

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till  
Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11)

**Dir.  
2014:3**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 2014

## Sammanfattning

Regeringen beslutade den 20 december 2012 kommittédirektiv om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2012:131).

Regeringen ger nu Ägarprövningsutredningen följande tilläggsuppdrag.

Utredningen ska bedöma om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn. Utredningen ska också bedöma om sådana kriterier även ska gälla andra offentligt finansierade välfärdstjänster. Eventuella förslag får emellertid inte utformas på sådant sätt att de skulle kunna utesluta vissa ägarformer.

I uppdraget ingår också 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. Som ett led i uppdraget ingår att analysera hur ett aktiebolags verksamhet skulle påverkas av att bolaget helt eller delvis har ett annat syfte än vinst. Analysen ska även omfatta vilka konsekvenser ett helt eller delvis annat syfte har för fördelningen av vinsten och hur verksamheten skulle påverkas om ett bolag har som enda syfte att bedriva utbildning av god kvalitet och överskottet som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten.

Om utredningen finner att det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa krav eller kriterier för företag inom välfärdssektorn, ingår i uppdraget att lämna förslag på övergångsregler för sådan verksamhet som redan är i drift eller för vilken det finns tillstånd att bedriva enskild verksamhet och som har meddelats före ikraftträdandet av eventuella lagförslag. En utgångspunkt för övergångsreglerna ska vara att de ska vara så lite ingripande för den pågående verksamheten som möjligt.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredarens uppdrag redovisas senast den 28 februari 2014. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 november 2014.

## **Bakgrund**

Regeringens politik har målsättningen att främja valfrihet och en mångfald av utförare i vården, skolan och omsorgen. Utgångspunkten har samtidigt varit att valfriheten behöver kombineras med krav på kvalitet och uppföljning av verksamheternas resultat. Ett flertal åtgärder har vidtagits i denna riktning. Som exempel kan nämnas lagen om valfrihetssystem (2008:962) den reform som genomförts när det gäller den statliga tillsynen av hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt utökade sanktionsmöjligheter för Statens skolinspektion.

Ägarprövningsutredningen ska enligt de ursprungliga direktiven utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn.

Syftet med utredningen är att ytterligare säkra samhällets krav på att dem som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. I likhet med finanssektorn finns det även inom välfärdssektorn behov av att säkerställa att ägare och företagsledningar är seriösa och kompetenta.

Utredningen ska i alla sina förslag beakta konsekvenserna av förslagens påverkan på olika drifts- och verksamhetsformer

samt effekterna för små och stora företag. Förslagen ska utformas så att de kan bidra till att vidareutveckla mångfalden av aktörer samt främja olika storlek, drifts- och ägarformer inom välfärdssektorn. Utredningen ska dessutom beakta vilka effekter förslagen får på valfriheten och mångfalden inom välfärdsområdet. Utgångspunkten ska vara att förslagen inte är mer belastande än nödvändigt för aktörer som vill etablera sig som leverantörer av välfärdstjänster.

Utredningen ska också analysera på vilket sätt eventuella ytterligare krav har EU-rättsliga aspekter. När det gäller de delar av utredningen som berör kapitalförsörjning ska utredningen analysera om reglerna om statsstöd kan aktualiseras.

## **Problembeskrivning**

### *Utveckling inom vård, skola och omsorg*

Kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre och funktionshindrade samt för individ- och familjeomsorg uppgick till totalt 192,1 miljarder kronor under 2011. Av dessa utgjorde 32,4 miljarder, eller ca 17 procent, kostnader för köp av verksamhet från andra organisationer, företag eller s.k. alternativa utförare. År 2007 uppgick kostnaderna till 21,9 miljarder kronor respektive 13 procent. Det innebar att kostnaderna för köp av verksamhet ökat med 10,5 miljarder kronor mellan 2007 och 2011. Ökningen har till övervägande del skett i form av köp från privata leverantörer. Som exempel kan nämnas att 2011 gjordes 86 procent av köpen inom äldreomsorgen och 81 procent av köpen för stödsatser från privata företag. Cirka 10 respektive 13 procent av motsvarande köp gjordes från föreningar och stiftelser.

