

## **Redovisning av regeringsuppdrag: Ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet**

### **Uppdraget**

Skolinspektionen har i regleringsbrevet för 2017 fått regeringens uppdrag att "... redovisa sina erfarenheter rörande den ekonomiska stabiliteten hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 juni 2017".

### **Utgångspunkter**

Denna rapport behandlar Skolinspektionens erfarenheter av enskilda huvudmäns ekonomiska stabilitet. Erfarenheterna grundas på den analys av enskilda huvudmäns ekonomiska ställning som Skolinspektionen gör inom ramen för en pågående tillsyn av landets skolhuvudmän. Tillsynen startade 2015 och beräknas vara avslutad i början av 2018.

Huvudmannens ekonomiska stabilitet är viktig ur ett elevperspektiv. Skolinspektionens fokus är att varje elev ska få den utbildning den har rätt till och kunna slutföra sin utbildning utan oväntade avbrott. Genom återkommande analyser av de enskilda huvudmännens ekonomiska ställning kan Skolinspektionen tidigt fånga upp huvudmän med ökad ekonomisk risk. Den ekonomiska analysen ger en bild av under vilka ekonomiska förutsättningar som verksamheten bedrivs och hur de förutsättningarna kan ha påverkat huvudmannens förmåga att erbjuda sina elever en utbildning av god kvalitet och med varaktighet. Med tanke på den variation som finns bland de enskilda huvudmännen på skolmarknaden gör Skolinspektionen en bedömning i varje enskilt fall.

### **Om Skolinspektionens tillsyn**

Skolinspektionen granskar samtliga huvudmän i regelbunden tillsyn för att säkerställa att varje huvudman uppfyller de krav som skollagen ställer. Eftersom skollagen inte ställer några direkta krav på ekonomisk stabilitet så kan Skolinspektionen inte förelägga en enskild huvudman att åtgärda bristande ekonomiska förhållanden.

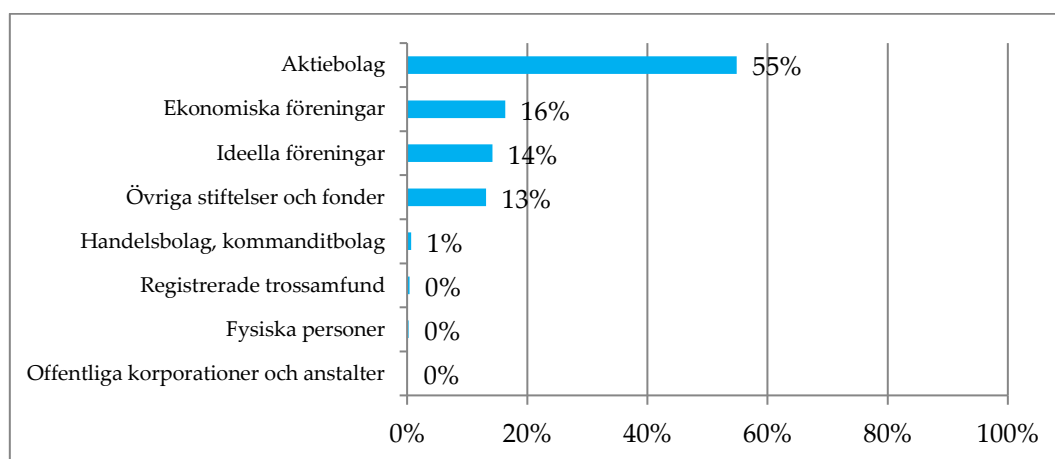
Inför tillsynen analyserar Skolinspektionen istället enskilda huvudmäns ekonomiska ställning ur ett riskperspektiv: finns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet av god kvalitet och med varaktighet? Analysen används som underlag vid planering av tillsynen och för att i förekommande fall peka på risker som de ekonomiska förutsättningarna kan ge upphov till.

