsavgifter; förslaget om ändrade förutsättningar för återkallelse med mera samt hur länge ett värdeöverföringsförbud bör gälla. ’

Det anges vidare att utredningens uppdrag består i att lämna förslag som kopplar till tydliga problembeskrivningar i direktiven. Redovisningar av vilka konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas blir därför, enligt utredningen, lätt en beskrivning av att problemen kvarstår och att de positiva effekterna uteblir. Av den anledningen redovisas endast konsekvenserna av att inte vidta några åtgärder där det är relevant.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av alternativa lösningar är utförlig och tydlig, vilket Regelrådet ser positivt på. Regelrådet noterar att det uppdrag som utredningen haft enligt direktiv är tydligt inriktat mot åtgärder som avser vinstutdelning. Av detta skäl är det i och för sig förståeligt att alternativa lösningar kommer att ha en sådan utgångspunkt. Samtidigt uppfattar Regelrådet inte att direktiven är formulerade på ett sådant sätt som uttryckligen förhindrar en bredare beskrivning och resonemang om alternativa lösningar. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att utredningen kunde ha beskrivit andra möjliga sätt att åtgärda de problem som utredningens arbete ska bidra till att lösa. Det hade varit motiverat att beskriva alternativa lösningar, och vilka för- och nackdelar dessa kan ha, inte minst mot bakgrund av att lösningar som fokuserar på företags möjligheter att ta ut vinst kan antas vara påtagligt ingripande i förutsättningarna för företagande. Samtidigt finner Regelrådet inte att det kan anses obligatoriskt enligt förordningens krav att en sådan beskrivning ska finnas och även befintlig beskrivning är av det skälet tillräcklig för att uppfylla dessa krav.

Det ges, såvitt Regelrådet kunnat utläsa, endast ett exempel på nollalternativet, närmare bestämt avseende förslaget om huvudmannens ansvar för utbildningen. Regelrådet ifrågasätter att redovisning inte skulle vara relevant beträffande övriga förslag som utredningen lägger fram och anser mot den bakgrunden att det hade varit önskvärt med en mer utförlig redogörelse. Regelrådet kan notera att om ingen åtgärd vidtas innebär detta inte nödvändigtvis att dagens problem kommer att kvarstå på samma nivå; det är också möjligt att de över tid skulle kunna förvärras eller minska till följd av andra faktorer än dem som förslagsställaren övervägt. Sammantaget finner således Regelrådet att förslagsställarens resonemang i detta avseende kan vara något förenklat.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar, medan redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att EU-rätten har inflytande på flera av utredningens förslag och att utredningen har vinnlagt sig om att de förslag som läggs ska stämma överens med EU-rätten.

De förslag som främst berörs av EU-rätten är förslagen om värdeöverföringsförbud, som berörs av EU:s tjänstedirektiv, samt förslagen om utökad sanktionstrappa, som berörs av Europakonventionen. Förslagen om sanktionsavgifter berörs även av Europarådets rekommendationer om administrativa sanktioner.

Utredningen bedömer att de enskilda huvudmännen i den absoluta majoriteten av alla fall bedriver ekonomisk verksamhet och att de därför är att anse som tjänsteutövare enligt EU-rätten. Slutsatsen är således att deras verksamhet omfattas av den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten. Det finns, enligt utredningen, flera karaktärsdrag i systemet som talar starkt för att många enskilda huvudmän får anses ha ekonomiska syften. Det starkaste argumentet är att de enskilda huvudmännen kan göra vinst på skolpengen.

Vidare anges att utredningen har hämtat in ett rättsutlåtande från juristen Isak Lefvert med en analys av EU-rättens inflytande på utredningens uppdrag. Rättsutlåtandet har kvalitetsgranskats och granskats vetenskapligt av professor Carl Fredrik Bergström vid Uppsala universitet. Rättsutlåtandet finns i bilaga 4 till betänkandet.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att de förslag som lämnas inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regelrådet finner inget som talar emot förslagsställarens bedömning och finner således redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

De föreslagna lagändringarna bör enligt utredningen träda i kraft så fort som möjligt. Med hänsyn till tidplanen för den fortsatta beredningsprocessen är det tidigaste tänkbara datumet den 1 juli 2027. De nya kraven på enskilda huvudmän ska som huvudregel tillämpas vid alla beslut som fattas efter ikraftträdandet. Vidare anges övergångsbestämmelser för de förslag där detta bedöms behövas.