Antalet fristående grundskolor har trefaldigats sedan mitten av 1990-talet (från 238 skolor 1995/96 till 761 skolor 2011/12) och hösten 2011 fanns det fler fristående gymnasieskolor än det fanns kommunala.

Utvecklingen att det på marknaden finns en mångfald av aktörer med nya arbetssätt, fler nya arbetsplatser och fler

sysselsatta är positiv och är ett av flera viktiga inslag i regeringens politik för vården, skolan och omsorgen. Den ökade mångfalden innebär större valfrihet inom dessa områden och att individens möjlighet till självbestämmande ökar. En blandning av offentligt, privat och ideellt drivna vårdcentraler, fristående skolor och äldreboenden kan stimulera förbättringar av verksamheterna. Möjligheten att bedriva verksamhet i privat regi på marknaden medför också möjlighet att starta och driva företag inom välfärdssektorn, vilket särskilt ökar möjligheterna för kvinnor att starta och driva företag. Med kontinuerlig tillsyn kan det säkerställas att verksamheten håller en god kvalitet. Ett naturligt inslag på en växande marknad är att aktörer över tid träder in eller lämnar marknaden. För att garantera en god kvalitet i välfärdstjänsterna är det viktigt att säkerställa att de som äger och driver företag inom dessa branscher har ett långsiktigt och seriöst engagemang. Det kan finnas olika orsaker till att man lämnar marknaden. I vissa fall görs det planerligt under organiserade former och i andra fall beror det på ett misslyckande. I vissa fall kan det vara svårt att skilja på ett naturligt misslyckande och ett som bygger på oseriös verksamhet. En ägar- och ledningsprövning på förhand skulle kunna vara ett medel för att förhindra den senare formen av misslyckanden.

En annan utveckling är att andelen storkoncerner inom skola, vård och omsorg har vuxit. En betydande del av de större koncernerna inom välfärdssektorn ägs helt eller delvis av s.k. riskkapitalfonder. Typiskt för dessa är att de normalt investerar i en verksamhet med syfte att den ska växa i omfattning. I denna typ av finansiering av företag är det också ofta många aktörer involverade. Vanligtvis finns det en förväntan från den som investerat i en verksamhet att det satsade kapitalet ska ge en hög avkastning. Inom välfärdssektorn kan i dessa ägarstrukturer vanligen tre led med olika aktörer urskiljas: en riskkapitalfond som förvärvar ett portföljbolag som utgörs av ett större etablerat företag eller en koncern. Den förvärvade koncernen växer därefter genom ytterligare förvärv av mindre företag. Konstruktionen med en underliggande tidsbegränsad fond kan riskera att motverka ett varaktigt engagemang

eftersom syftet med fondkonstruktionen är att sälja innehavet vidare inom en viss, på förhand angiven, tidsrymd. Upprepade och omfattande förvärv ställer tillståndsmyndigheterna inför återkommande och mer komplicerade genomlysningar av verksamheterna, särskilt kring de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna hos utförarna.

#### *Näringsfrihet, yrkesfrihet och etableringsfrihet*

Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen får begränsningar inte göras i rätten att driva näring eller utöva yrke annat än om det sker för att skydda angelägna allmänna intressen. Begränsningar får aldrig syfta till att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. För att en begränsning ska få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse (prop. 1993/94:117 s. 21).

EU-rätten tillförsäkrar varje EU-medborgare en rätt att etablera sig och bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare. EU-domstolen har i flera domar uttalat sig om etableringsfriheten och kraven på likabehandling. Att ställa upp särskilda nationella villkor till en verksamhet kan därför stå i konflikt med EU-rätten. Enligt EU-domstolens rättspraxis får en medlemsstat i princip inte ställa upp regler som innebär att en etablering förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiv. En bestämmelse som försvårar för någon att få tillgång till en marknad kan därför strida mot EU-rätten om bestämmelsen inte kan motiveras av allmänt tvingande hänsyn, inte kan anses vara en nödvändig och lämplig åtgärd för att nå det eftersträlvade syftet samt inte kan anses vara proportionerlig.

#### *Aktiebolagslagens krav på vinst*

Aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL, utgår från att ett aktiebolags verksamhet drivs i syfte att bereda aktieägarna vinst. Denna huvudprincip om aktiebolagets vinstsyfte uttrycks dock enbart indirekt i lagen (prop. 2004/05:85 s. 219). Om bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, ska detta anges i

bolagsordningen (3 kap. 3 § ABL). I en sådan föreskrift ska det preciseras hur bolagets vinst i stället ska användas liksom hur bolagets behållna tillgångar ska användas vid en likvidation.