En svag ekonomi kan orsaka besparingar som går ut över verksamhetens kvalitet, exempelvis i form av neddragningar av personal, lokaler eller undervisningsmaterial. En svag ekonomi kan även medföra konkurs, nedläggning av skolan och att eleverna måste byta skola.

### Skolmarknaden

I Sverige finns cirka 1 080 skolhuvudmän. Av dessa är 794 enskilda huvudmän. De enskilda huvudmännen ansvarar för sammanlagt 1 282 skolenheter och cirka 252 000 elever. Det innebär att 20 procent av alla skolenheter drivs av en enskild huvudman och 17 procent av alla elever går i en skola som drivs av en enskild huvudman. Uppdelat på grund- respektive gymnasieskola är det 17 procent av skolenheterna eller 15 procent av grundskoleeleverna och 34 procent av skolenheterna eller 26 procent av gymnasieeleverna som går i en skola som drivs av en enskild huvudman.<sup>1</sup>

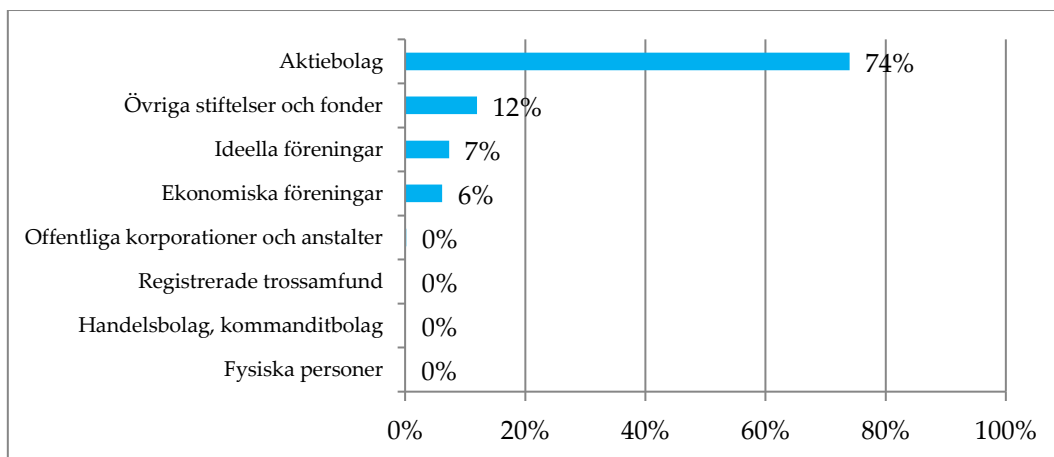
Nästan samtliga associationsformer finns representerade bland de enskilda huvudmännen. Drygt hälften är aktiebolag. Utöver det är ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser de vanligaste associationsformerna.



Tabell 1 Associationsform enskilda huvudmän, mars 2017. Avrundat till närmaste heltal.

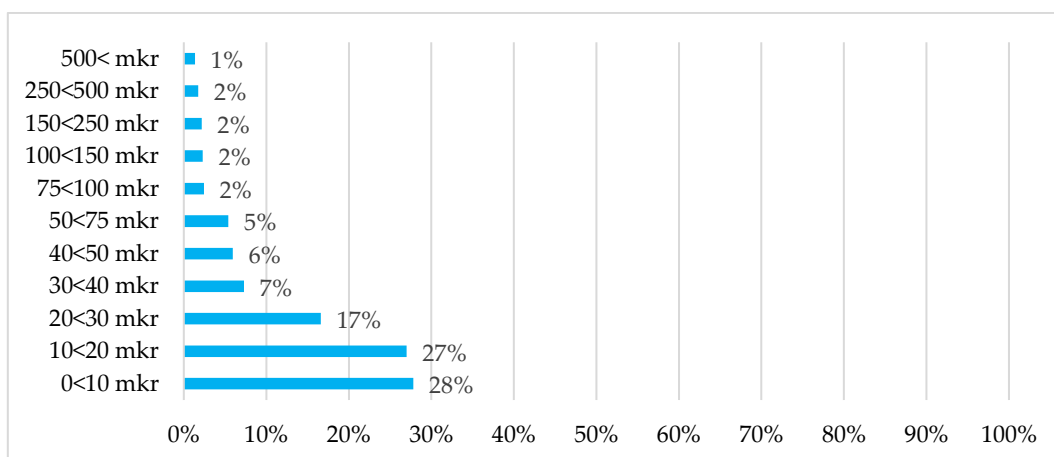
<sup>1</sup> Källa: Skolenhetsregistret mars 2017, Skolverket.

