



KLAGANDE

Statens skolinspektion

MOTPART

Föreningen Framstegsskolan i Göteborg, 855102-1952

Ombud: Advokat Dan Eliasson

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 26 januari 2022
i mål nr 31363-21, se bilaga A

SAKEN

Återkallelse av godkännande som huvudman enligt skollagen

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer
Skolinspektionens beslut den 27 oktober 2021, med den ändringen att
beslutet ska gälla från och med utgången av höstterminen 2022.

Kammarrättens dom gäller omedelbart.

YRKANDEN M.M.

Skolinspektionen yrkar att förvaltningsrättens dom ska upphävas och för fram bl.a. följande. Det förhållandet att Föreningen Framstegsskolan i Göteborg (föreningen) har valt en ny styrelse under domstolsprocessen utgör inte en omständighet som är relevant för bedömningen av om föreningen nu uppfyller kraven för godkännande som huvudman. I stort sett hela ledningskretsen har bedömts som olämplig. Allvarlig ekonomisk misskötsamhet har skett inom ramen för den juridiska person som har godkännandena och misskötsamheten har pågått under flera år när även andra personer har suttit i styrelsen. Dessa omständigheter har sammantaget rubbat förtroendet för föreningen och dess företrädare. Det har inte ansetts möjligt att åtgärda bristerna genom ett föreläggande och eftersom bristerna har varit så allvarliga går det inte heller att läka dessa i efterhand genom att byta ut styrelsen. Om en huvudman kan läka allvarliga lämplighetsbrister endast genom att byta ut styrelsen, och detta först under pågående domstolsprocess, skulle det allvarligt försvåra för myndigheten att agera kraftfullt mot huvudmän som bedöms som oseriösa.

Föreningen Framstegsskolan i Göteborg anser att överklagandet ska avslås och för fram bl.a. följande. Eftersom en ny lämplig styrelse har utsetts har föreningen haft faktisk och rättslig möjlighet att läka de anförda bristerna. Skolinspektionen hade alltså kunnat förelägga föreningen att göra detta och det saknades därmed grund för beslutet redan när det fattades. Eftersom ett föreläggande inte har riktats mot föreningen innan beslutet fattades måste föreningen åtminstone ges rätt att vidta rättelse efter beslutet. Denna rättighet blir än mer nödvändig med hänsyn till att Skolinspektionen inför beslutet inte kommunicerade någon som helst kritik mot styrelseledamöterna.

De missförhållanden som föranlett återkallelsen består i att föreningen blivit utsatt för brott. Föreningen skiljde omedelbart gärningsmannen från sin

befattning, gjorde en polisanmälan och förbättrade sina rutiner. Idag godkänns samtliga fakturor av två styrelseledamöter och behandlas av extern redovisningskonsult, varpå betalningsförslag godkänns av två styrelseledamöter på nytt.

Att återkalla godkännandena efter att bristerna har rättats till motverkar syftet med tillsynen. Det enda kvarvarande syftet med att i nuvarande situation återkalla tillståndet kan inte förstås som något annat än en ren straffsanktion. Om syftet är bestraffande är dubbelbestraffningsförbudet tillämpligt. Skolinspektionens tillsyn av skolverksamheten på föreningens skolor talar för att verksamheten är välfungerande. Att avsluta verksamheten skulle få kraftigt negativa konsekvenser för de barn som är elever på föreningens skola, eftersom ett skolbyte har negativa effekter på lärandet och de kommunala skolorna i området därtill har omfattande arbetsmiljöproblem. Det är därför oförenligt med barnens bästa att bifalla överklagandet.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff

Målet gäller om en innehavare av godkännanden uppfyller vissa lämplighetskrav som utgör en förutsättning för godkännandena. En administrativ åtgärd i en sådan situation står inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i Europakonventionens mening (jfr HFD 2015 ref. 31).