I avsnittet om konsekvenser för Skolinspektionen anges "informationsinsatser inför förändringarna" som en del i en större kostnadspost. Frånsett detta finns ingen redogörelse i remissen kring behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Beträffande behov av speciella informationsinsatser saknas i princip redogörelse i remissen. Mot bakgrund av de omfattande konsekvenser som vissa av utredningens förslag kommer att få för delar av friskolesektorn är denna avsaknad av konkretion, enligt Regelrådets uppfattning, en uppenbar brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar, medan redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningens uppdrag omfattar fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem. I sina överväganden har utredningen förhållit sig till företagsformerna inom sektorn som helhet samt till enskilda huvudmän som ansvariga för en verksamhet. Utredningen anger att det har saknats förutsättningar att ta fram särskilda bestämmelser för fristående förskolor

eller att anpassa förslagen utifrån att de cirka 250 kommunala tillsynsmyndigheterna har mycket varierade förutsättningar.

Med enskilda avses enligt förarbetena till skollagen bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och enskilda individer. Utöver benämningen enskild huvudman har utredningen valt att använda begreppet "företag" för att beskriva den entitet som har godkännandet. Det gör det möjligt att beskriva enskilda huvudmän utifrån den företagsform de valt, men är också ett begrepp som går att relatera till andra regelverk än skollagen.

Utredningens förslag kommer att gälla för samtliga enskilda huvudmän. Hösten 2024 fanns det 2 382 enskilda huvudmän med godkännande att bedriva fristående förskola, grundskola eller gymnasieskola. Dessa drev sammanlagt 4 106 enheter med 423 000 barn och elever.

Lite drygt hälften (56 procent) eller drygt 1 300, av de enskilda huvudmännen bedriver endast en enhet, är inte del av någon koncern och har inte heller någon annan verksamhet utöver förskole- eller skolverksamheten. Detta är vanligast bland enskilda huvudmän som bedriver förskola, där andelen är 61 procent. För grundskolor är motsvarande andel 20 procent och bland gymnasieskolor 29 procent.

Om man ser till samtliga enskilda huvudmän inom fristående förskola och skola så dominerar mindre huvudmän som driver enstaka förskolor och skolor med ett lägre genomsnittligt elevantal. Ser man till var barn och elever går är aktiebolag den vanligaste formen. 74 procent av alla barn och elever som går i en fristående förskola eller skola går i en skola som drivs av ett aktiebolag. Det beror på att aktiebolag i genomsnitt har fler och större fristående verksamheter. Mer än 60 procent av de enskilda huvudmän som drivs i aktiebolagsform ingår i en koncern. De huvudmän som är del av en koncern har i genomsnitt fler enheter och fler elever. 43 procent av de barn och elever som går i en fristående förskola eller skola i Sverige går i en verksamhet som bedrivs av någon av de 10 största utbildningskoncernerna.

Det finns 111 600 barn och elever i verksamheter där den enskilda huvudmannen har valt en annan bolagsform än aktiebolag. Det motsvarar cirka 26 procent av det totala antalet barn och elever i fristående förskolor och skolor. Den näst vanligaste företagsformen är ekonomiska föreningar, där det finns 1 055 huvudmän som sammanlagt har 42 600 barn och elever. Stiftelser är huvudmän för 220 enheter med 37 000 barn och elever, och hos ideella föreningar finns 26 000 barn och elever fördelade på 383 enheter.

Av samtliga barn som gick i förskola var år 2023 ungefär 22 procent inskrivna på en fristående förskola hos en enskild huvudman. Hösten det året fanns 1 900 enskilda huvudmän som sammanlagt drev 2 700 fristående förskolor. Det motsvarar 30 procent av landets förskoleenheter.

Hösten 2023 gick 16 procent av grundskoleeleverna i en skola med enskild huvudman. Höstterminen 2023 fanns 545 enskilda huvudmän med godkännande att bedriva grundskola. Dessa drev sammanlagt 830 enheter. 47 procent av de enskilda huvudmännen inom grundskolan är aktiebolag. Ungefär en femtedel är ekonomiska föreningar, 16 procent är ideella föreningar och 14 procent är stiftelser.