Möjligheten att föreskriva särskilda syften med bolagets verksamhet får inte utnyttjas för att kringgå lagens borgenärsskyddsregler. Det är alltså inte tillåtet att med stöd av en föreskrift enligt 3 kap. 3 § ABL vidta dispositioner av vinstmedel som står i strid med borgenärsskyddsreglerna.

#### *Friskolekommittén*

Enligt regeringens bemyndigande tillkallade ansvarigt statsråd den 14 juli 2011 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över regler och villkor för fristående skolor m.m. (U 2011:04, dir. 2011:68, 2012:101, 2013:24, 2013:42 och 2013:69). Kommittén, som antog namnet Friskolekommittén, har bl.a. haft i uppdrag att utreda om det finns behov av att Statens skolinspektion, i fall då allvarlig kritik riktas mot en huvudman för bristande kvalitet i undervisningen, ska kunna ta hänsyn till att ekonomiska uttag ur verksamheten väsentligen har bidragit till bristerna. Bakgrunden till uppdraget är att Statens skolinspektion, genom den nya skollagen (2010:800) har getts ett tydligare lagstöd för sin tillsyn samt utökade sanktions-möjligheter (26 kap. 10–18 §§ skollagen). Statens skolinspektion kan förelägga en huvudman att åtgärda brister. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite som främst är avsett att fungera förebyggande så att det kan antas förmå huvudmannen att följa föreläggandet. Vitesbeloppet ska därför fastställas med hänsyn till bl.a. huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman föreläggs att åtgärda brister som utgör ett allvarligt missförhållande och inte sedan vidtar åtgärder, kan godkännandet som huvudman återkallas.

Enligt Friskolekommittén finns det skäl att bl.a. genom ägarprövning säkerställa att det endast är seriösa och långsiktiga ägare som får driva fristående skolor (SOU 2013:56 s. 313). I detta sammanhang har kommittén fört en diskussion om eventuellt krav på delat syfte enligt 3 kap. 3 § ABL. I kommittén har det funnits olika uppfattningar om huruvida det

bör införas krav på delat syfte för aktiebolag som driver fristående skolor. Kommittén har emellertid gemensamt funnit att det finns anledning att utreda om det ska införas krav på att aktiebolag som vill bedriva skolverksamhet i sin bolagsordning ska ange att bolagets verksamhet, helt eller delvis, har till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet.

#### *Behovet av ytterligare utredning*

Eftersom välfärdssektorn finansieras av skattemedel och utför för samhället grundläggande tjänster är det av största vikt att de som äger och driver företag inom denna sektor har kompetens inom området och ett varaktigt engagemang dvs. har en policy för varaktigt ägande, samt bedriver en god och högkvalitativ verksamhet. Utvecklingen den senaste tiden har visat ett flertal brister i detta hänseende med bl.a. stora utbildningskoncerner som gått i konkurs. För att styra vad som ska utmärka aktörerna på denna marknad kan, utöver löpande tillsyn, även statliga kontrollmekanismer för in- och utträde på marknaden krävas. Om ett bolag i välfärdssektorn enbart är verksamt för att göra en kortsiktig vinst eller t.ex. genom sin investeringspolicy är inriktat på att sälja inom en viss angiven tidsperiod, kan det bli svårt att uppfylla kravet på varaktigt ägande.

En förutsättning för en policy för varaktigt ägande är att det i såväl ägar- som ledningsledet finns en långsiktig avsikt, kunskap och kapacitet att utföra verksamheterna i fråga. Det bör också finnas en enhetlig och samordnad styrning mellan ägare och utförarens ledning som säkerställer att såväl ägarens som ledningens incitament utgår från en långsiktig och kvalitativ verksamhet.

Ett krav på varaktighet för en aktör som vill bedriva en verksamhet inom den offentligt finansierade välfärdssektorn skulle kunna innebära att denne måste ange hur syfte och mål för verksamheten ska uppnås. Vidare kan det ingå att tydligt visa ägarens och ledningens kapacitet, kunskap och erfarenhet för att bedriva en varaktig och långsiktig verksamhet. I detta skulle kunna ingå att ange sådana planerade förändringar av verksamheten som krävs för att nå syfte och mål.