Överprövningens omfattning vid återkallelse utan föregående föreläggande

Förvaltningsrätten har bedömt att det förhållandet att föreningen har valt en ny styrelse efter Skolinspektionens beslut utgör en sådan omständighet som är relevant för bedömningen av om föreningen vid tidpunkten för domstolens prövning uppfyller förutsättningarna för godkännande som huvudman och kan bedömas som lämplig. Förvaltningsrätten har alltså ansett att även omständigheterna vid tidpunkten för domstolens prövning är av betydelse vid prövningen av om föreningens godkännanden ska återkallas.

Förvaltningsrättens bedömning har gjorts med hänvisning till rättsfallet RÅ 2006 ref. 7 och har även stöd av uttalanden i förarbeten till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 553). Såväl rättsfallet som förarbetsuttalandena behandlar dock bestämmelser som anger som förutsättning för återkallelse att ett påpekande eller ett föreläggande inte har följts (9 kap. 12 § den äldre skollagen [1985:1100] och 26 kap. 13 § skollagen [2010:800]). Skolinspektionen har återkallat föreningens godkännanden med stöd av 26 kap. 14 § skollagen, enligt vilken återkallelse får ske utan föregående föreläggande. Den första frågan kammarrätten har att ta ställning till är därför om domstolens prövning är densamma i denna situation som i de fall återkallelsen har föregåtts av ett föreläggande som inte har följts.

I förarbetena till 26 kap. 14 § skollagen anges att bestämmelsen främst är avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som aktualiserat frågan om återkallelse av godkännandet, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande (prop. 2017/18:158 s. 53 f. och 125). Denna fråga bör prövas med utgångspunkt i de förhållanden som förelåg vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas

måste det nämligen enligt kammarrättens mening föreligga brister av sådan art att de inte kan läkas.

Föreningens lämplighet vid tidpunkten för Skolinspektionens beslut

Det som har kommit fram i målet ger inte kammarrätten anledning att i denna del göra någon annan bedömning än den som förvaltningsrätten har gjort.

Föreningens förutsättningar att följa ett föreläggande

Skolinspektionen gör gällande att förtroendet för föreningen och dess företrädare är rubbat på ett sådant sätt att det inte har varit möjligt för föreningen att åtgärda de brister som framkommit vid tillsynen. Föreningen har invänt att den har utsett en ny lämplig styrelse och att detta visar att den har haft faktisk och rättslig möjlighet att läka de brister som föranlett återkallelsebeslutet. Föreningen har även fört fram att den har avskedat den person som utsatte föreningen för brott, gjort en polisanmälan och förbättrat sina rutiner avseende bl.a. attestering.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller kraven på lämplighet (2 kap. 5 § tredje stycket och 26 kap. 14 §§ skollagen). En sådan återkallelse, som alltså inte föregås av något föreläggande att åtgärda brister, är främst avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som aktualiserat frågan om återkallelse av godkännandet, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. Det kan vara många olika situationer som gör att ett föreläggande inte går att följa och det är därför inte lämpligt eller möjligt att uttömmande i lagtexten reglera i vilka situationer tillsynsmyndigheten får återkalla ett tillstånd utan föregående föreläggande (prop. 2017/18:158 s. 53 f. och 125).

I förevarande mål har föreningen de facto utsett en ny styrelse och hade alltså kunnat följa ett föreläggande med innebörd att en ny styrelse skulle tillsättas. Frågan är om det trots detta funnits skäl att återkalla föreningens godkännande utan föregående föreläggande.

Vid en ägar- och ledningsprövning av en juridisk person kan det räcka med att det finns brister i lämplighet hos en person för att lämplighetskravet inte ska vara uppfyllt (prop. 2017/18:158 s. 49).