År 2013 fanns det 227 enskilda huvudmän inom gymnasieskolan, medan det i dag finns 206. Däremot har andelen elever ökat. 2013 gick 26 procent av eleverna i gymnasieskolan i en skola som drevs av en enskild huvudman. Hösten 2023 gick i stället drygt var tredje

gymnasieelev på någon av de 463 fristående gymnasieskolorna. De allra flesta enskilda huvudmännen inom gymnasieskolan, 81 procent, är aktiebolag.

Vidare anges att utredningens förslag om krav på revision och att vissa enskilda huvudmän ska upprätta särredovisning kommer att öka behovet av revisions- och redovisningstjänster.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om antal och bransch är tydlig. Däremot saknas information om storleken på berörda företag, vilket Regelrådet ser som en uppenbar brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar, medan redovisningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges att utredningens förslag innebär en omställning och för vissa fristående aktörer också betydande inledande kostnader samt i vissa fall även återkommande kostnader.

Utredningen bedömer att förslagen som är kopplade till värdeöverföringar kan skapa en generell osäkerhet som minskar investeringsviljan. Utredningens förslag utgår från en enhet, det vill säga en fristående förskola, skola eller fritidshem. Det kan få som konsekvens att större huvudmän eller koncerner inte på samma sätt som hittills kan omfördela resurser mellan olika enheter. Utredningen bedömer vidare att förslaget att införa ett tidsbegränsat förbud mot värdeöverföringar i vissa situationer – vid nyetablering, överlåtelse och förelägganden om kvalitetsbrister – kan få olika konsekvenser beroende på de specifika omständigheterna.

Förslaget om värdeöverföringsförbud vid nyetablering bedöms ha en förhållandevis liten påverkan på företagande och nyetablering. Utredningen bedömer dock att ett förslaget kan leda till att kortsiktiga aktörer, och framför allt mindre sådana, avstår från att starta nya skolor, förskolor eller fristående fritidshem. För stora skolkoncerner bedöms dock ett tidsbegränsat förbud bara ha begränsad påverkan.

Utredningen bedömer att ett värdeöverföringsförbud vid överlåtelse kan komma att innebära större konsekvenser för företagande än förbudet vid nyetablering. Detta eftersom vinstdrivande aktörer de första åren efter uppköp av en befintlig enhet troligtvis förväntar sig avkastning, vilket inte är givet vid nyetablering.

Utredningen bedömer att förslaget om förbud mot värdeöverföringar vid förelägganden om kvalitetsbrister kan leda till ett minskat intresse hos oseriösa och kortsiktiga vinstdrivande aktörer för att driva skolor och förskolor. Utredningens bedömer dock sammantaget att förslaget inte kommer att ha någon betydande påverkan på köpviljan, förutom att oseriösa och kortsiktiga aktörer inte kommer att vilja köpa upp fristående verksamheter.

Utredningens förslag att enskilda huvudmän inte ska kunna få riktade statsbidrag om de samtidigt genomför värdeöverföringar kan få kännbara ekonomiska konsekvenser för vissa huvudmän, främst de som är organiserade som aktiebolag. Under 2023 fördelades drygt 2,1 miljarder kronor i riktade statsbidrag till 816 enskilda huvudmän. Det högsta beloppet till en enskild huvudman år 2023 var drygt 216 000 000 kronor och det lägsta 10 000 kronor.

För de enskilda huvudmän som inte kan leva upp till de skärpta krav på ekonomiska förutsättningar som utredningens föreslår kan konsekvensen bli att deras ansökan avslås, att

de vid tillsyn föreläggs att åtgärda bristerna eller att de, vid överträdelse, åläggs att betala en sanktionsavgift. Vilka konkreta konsekvenser utredningens förslag får vid tillsyn beror på bristernas omfattning. Utredningen bedömer att merparten av de enskilda huvudmännen lever upp till kraven redan i dag.

Vidare anges att utredningens förslag om att enskilda huvudmän ska anmäla en planerad nedläggning till lägeskommunen kan ge negativa ekonomiska konsekvenser för de enskilda huvudmän som berörs. Samtidigt innebär kraven på ekonomiska förutsättningar att enskilda huvudmän ska ha ett sådant ekonomiskt utrymme att verksamheten kan drivas med bibehållen kvalitet under tiden som en avveckling sker.