Sett till antal elever har aktiebolag i snitt fler elever i sina skolor. 74 procent av antalet elever som går i en fristående skola går i en skola som drivs av ett aktiebolag.



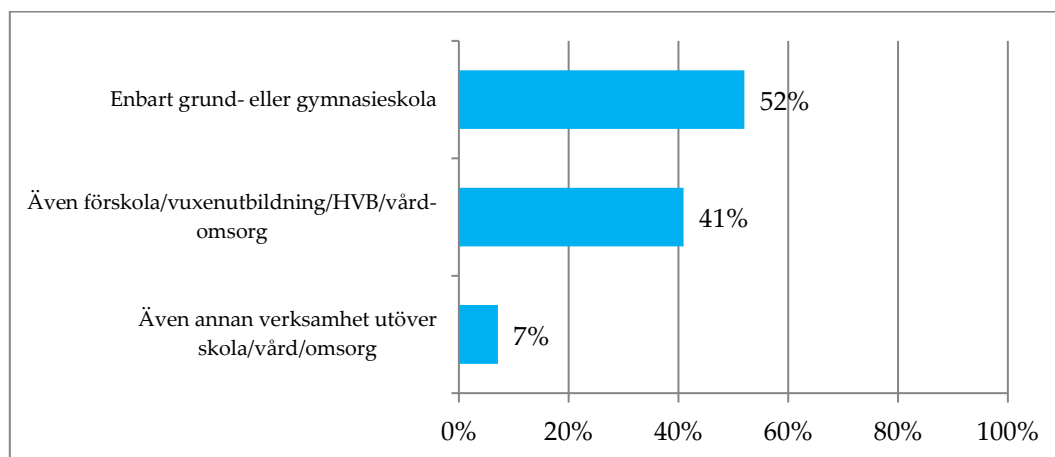
Tabell 2 Andel elever per associationsform, mars 2017. Avrundat till närmaste heltal.

De totala intäkterna varierar mycket mellan de enskilda huvudmännen. Det finns huvudmän som omsätter ett par miljoner kronor, och andra som omsätter flera miljarder kronor. Spridningen är stor. Samtidigt har ett stort antal huvudmän intäkter mellan noll och 30 miljoner kronor. Skillnaderna beror främst på antal elever men också på om huvudmannen även bedriver annan verksamhet i samma företag. Att ha flera verksamheter i samma företag kan innebära en risk för eleverna om resurser tas från skolverksamheten för att finansiera övrig verksamhet. Men det kan även innebära att resurser från övrig verksamhet kan användas för att finansiera skolverksamheten.



Tabell 3 Totala intäkter för enskilda huvudmän som Skolinspektionen analyserat inför tillsyn under perioden 2015 och framåt. Avrundat till närmaste heltal.

Knappt hälften av de enskilda huvudmän som Skolinspektionen analyserat inför tillsyn har även annan verksamhet i samma företag. Ofta kombineras skolverksamhet med förskola, men även andra typer av verksamheter förekommer. Några exempel är vuxenutbildning, hem för vård och boende (HVB) och dagverksamhet.