Fyra av fem av föreningens styrelseledamöter har varit olämpliga att bedriva skolverksamhet. Det som läggs föreningen till last är alltså flera brister av samma slag, som var och en är tillräcklig för återkallelse. Styrelseledamöterna har utsetts vid olika tidpunkter under en period om flera år. Under tiden då misskötsamheten har pågått har även andra personer varit ledamöter i styrelsen. Föreningen har inte lämnat någon godtagbar förklaring till varför den vid upprepade tillfällen har utsett styrelseledamöter som inte har levt upp till lämplighetskravet. Utredningen visar mot denna bakgrund att det finns en grundläggande brist i föreningens vilja eller förmåga att utse styrelseledamöter som över tid agerar i enlighet med skollagens krav. Bristen är av sådan art att den inte kunnat läkas och påverkas därför inte av föreningens åtgärd att efter Skolinspektionens beslut utse nya styrelseledamöter och inte heller av de övriga åtgärder som föreningen har fört fram att den har vidtagit. Kammarrätten bedömer mot denna bakgrund att skäl att återkalla föreningens godkännanden utan föregående föreläggande har förelegat. De skäl som finns för återkallelse väger tyngre än de negativa konsekvenser beslutet kan få för de barn som i nuläget är elever i verksamhet som bedrivs av föreningen.

Förvaltningsrättens dom ska därför upphävas och Skolinspektionens beslut fastställas.

**Tidpunkten från vilken Skolinspektionens beslut ska vara gällande
m.m.**

Av 26 kap. 16 § skollagen framgår att tillsynsmyndigheten får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft.

Ett beslut om återkallelse får mycket ingripande effekter för såväl huvudmannen som barnen eller eleverna. För att ett beslut om återkallelse ska förordnas att gälla omedelbart bör situationen vara så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling (prop. 2009/10:165 s. 901).

Skolinspektionen förordnade att beslutet om återkallelse skulle gälla från och med den 19 november 2021. Beslutet har därefter inhiberats och upphävts av förvaltningsrätten, vars dom har gällt omedelbart. Föreningen har alltså haft godkännanden att fortsatt bedriva skolverksamhet fram till tidpunkten för kammarrättens dom. Det har inte kommit fram att situationen är så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling. Det är vidare angeläget att begränsa återkallelsebeslutets negativa konsekvenser för de barn som i nuläget är elever i verksamhet som bedrivs av föreningen. Kammarrätten bedömer därför att det finns skäl att ändra Skolinspektionens beslut på så sätt att det ska gälla från och med utgången av höstterminen 2022.

Kammarrättens dom ska gälla omedelbart.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Patricia Schömer
kammarrättsråd
ordförande

Jörgen van der Stad
kammarrättsråd
referent

Sofia Kinnunen Bengtsson
tf. assessor

Johan Landström
fiskal
föredragande

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM

2022-01-26

Meddelad i Stockholm

Mål nr
31363-21**KLAGANDE**

Föreningen Framstegsskolan i Göteborg, 855102-1952

Ombud: Advokat Dan Eliasson

MOTPART

Skolinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Skolinspektionens beslut 2021-10-27, se bilaga 1

SAKEN

Återkallelse av godkännande som huvudman enligt skollagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet på så sätt att det överklagade beslutet upphävs och ärendet visas åter till Skolinspektionen för fortsatt handläggning i form av prövning av om Föreningen Framstegsskolan i Göteborgs nuvarande styrelseledamöter och styrelsesuppleanter uppfyller kraven i 2 kap. 5 § andra stycket 1 och tredje stycket skollagen (2010:800).

Domen gäller omedelbart och förvaltningsrättens beslut om inhibition den 11 november 2021 upphör härmed att gälla.

Förvaltningsrätten avslår Föreningen Framstegsskolan i Göteborgs yrkande om ersättning för rättegångskostnader.