Utredningens förslag om särredovisning innebär en ökad administrativ belastning för företagen. Enskilda huvudmän med flera tillstånd eller med annan verksamhet behöver upprätta en särredovisning. Utredningen föreslår också ett generellt revisionskrav i syfte att förbättra de underlag som tillsynsmyndigheterna använder. Utöver detta bedömer utredningen att det kan tillkomma ytterligare kostnader, som dock endast är marginella och förekommer redan i dag. Det handlar till exempel om ökade krav på enskilda huvudmän att lämna information.

Utredningen har låtit Ramböll beräkna kostnaderna av förslagen. Nedan sammanfattas de viktigaste antagandena och beräkningarna.

I december 2024 drevs sju förskolor av en huvudman med enskild firma. Utredningens förslag om att endast juridiska personer får godkännas som enskild huvudman innebär att dessa antingen får ombilda sitt företag till en tillåten företagsform eller lägga ned verksamheten. Givet att samtliga väljer att ombilda sig till aktiebolag innebär det en sammanlagd engångskostnad om 650 000 kronor och en årligt tillkommande kostnad om 170 000 kronor.

Utredningen föreslår att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en revisor. Detta förslag kommer att leda till ökade kostnader för de enskilda huvudmän som i dag inte har krav på revision och valt bort det. Kravet på revisor bedöms påverka knappt 400 enskilda huvudmän. Hur hög revisionskostnaden blir kommer sannolikt att variera mellan företagen. För att beräkna revisionskostnaden har utredningen utgått från ett genomsnittligt timpris på cirka 2 000 kronor. Utifrån uppskattningen att revisorn kommer att behöva lägga 8 timmar på revisionen blir den totala extra kostnaden för de företag som i dag inte har någon revisor 16 000 kronor. Baserat på att 400 enskilda huvudmän inte har revisor i dag innebär förslaget en sammanlagd årligt tillkommande kostnad om 6 000 000 kronor.

Utredningens förslag om krav på särredovisning omfattar enbart enskilda huvudmän som har fler än en enhet eller bedriver annan verksamhet utöver en förskola eller skola. Endast en tredjedel, 804 enskilda huvudmän, kommer därmed omfattas av kravet. Vilka kostnader förslaget kommer att innebära för de enskilda huvudmännen varierar. Större företag med flera enheter får de högsta absoluta kostnaderna, men det är de minsta aktörerna – som ändå omfattas av reglerna – som får högst kostnad per enhet.

Utredningen anger att det är svårt att med någon större exakthet beräkna vad det kommer kosta att upprätta särredovisning. Det beror bland annat på den stora variationen bland de enskilda huvudmännen. Bedömningen är att det kommer att uppstå vissa övergångskostnader när en enskild huvudman för första gången upprättar särredovisning. Sannolikt kommer vissa organisatoriska kostnader samt it- och systemkostnader uppstå.

Utöver övergångskostnader kommer särredovisningskravet innebära årligen återkommande merkostnader. Dessa antas vara ungefär lika stora för olika företagsformer, eftersom kravet på särredovisning är detsamma. Sammantaget visar Rambölls beräkningar att förslaget medför ökade kostnader med knappt 100 000 000 kronor om året för de 804 enskilda huvudmännen. Den genomsnittliga kostnaden per huvudman, oavsett antal enheter, uppgår till 110 000 kronor.

Sammanfattningsvis kommer utredningens förslag påverka de enskilda huvudmännens kostnader i olika omfattning. Omkring 1 400 enskilda huvudmän kommer inte påverkas alls.

Ungefär 175 enskilda huvudmän kommer enbart få ökade kostnader för revisor. Ett fåtal enskilda huvudmän kommer behöva ombilda sig till en annan företagsform och därför få tillkommande kostnader förknippade med det. De 800 aktörer som behöver gå över till att upprätta särredovisning kommer att påverkas i olika utsträckning. Större aktörer får en lägre procentuell merkostnad på grund av stordriftsfördelar. Hur stor kostnad de enskilda huvudmännen får beror bland annat på hur många enheter de har, men också på till exempel tillgången till ekonomisk kompetens och systemlösningar.