Det finns ett behov av att utreda om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn.

En diskussion som uppstått i samband med Friskolekommitténs arbete om vilka krav som ska kunna ställas på seriösa och långsiktiga ägare som driver fristående skolor, är ett eventuellt krav på delat syfte enligt 3 kap. 3 § ABL. Det har framförts olika uppfattningar om huruvida det är en lämplig åtgärd eller inte. Det finns emellertid behov av att utreda om det är lämpligt att införa krav på att aktiebolag som vill bedriva skolverksamhet i sin bolagsordning ska ange att bolagets verksamhet, helt eller delvis, har till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet.

### **Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget**

Utredningen får mot denna bakgrund ett tilläggsuppdrag.

En utgångspunkt bör vara att bolag som utför offentligt finansierade välfärdstjänster bör ha en långsiktig inriktning på sin verksamhet och inte huvudsakligen vara inriktade på kortsiktig lönsamhet eller inriktade på att sälja inom en viss tid. Utredningen ska bedöma om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn. Det skulle exempelvis kunna framgå i bolagsordning, affärsplan, prospekt eller motsvarande dokument. Utredningen ska också bedöma om sådana kriterier även ska gälla andra offentligt finansierade välfärdstjänster. Eventuella förslag får emellertid inte utformas på sådant sätt att de skulle kunna utesluta vissa ägarformer.

I uppdraget ingår också 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 eller annat motsvarande syfte för att få tillstånd att driva verksamheten. Som ett led i uppdraget ingår att analysera hur ett aktiebolags verksamhet skulle påverkas av att bolaget helt eller delvis har ett annat syfte än vinst. Analysen ska även omfatta vilka konsekvenser ett helt eller delvis annat syfte har för fördelningen av vinsten och hur verksamheten



skulle påverkas om ett bolag har som enda syfte att bedriva utbildning av god kvalitet och överskottet som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten.

För det fall utredningen finner att det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa krav på helt eller delat syfte enligt 3 kap. 3 § ABL, ska utredningen analysera vilka tillämpningsproblem som kan uppkomma i förhållande till ABL:s huvudprincip om vinstsyfte. Utredningen ska vidare lämna förslag på hur ett sådant krav skulle kunna utformas och hur ett sådant alternativt syfte skulle kunna formuleras, preciseras och följas upp.

Utredningen ska även i övrigt lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som det finns anledning till. Utredningen ska i samtliga förslag beakta i vilken utsträckning eventuella krav och begränsningar kan hämma etablering av såväl svenska som utländska företag samt om eventuellt ökade krav kan påverka förutsättningarna att agera på likvärdiga villkor.

Utredningen ska analysera i vilken utsträckning eventuella krav och begränsningar kan hämma etablering av såväl svenska som utländska företag. I analysen bör det ingå en jämförelse med de krav som ställs på andra företagsformer och om eventuella krav påverkar aktörernas förutsättningar att agera på likvärdiga villkor.

Om utredningen finner att det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa krav eller kriterier för företag inom välfärdssektorn, ingår i uppdraget att lämna förslag på övergångsregler för sådan verksamhet som redan är i drift eller för vilken det finns tillstånd att bedriva enskild verksamhet och som har meddelats före ikraftträdandet av eventuella lagförslag. En utgångspunkt för övergångsreglerna ska vara att de ska vara så lite ingripande för den pågående verksamheten som möjligt.

#### *Genomförandet av nya upphandlingsdirektiv*

Regeringen har, sedan de ursprungliga direktiven beslutades, tillsatt en utredning (S 2012:09) om genomförande av EU:s direktiv om offentlig upphandling, upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt tilldelning av

koncessioner (dir. 2012:96, 2013:21 och 2013:92) som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2014. Den s.k. Genomförandeutredningen ska se över bestämmelserna i nämnda direktiv när det gäller bl.a. kvalificering och urval av anbudsgivare, vilka kan ha betydelse för denna utredning. Utredaren ska därför beakta de förslag som Genomförandeutredningen lämnar.

### **Redovisning av uppdraget**

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2014. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 november 2014.

(Finansdepartementet)