Dok.Id 1448984

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: avd33.fst@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/	-	måndag–fredag 08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Skolinspektionen beslutade den 27 oktober 2021 med stöd av 26 kap. 14 § skollagen (2010:800) att återkalla Föreningen Framstegsskolan i Göteborgs godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola för årskurserna 1–9 samt fritidshem i Göteborgs och Borås kommuner. I beslutet angavs vidare följande. Genom återkallandet upphör alla godkännanden för föreningen att bedriva förskoleklass, grundskola med årskurserna 1-9 samt fritidshem att gälla. Föreningen har i enlighet med detta inte rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Skolinspektionen förordnar med stöd av 26 kap. 16 § skollagen att återkallandet skulle gälla från och med den 19 november 2021. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Föreningen Framstegsskolan i Göteborg (föreningen) överklagar beslutet och framställer tre olika yrkanden. För det första att det överklagade beslutet ska undanröjas och målet återförvisas till Skolinspektionen för fortsatt handläggning. För det andra att det överklagade beslutet om återkallande av godkännande ska undanröjas. För det tredje att det överklagade beslutet ska ändras på så sätt att datum för återkallelse justeras till den dag som infaller sist av 10 augusti 2022 eller sista dagen av den skoltermin som pågår när målet avgörs slutligt. Till stöd för sin talan anför föreningen sammanfattningsvis följande. Skolinspektionen har gjort en felaktig bedömning av det som inträffat och flera av de brister som anförs förefaller bero på rena missförstånd. Det bakomliggande problemet är att det har funnits en operativt ansvarig som missbrukat styrelsens förtroende och handlat klandervärt och kanske brottsligt. Beslutet borde ha tagit sin utgångspunkt i de förhållanden som rådde vid tiden för beslutet och inte sådant som i huvudsak var åtgärdat vid tiden för granskningens inledande. Beslutets allvarligaste brist ligger dock i vad som saknas och helt förbigås, nämligen konsekvenserna för elever, anställda och skolverksamhet. Inte i någon del

görs gällande att de brottsliga gärningar som föreningen utsatts för, eller den bristande kontroll som möjliggjort dessa, skulle ha gått ut över elever och skolverksamhet. De brister som framförs av Skolinspektionen är inte av sådan art att det finns anledning att ifrågasätta föreningens förmåga att i dag ta emot och följa ett föreläggande. Tidigare förelägganden har meddelats och följts genom åtgärder som visar att föreningen både har förmåga och vilja att vidta rättelse. Vid extra bolagsstämma i december 2021 har föreningen valt en ny styrelse. Föreningen begär att Skolinspektionen anger om dessa personer inte anses som lämpliga eller om myndighetens förtroende för dessa personer är allvarligt rubbat och i så fall varför.

Föreningen yrkar vidare ersättning för rättegångskostnader med 618 750 kr inklusive mervärdesskatt. Som grund för yrkandet anges bestämmelserna i RF 2:11 samt EKMR Art 6 (jfr NJA 2021s. 235).

Skolinspektionen anser att överklagandet ska avslås och tillägger bl.a. följande. Skolinspektionen kommer inte, inom ramen för denna domstolsprocess, ta ställning till om de nya styrelseledamöterna är lämpliga att bedriva skolverksamhet eller om de har den insikt som krävs. För en sådan prövning måste nytt material begäras in. Det finns inte skäl att pröva den nya styrelsen inom den grund som Skolinspektionen för fram för sitt beslut.

Förvaltningsrätten har den 11 november 2021 beslutat att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla i avvaktan på förvaltningsrättens slutliga prövning.

Den 10 januari 2022 har förvaltningsrätten hållit muntlig förhandling i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkt för rättens prövning - övriga relevanta bestämmelser m.m. redogörs för i det överklagade beslutet, bilaga 1 s. 4 f.