Sammanlagt kommer sektorn få en kostnadsökning om drygt 100 000 000 kronor årligen.

Utredningen anger att de tillkommande kostnaderna är administrativa och syftar till att skapa insyn och möjlighet till uppföljning och kontroll av hur offentliga medel används. I dag ingår kompensation för administrativa kostnader i det kommunala bidraget. Utredningen bedömer att även de ökade kostnader för vissa enskilda huvudmän som följer av utredningens förslag får anses ingå i den administrativa ersättning som finns i dag. Ersättningen för administrativa kostnader motsvarar i dag tre procent av grundbeloppet. En generell kompensation genom en höjd administrativ ersättning skulle, enligt utredningen, riskera att leda till att vissa huvudmän överkompenseras medan andra underkompenseras och föreslås därmed inte.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen är tydlig och utförlig. Regelrådet ser särskilt positivt på de detaljerade kostnadsberäkningarna och de överväganden som presenteras, vilka sammantaget bidrar till att höja konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner således redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Enskilda huvudmän är tjänsteutövare och verkar på en marknad. De konkurrerar med varandra och med kommunala huvudmän om barn och elever. De förslag som utredningen lämnar syftar bland annat till att endast långsiktiga och seriösa aktörer ska verka på marknaden och att offentliga medel redovisas på den enhet som de är avsedda att finansiera. Det innebär att flera av förslagen kan komma att få negativa effekter på företagets konkurrensförmåga. Konkurrensförmågan kan också påverkas positivt eller negativt när uppgifter om en enhets ekonomi blir tillgängliga genom att värdeöverföringar kan följas på enhetsnivå.

Utredningens förslag kommer att innebära ökade kostnader för enskilda huvudmän. Alla kommer dock inte påverkas av förslagen. Att vissa mindre aktörer inte behöver omorganisera sig eller hantera ökade kostnader kan ge dem fördelar i konkurrensen med andra som får ökade kostnader.

Utredningen kan även konstatera att större aktörer kommer att ha vissa fördelar i förhållande till övriga. Större aktörer har större möjlighet att anpassa sig genom att omfördela resurser och hitta lösningar för att hantera begränsningarna. Utredningen bedömer också att större aktörer kommer få vissa stordriftsfördelar i upprättande av särredovisningar. Det innebär att de ekonomiska konsekvenserna relativt sett blir mindre för större aktörer.

Utredningen bedömer att en konsekvens av de samlade förslagen kan bli att vissa aktörer väljer att lägga ned eller sälja sin verksamhet. Att det finns färre aktörer kan påverka konkurrensen negativt. Utredningen bedömer dock att förslagen även kan medföra positiva effekter på konkurrensen i och med att seriösa aktörer som vill bedriva en kvalitativ verksamhet får bättre förutsättningar att växa.

Den ökade administrationen och de ökade kostnaderna påverkar inte enbart befintliga enskilda huvudmän. Tillkommande aktörer på skolmarknaden kommer att känna till kostnaderna redan när de överväger en etablering. De ökade kraven och kostnaderna tillsammans med värdeöverföringsförbudet vid nyetablering kan minska intresset för nyetableringar, särskilt bland mindre aktörer. Färre nya aktörer riskerar i sin tur att försvaga konkurrensen i sektorn och minska mångfalden av fristående aktörer.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har i sin redovisning tagit upp flera aspekter kopplade till konkurrensförhållandena för berörda företag och beskrivit dessa på ett tydligt sätt. Regelrådet noterar att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden i detta ärende är tydligare än vad som är fallet i förhållandevis många andra ärenden.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte noterat någon information i remissen avseende regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Såvitt Regelrådet kan bedöma finns ingen annan påverkan på företagen än den som redogörs för ovan och nedan, och Regelrådet finner mot denna bakgrund avsaknaden av information godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att utredningen där så är lämpligt har sökt lämna förslag som inte gör skillnad på kommunala och enskilda huvudmän. Hänsyn har också där det är möjligt tagits till idéburna aktörer och till små aktörer, oavsett driftsform.