Tabell 4 Typ av verksamhet för enskilda huvudmän som Skolinspektionen analyserat inför tillsyn under perioden 2015 och framåt. Avrundat till närmaste heltal.

Bland de större huvudmännen, det vill säga de som omsätter mer än 50 miljoner kronor, är det vanligare att företaget även har annan verksamhet. Av de huvudmän som omsätter mindre än tio miljoner kronor är det istället vanligare att huvudmannen endast har skolverksamhet.

Både inre och yttre faktorer påverkar de ekonomiska förutsättningarna. Huvudmännen skiljer sig åt vad gäller elevantal och/eller typ av verksamhet. De skiljer sig vidare åt avseende vilken associationsform som verksamheten drivs i. Vissa huvudmän har annan verksamhet i samma företag. Därmed går det inte att dra några generella slutsatser om vad som är en typisk huvudman eller hur de ekonomiska förutsättningarna ser ut, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall.

## Skolinspektionens bedömning av ekonomisk stabilitet

Skolinspektionen har sedan 2014 en enhet som arbetar med ekonomiska analyser av enskilda huvudmän. Enhetens arbete beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

En del av arbetet innefattar övergripande bedömningar av enskilda huvudmäns ekonomiska ställning inför och i samband med tillsyn. Huvudmannens ekonomiska förutsättningar sätter ramen för skolverksamheten. Dels ur ett rent fortlevnadshänseende – att skolan inte tvingas läggas ned på grund av alltför

knappa resurser, dels ur ett kvalitetshänseende – att tillräckliga ekonomiska resurser tillförs skolverksamheten. Enskilda huvudmän som fått beslut om föreläggande vid vite på grund av brister i verksamheten har i en majoritet av fallen bedömts ha bristande ekonomiska förhållanden.

### **Årsredovisningar och årsbokslut**

Skolinspektionen utgår i första hand från senast upprättad årsredovisning eller årsbokslut i bedömningen av en enskild huvudmans ekonomiska ställning. Det är befintlig information som varje enskild huvudman är skyldig att upprätta, oavsett associationsform. Även om redovisningskraven skiljer sig mellan exempelvis börsbolag och enskild firma är huvuddragen desamma, vilket möjliggör en likvärdig bedömning av huvudmannens ekonomi utifrån olika ekonomiska mått och nyckeltal.

### **Kreditbevakningstjänst**

Skolinspektionen använder även en kreditbevakningstjänst som tar fram löpande ekonomiska risksignaler. Det ökar sannolikheten för att tidigt fånga upp huvudmän vars ekonomiska förutsättningar är en risk för skolans fortlevnad eller kvalitet. Betalningsanmärkningar, sena skatteinbetalningar och skuld hos Kronofogden kan vara tidiga tecken på bristande ekonomiska förutsättningar hos huvudmannen.

### **Kompletterande information**

I många fall inhämtar Skolinspektionen kompletterande information om enskilda huvudmän. Det är nödvändigt med tanke på den spridning som finns på skolmarknaden. Till exempel när huvudmannen har fler än en skola kan Skolinspektionen begära redovisning per skola; när huvudmannen har annan verksamhet utöver skolverksamhet i samma företag kan Skolinspektionen begära redovisning för skolverksamheten; när huvudmannen redovisar verksamhet i kommission och den ekonomiska ställningen därmed inte framgår av årsredovisningen kan Skolinspektionen begära särskild redovisning av ekonomisk ställning; när huvudmannen är del av en koncern kan Skolinspektionen inhämta information om koncernens totala ekonomiska ställning. Myndigheten kan också hämta in information om utvecklingen av antalet elever.

### **Skolinspektionens bild utifrån ekonomiska nyckeltal**

Skolinspektionen bildar sig en uppfattning om en huvudmans ekonomiska stabilitet bland annat med hjälp av en sammanvägning av ekonomiska mått och nyckeltal. Centralt för bedömningen är exempelvis olika mått på lönsamhet,

skuldsättning och eget kapital. Efter att ha analyserat enskilda huvudmäns ekonomiska ställning inför den regelbundna tillsynen under perioden 2015 och framåt kan Skolinspektionen ge följande bild.