I 2 kap. 5 § andra stycket 1 skollagen anges att godkännande ska lämnas om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vidare anges i bestämmelsens tredje stycke att det även krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § 1 – 4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

I 2 kap. 5 a § skollagen finns en uppräkning av vilken krets som ingår i prövningen enligt 5 § andra stycket 1 och tredje stycket. Denna består av den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag samt de personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Som en del i ägar- och ledningsprövningen ska det ske en bedömning av företrädarnas lämplighet i övrigt. Eftersom syftet med prövningen är att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom välfärdssektorn kan det räcka med att det finns brister i detta avseende hos en person för att lämplighetskravet inte ska vara uppfyllt. Vad gäller föreningar och stiftelser så har dessa inga ägare varför prövningen där som utgångspunkt kommer att omfatta styrelsen (se prop. 2017/18:158 s. 48 f. och s.123).

Vid en ägar- och ledningsprövning av en juridisk person kan det räcka med att det finns brister i lämplighet hos en person för lämplighetskravet inte ska vara uppfyllt (se prop. 2017/18:158 s. 49).

Av 26 kap. 14 § skollagen följer att ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §. I 26 kap. 16 § skollagen anges att tillsynsmyndigheten får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft.

Enligt förarbete till 26 kap. 14 § så är denna bestämmelse främst avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktiskt möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av tillståndet (prop. 2017/18:158 s. 53).

Återkallelse av godkännande att driva en fristående skola är ett ingripande beslut med betydande konsekvenser för många personer. Av rättssäkerhetsskäl måste kravet på bevisning för uppgivna missförhållanden eller brister i sådant fall sättas högt. För en återkallelse av godkännande krävs det att det rör sig om brister som är klart utredda och som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten. Vid sin prövning ska domstolen främst se till hur förhållandena var när det överklagade beslutet fattades och om det då fanns skäl att återkalla godkännandet. Även därefter vidtagna åtgärder och andra omständigheter som är relevanta för bedömningen ska dock beaktas (jfr RÅ 2006 ref. 7).

Föreningens synpunkter på Skolinspektionens utredning av ärendet

Föreningen har framfört synpunkter på Skolinspektionens handläggning och har anfört att myndigheten har brustit i sin kommunikation under utredningen i ärendet. Föreningen har särskilt framhållit att Skolinspektionen

varit otydlig i fråga om syftet med sin kommunikation av material från Ekobrottsmyndigheten. I denna fråga kan emellertid konstateras att förvaltningsrätten inte utövar tillsyn över Skolinspektionen och därmed inte kan utreda eller uttala sig om frågor som rör dess handläggning av ärendet. Vad föreningen har anfört i denna del föranleder således ingen åtgärd från domstolens sida utöver ett konstaterande att handläggningen inte framstår som behäftad med några sådana kvalificerade brister som omöjliggör en överprövning av beslutet.

Frågan om föreningen haft förmåga att följa ett föreläggande

Skolinspektionen har bedömt att föreningen saknat förutsättningar att följa ett föreläggande och har därmed återkallat föreningens godkännanden med stöd av 26 kap. 14 § skollagen utan föregående föreläggande.

Föreningen anför i huvudsak följande. Föreningen har naturligtvis haft, och har alltså, goda möjligheter att välja en ny styrelse. En genomgång av Skolinspektionens dokumentation visar att föreningen tidigare har förelagts att åtgärda brister och har haft god förmåga att ta till sig synpunkter och kritik för att sedan införa adekvata åtgärder för att förbättra verksamheten. Kommunikation och tydlighet är en förutsättning för att Skolinspektionen ska kunna visa att förutsättningar att följa föreläggande saknas. Det är möjligen svårt för Skolinspektionen att förelägga en förening att byta till en ny styrelse. Det är just därför som kommunikationen i ärendet har varit så viktig. Skolinspektionen borde ha kommunicerat det som man ansett leda till att förtroendet för den aktuella styrelsen var förbrukat. Det hade gett föreningen möjlighet att agera och fundera på ett externt inhämtande av ledamöter. Sedan hade en ny ägar- och ledningsprövning kunnat göras.