Utredningen anger att det saknas uppgifter om omsättning eller andra ekonomiska nyckeltal för enskilda huvudmän som inte är aktiebolag. Utredningen har därmed utgått från ekonomiska uppgifter för aktiebolagen för att analysera hur utredningens förslag kan komma att påverka små företag. Om det finns systematiska skillnader mellan aktiebolag och andra företagsformer som påverkar de ekonomiska nyckeltalen, exempelvis att omsättningen är lägre, så kan kostnaderna ha en större påverkan än vad som fångas i sammanställningen.

En jämförelse av kostnaderna med de ekonomiska nyckeltalen för ett representativt skolföretag visar att utredningens förslag har en viss påverkan, och att den blir större för mindre företag. Ungefär 1 400 enskilda huvudmän påverkas dock vare sig av kraven på särredovisning eller på revision.

Ungefär 175 enskilda huvudmän kommer enbart få ökade kostnader på grund av det generella revisorskravet. Dessa utgörs av mindre enskilda huvudmän med bara en enhet. Revisionskostnaden för medianföretaget med en enhet utgör 0,2 procent av omsättningen.

De företag som får den procentuellt sett största kostnadsökningen är enskilda huvudmän som behöver upprätta särredovisning på grund av att de har två enheter, alternativt en enhet och sidoverksamhet. Dessa enskilda huvudmän får extra kostnader på cirka 50 000 kronor. Denna grupp omfattar 524 enskilda huvudmän, vilket motsvarar 65 procent av de enskilda huvudmän som påverkas av förslaget, eller 22 procent av det totala antalet enskilda huvudmän. Det är också framför allt bland dessa företag som det tillkommer kostnad för revision.

Medianföretaget med två enheter har ett rörelseresultat på närmare 700 000 kronor. Kostnaden för att upprätta särredovisning utgör därmed cirka 7 procent av rörelseresultatet, men 0,3 procent av omsättningen. Samtidigt finns det mindre huvudmän med lägre omsättning där kostnaderna får en relativt sett större betydelse. Ett skolföretag med två tillstånd i den tionde percentilen har en omsättning på drygt 10 miljoner kronor. För ett sådant företag motsvarar kostnaden för att upprätta en särredovisning 0,5 procent av omsättningen.

Ett medianföretag med fler än fem enheter har ett rörelseresultat på 4,7 miljoner kronor. Huvudmän som behöver särredovisa sex enheter beräknas få totala extra kostnader på cirka 216 000 kronor vilket motsvarar en genomsnittlig kostnad per enhet om cirka 43 000 kronor. Det motsvarar 4,6 procent av rörelseresultatet för medianföretaget med fler än fem enheter, eller 0,2 procent av omsättningen.

Utredningen konstaterar att andelen enskilda huvudmän som är aktiebolag ökar med antalet godkännanden. Utöver detta ingår 63 procent av aktiebolagen i en koncern. Det innebär att även om företaget är litet så skulle det kunna tillgodogöra sig skalfördelar av att ingå i en koncern, om det i koncernen ingår andra enskilda huvudmän.

Sammanfattningsvis anger utredningen att det inte med säkerhet går att beräkna hur förslagen kommer att påverka små företag. Det kan dock konstateras att av de enskilda huvudmän som påverkas är det mindre företag som procentuellt sett kommer få högre kostnader än större. Små företag har också svårare att anpassa sin verksamhet till nya regler, vilket till exempel kan leda till att de behöver lägga ned eller sälja sin förskola eller skola. Men samtidigt kommer de allra minsta företagen som består av endast en förskola, skola eller fritidshem i liten utsträckning eller inte alls att påverkas av utredningens förslag. Sådana små företag utgör ungefär hälften av de enskilda huvudmännen.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen konstaterar att förslagen innebär att mindre företag procentuellt sett får högre kostnader än större företag. Detta åskådliggörs genom detaljerade beräkningar avseende olika storleksklasser på berörda företag, vilket Regelrådet ser positivt på. Samtidigt framgår av konsekvensutredningen att många små företag inte påverkas alls av förslagen, och Regelrådet kan konstatera att utredningen i så måtto har tagit särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner således redovisningen godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 juli 2025.

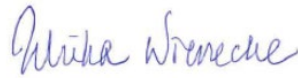
I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Ulrika Wienecke.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Ulrika Wienecke

Föredragande