### **Lönsamhet**

Skolinspektionens erfarenhet är att huvudmännens rörelseresultat ofta varierar mellan olika år, bland annat till följd av varierat elevantal. En fjärdedel av huvudmännen har inför tillsynen en verksamhet som det året inte bär sina kostnader. Övriga hade en verksamhet som bar sig. De flesta, knappt två tredjedelar, hade rörelsemarginaler mellan noll och tio procent och ungefär en sjuandedel hade rörelsemarginaler överstigande tio procent.

En förlust ett enskilt år behöver inte innebära risk för huvudmannens fortlevnad. Men på sikt behöver verksamheten kunna bära sina egna kostnader. Återkommande förlustår ökar risken för att huvudmannen behöver göra besparingar av exempelvis personal eller material, vilket riskerar att påverka utbildningens kvalitet negativt. Även hög lönsamhet kan innebära en risk om det innebär att huvudmannen inte satsar tillräckligt i skolverksamheten, och att eleverna därför inte får tillgång till den utbildning som de har rätt till. Båda dessa situationer kan därför innebära att Skolinspektionen gör utökade ekonomiska analyser vilka kan leda till utökad tillsyn.

### **Skuldsättning**

Knappt två tredjedelar av de enskilda huvudmännen som Skolinspektionen analyserat inför tillsyn saknar räntebärande belåning. Det kan bland annat förklaras av att skolverksamhet är en verksamhet som generellt inte kräver stora lånefinansierade investeringar. Det är exempelvis vanligt att en enskild huvudman hyr sin skolbyggnad. Bland de huvudmän som även har annan verksamhet är det vanligare med räntebärande belåning än hos de huvudmän som enbart har skolverksamhet.

Även avseende skuldsättning finns en variation och därför förekommer även huvudmän som har en förhållandevis hög belåning. I vissa fall bedömer Skolinspektionen att en hög belåning innebär en ekonomisk risk, eftersom räntekostnader och amorteringar i de flesta fall måste betalas oavsett hur verksamheten i övrigt går. Det innebär att en huvudman som har lån behöver göra en större rörelsevinst för att täcka sina räntekostnader än en huvudman som inte har lån. Tillsammans med andra ekonomiska risksignaler kan därför en hög skuldsättning utgöra en risk som innebär att Skolinspektionen utökar sina ekonomiska analyser.

## Eget kapital

Tre fjärdedelar av de enskilda huvudmän som Skolinspektionen analyserat inför tillsyn har ett eget kapital som ligger mellan noll och fem miljoner kronor. Med tanke på att förlustår är vanliga på skolmarknaden är det viktigt att huvudmannen har förutsättningar att klara det.

Det finns huvudmän som har ett negativt eget kapital<sup>2</sup>, alltså att skulderna är större än tillgångarna, det är som tillsynen skedde. För vissa associationsformer och under vissa förutsättningar innebär det risk för att företaget måste läggas ned. Ett mycket litet eller negativt eget kapital gör därför huvudmannen känslig för eventuella förluster. I dessa situationer gör Skolinspektionen i första hand utökade ekonomiska analyser vilka tillsammans med andra risksignaler kan leda till en utökad tillsyn.

För att öka det egna kapitalet utan att tillföra medel utifrån måste lönsamheten ökas, vilket inte alltid är positivt ur elevernas synvinkel. Vid förlust förekommer även att huvudmän tillför kapital genom olika kapitaltillskott, exempelvis aktieägartillskott eller koncernbidrag. Det förekommer också att huvudmän minskar det egna kapitalet genom olika värdeöverföringar, exempelvis aktieutdelning eller lämnade koncernbidrag. Oavsett vad förändringar i eget kapital beror på är det viktigt att verksamheten bär sig över tid och att det egna kapitalet hålls intakt eller ökar och därmed kan stå emot eventuella förluster.