Skolinspektionen anför i huvudsak följande. Skolinspektionen ifrågasätter inte att föreningen har goda möjligheter att välja ny styrelse. De omständigheter som ligger till grund för det överklagade beslutet är dock av så

allvarlig karaktär, och misskötsamheten från styrelsens sida har pågått under så lång tid, att myndigheten inte anser att föreningen har förmåga att tillse att andra *lämpliga* personer sätts i den nuvarande styrelsens ställe. Att byta ut olämpliga styrelseledamöter i en styrelse är i och för sig en åtgärd som skulle kunna räcka i vissa fall för att åtgärda brister på olämplighet. Skolinspektionen anser dock att det inte är en möjlighet i det aktuella fallet. Förtroendet för föreningen och dess företrädare är på ett grundläggande sätt rubbat och myndigheten bedömer därmed att föreningen inte har rättslig eller faktisk möjlighet att genom ett föreläggande åtgärda de brister som ligger till grund för återkallandet.

Förvaltningsrättens bedömning

I förarbete till skollagen anges följande. Tillsynsmyndigheten bör kunna förelägga aktören att åtgärda en brist. Ett föreläggande kan emellertid enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer endast utfärdas om det finns förutsättningar för att det kan följas. Ett tillstånd eller ett godkännande bör därför kunna återkallas utan föregående föreläggande om aktören saknar rättslig eller faktiskt möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av tillståndet. Detta kan t.ex. vara fallet om skälet för att ta upp frågan om återkallelse är konkurs, om aktören uppvisar kraftigt försämrade ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen, eller om aktören är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig. Eftersom det således kan vara många olika situationer som gör att ett föreläggande inte går att följa är det varken lämpligt eller möjligt att uttömmande i lagtexten reglera i vilka situationer tillsynsmyndigheten får återkalla ett tillstånd utan föregående föreläggande (se prop. 2017/18:158 sida 53 f.).

Förvaltningsrätten konstaterar att det svårigen kan anses möjligt att utforma ett föreläggande till föreningen med innebörden att fyra nya ledamöter ska väljas in i en befintlig styrelse. Även föreningen för fram detta förhållande

som en svårighet. Utifrån de aktuella bristerna har Skolinspektionen således inte kunnat utforma ett föreläggande som det funnits förutsättningar för föreningen att följa. Därmed får föreningen anses sakna rättslig och faktisk möjlighet att åtgärda de aktuella bristerna och Skolinspektionen har därmed haft fog för att återkalla föreningens godkännanden utan föregående föreläggande. Vad föreningen anför om att den har visat förmåga och vilja att vidta rättelse genom att följa andra tidigare förelägganden ger inte skäl för någon annan bedömning.

Föreningens lämplighet vid tidpunkten för det överklagade beslutet

Förvaltningsrätten har att ta ställning till om det vid tidpunkten för det överklagade beslutet fanns grund för att med stöd av 26 kap. 14 § skollagen återkalla föreningens aktuella godkännanden som huvudman för förskoleklass, grundskola och fritidshem.

Skolinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att fyra av de fem ledamöter som satt i föreningens styrelse vid tidpunkten för beslutet är olämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet. Sammanfattningsvis anges att olämpligheten hos dessa framförallt består i att de under perioden 2017 – 2021, när de alla suttit i styrelsen hela eller delar av perioden, inte har tagit ett tillräckligt ansvar för att se till att föreningens ekonomi skötts på ett betryggande sätt och att de inte heller i övrigt har utövat tillräcklig tillsyn och kontroll över föreningens verksamhet. De åtgärder som till slut har vidtagits av styrelsen anges ha kommit alldeles för sent. Skolinspektionen bedömer att bristerna är allvarliga och omfattande. Flera av styrelseledamöterna bedöms även på andra grunder vara olämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet.