## Slutsatser

Skolinspektionens erfarenhet är att en enskild huvudmans ekonomiska ställning har en stor betydelse för vilken verksamhet som kan bedrivas. De resurser som en huvudman tillför verksamheten sätter ramar för vad som kan erbjudas. Majoriteten av de enskilda huvudmän som fått beslut med vitesföreläggande har bedömts ha bristande ekonomiska förhållanden.

Utifrån en sammanställning av några av de mått och nyckeltal som Skolinspektionen analyserat inför tillsyn går det att konstatera att det finns huvudmän där ett enskilt nyckeltal kan visa på en risk. Knappt hälften av huvudmännen hade annan verksamhet i samma företag vilket kan innebära en risk för eleverna om resurser tas från skolverksamheten för att finansiera övrig verksamhet. En fjärdedel av huvudmännen uppvisade en rörelseförlust det år som tillsynen skedde vilket kan vara en risk för eleverna om det exempelvis leder till

---

<sup>2</sup> Detta är en förenkling då definitionen av förbrukat eget kapital är olika för olika associationsformer. För vissa associationsformer är detta inte reglerat alls.

besparingar som går ut över verksamhetens kvalitet. En knapp fjärdedel av huvudmännen hade räntebärande skulder som översteg det egna kapitalet. En hög skuldsättningsgrad kan innebära en risk eftersom räntor och amorteringar måste betalas oberoende av hur verksamheten går. Ett litet antal huvudmän hade negativt eget kapital det år som tillsynen skedde. Det kan bland annat innebära en risk eftersom huvudmannen därmed saknar motståndskraft mot framtida förluster. Under vissa omständigheter kan det innebära att huvudmannen måste upphöra.

För att kunna avgöra om en enskild huvudmans ekonomiska situation innebär en risk för eleverna räcker det inte att utgå från ett enskilt nyckeltal, eller ett enskilt år. En huvudman kan vara svag på ett nyckeltal, men stark på övriga. Ett nyckeltal kan se starkt ut vid en viss tidpunkt men ha en negativ trend över tid. Huvudmännen har olika grundförutsättningar. I princip alla associationsformer finns representerade på skolmarknaden. Det finns huvudmän som driver en skola eller 40 skolor. Det finns huvudmän som har 15 elever eller 1 500 elever. Det finns huvudmän som är del av små eller stora koncerner. Det finns huvudmän som bara har skolverksamhet eller har annan verksamhet utöver det inom samma företag. Spridningen är stor och en sammanvägd bedömning måste därför göras av flera faktorer i varje enskilt fall.

Skolinspektionen gör individuella ekonomiska analyser inför tillsyn i syfte att värna elevens rätt till en god utbildning. En enskild huvudmans ekonomiska situation påverkar vilken verksamhet som kan erbjudas. I de fall där Skolinspektionen bedömt att det föreligger bristande ekonomiska förhållanden kan tillsynen utökas för att säkerställa att varje elev får den utbildning som den eleven har rätt till.



## Bilaga

### Skolinspektionens enhet för ekonomisk granskning

I regleringsbrevet för 2014 fick Skolinspektionen i uppdrag att "... förstärka den ekonomiska kompetensen i arbetet med tillsyn och prövning av enskilda som huvudmän för fristående skolor." Nedan redovisas översiktligt hur myndigheten arbetar med området.

Myndigheten har samlat denna ekonomiska kompetens i enheten för ekonomisk granskning som består av enhetschef och sex medarbetare. Enheten bidrar framför allt med ekonomiska bedömningar som underlag till Skolinspektionens arbete med tillståndsprövning och med tillsyn av fristående skolor.

Vid tillståndsprövning ställs direkta krav på ekonomiska förutsättningar hos den som vill starta fristående skola. I tillsynen av fristående skolor finns inte motsvarande krav på ekonomiska förutsättningar. Istället är det skollagens krav på god utbildning i trygg miljö som är i fokus. I tillsynen arbetar därför enheten utifrån ett riskperspektiv – finns det risk för att huvudmannens ekonomiska situation gör att verksamheten har svårt att uppfylla skollagens krav?

#### Tillståndsprövning

Skolinspektionen hanterar cirka 300 ansökningar om fristående skolor per år. För varje ansökan gör myndigheten en bedömning av den sökandes ekonomiska förutsättningar. I vissa fall är bedömningen relativt okomplicerad, i andra fall handlar det om kvalificerade bedömningar och omfattande utredningar. Det är framförallt i dessa som enhetens kompetens utnyttjas.

#### Tillsyn

Varje halvår gör enheten en ekonomisk riskanalys av de huvudmän och skolor som Skolinspektionen planerar att tillsyna det kommande halvåret. Årligen handlar det om cirka 270 huvudmän. Enheten bedömer om huvudmannens ekonomiska situation riskerar att begränsa möjligheterna att bedriva en verksamhet som uppfyller skollagens krav. Om huvudmannens skolor har knappa resurser finns en risk att eleverna inte i alla delar får den utbildning som de har rätt till. De fristående skolor som bedöms ha en förhöjd risk kan genomgå en mer omfattande tillsyn än övriga skolor.

Innan tillsynen startar uppdaterar och fördjupar enheten sin ekonomiska analys. Analysen sammanfattas i en rapport som utgör ett underlag vid myndighetens planering och genomförande av tillsynen. Enheten lyfter särskilt fram risker som bör beaktas vid tillsynen. Vid komplicerade ekonomiska förhållanden medverkar en medarbetare från enheten vid intervjuer med företrädare för huvudmannen.

Enheten gör även ekonomiska analyser inför de etableringskontroller av nya fristående skolor som myndigheten genomför inför skolstart samt inför de så kallade förstagångstillsyner som genomförs under skolans första verksamhetsår. Årligen handlar det om totalt cirka 25 etableringskontroller och 25 förstagångstillsyner.

### **Löpande ekonomisk bevakning**

Enheten arbetar även med att tidigt fånga upp signaler på en ansträngd ekonomisk situation hos enskilda huvudmän. Genom en kreditbevakning av samtliga enskilda huvudmän fångar enheten signaler gällande betalningsproblem och andra händelser. Enheten värderar varje signal i relation till huvudmannens ekonomiska ställning och annan kunskap om huvudmannen. Om situationen bedöms vara allvarlig begär enheten kompletterande information av huvudmannen. Därefter gör enheten en ny bedömning som kan leda till att en särskild tillsyn görs av huvudman och skola för att kontrollera att eleverna får den utbildning som de har rätt till.

För att kunna värdera inkomna signaler behöver myndigheten ha tillgång till den senaste årsredovisningen. För de huvudmän som är aktiebolag finns den tillgänglig via till exempel Bolagsverket. För de huvudmän som har andra associationsformer behöver myndigheten begära in en årsredovisning av respektive huvudman. Enheten samlar årligen in cirka 350 årsredovisningar och årsbokslut.

En gång om året gör enheten en analys av huvudmän med kraftigt minskat elevantal och bedömer där varje huvudmans motståndskraft mot en förmodad nedgång i intäkter. Enheten gör även en översiktlig bevakning av förändringar på skolmarknaden och hos aktörerna på denna.

### **Uppföljning av verksamheten**

Uppföljningar av enhetens arbete visar att enhetens specialistkompetens fyller ett behov som finns. Med den ekonomiska analysen som underlag vid planeringen av tillsynen och vid intervjuer med företrädare för huvudmännen och rektorer har Skolinspektionen en bättre bild än tidigare av under vilka förutsättningar skolan arbetar.