Föreningen har invänt mot beslutet i huvudsak enligt följande. Styrelsen har förvisso ett kontrollansvar men Skolinspektionens långtgående slutsatser är orimliga vid en bedömning av föreningens lämplighet som huvudman. Det

bakomliggande problemet är att det har funnits en operativt ansvarig som har missbrukat styrelsens förtroende och handlat klandervärt och kanske brottsligt. Inte i någon del görs gällande att de brottsliga gärningar som föreningen har utsatts för, eller den bristande kontroll som möjliggjort dessa, skulle ha gått ut över elever eller skolverksamheten. Föreningens ekonomi är god och välskött, de medel som man frånhänts genom brott har belastat insparade vinstmedel och har inte i något avseende påverkat skolverksamheten. Styrelsen har under den aktuella perioden kunnat observera införsel av IT-utrustning för mångmiljonbelopp och har därmed inte haft anledning att anta att föreningen inte har erhållit någon motprestation för sina utgifter. Skolinspektionen har inte angett vilka kontroller som styrelsen borde ha utfört och i så fall när dessa skulle ha genomförts. Skolinspektionen har inte heller angett vad som skulle ha utgjort skäl för att en sådan misstanke om bristande motprestation skulle väckas vilken skulle ha gett styrelsen anledning att genomföra någon form av utökad kontroll. En digitalisering av verksamheten genomfördes under den aktuella perioden och leveranser kunde observeras, man kan då fråga sig om styrelsen skulle ha granskat enskilda fakturor. Enligt föreningens uppfattning så är den kritik som framförts mot föreningen inte så allvarlig att det finns skäl för att återkalla godkännandet. I efterhand kan man tycka att styrelsen borde ha haft en bättre kontroll för att undvika att utsättas för brott.

Vidare gör föreningen gällande att Skolinspektionens beslut står i strid mot barnkonventionen. Detta eftersom återkallandet av föreningens godkännande inte ställdes mot konsekvenserna för barnen, dessa överväganden har i vart fall inte redovisats. Föreningen anför även att Skolinspektionens beslut rätteligen ska innefatta en proportionalitetsbedömning och anger följande. I denna del står det klart att den skada som påstås ha skett redan har inträffat och att det rör sig om ekonomiska oegentligheter som ska ha drabbat föreningen utan att påverka verksamheten. Ett återkallande medför skada för barnen som tvingas byta skola och drabbas av avbrott i sina

studier. Skolinspektionens överväganden framgår inte av beslutet och det är därför oklart varför statens intresse ska väga tyngre i detta fall. Även med beaktande av proportionalitetsprincipen bör därför det överklagade beslutet upphävas.

Förvaltningsrättens bedömning

Såsom Skolinspektionen redogör för i sitt beslut (bilaga 1, s. 5) så ska en styrelse i en förening på medlemmarnas uppdrag tillvarata föreningens intressen. I detta ingår att styrelseledamöterna har en allmän tillsyns- och initiativskyldighet när det gäller att förverkliga föreningens målsättning och styrelsen ska bl.a. se till att föreningens ekonomi sköts på ett betryggande sätt samt att organisationen har rutiner och funktioner som är av tillräcklig kvalitet. Styrelsen kan i viss utsträckning delegera uppgifter men har ändå kvar sitt ansvar för sådant som har delegerats och ska fortlöpande kontrollera att dessa uppgifter utförs på ett tillfredsställande sätt.

I målet är ostridigt att en person under den aktuella perioden, genom delegation från styrelsen, har handhaft den operativa verksamheten inom föreningen på motsvarande sätt som en VD i ett aktiebolag. Genom Skolinspektionens utredning i målet är det klarlagt att föreningens styrelse inte har tagit sitt ansvar för att de uppgifter som har delegerats fortlöpande ska kontrolleras. Förvaltningsrätten har särskilt beaktat att den aktuella personen i april 2017 som firmatecknare har tecknat avtal för tjänster uppgående till höga kostnader gällande IT samt ”renovationer och lokalvård” samt att en styrelseledamot i januari 2019 tecknat avtal för byte av IT-leverantör. Vidare har firmatecknaren i april 2019 tecknat avtal gällande skolmåltider för höga kostnader. Det måste anses gå utöver vad som normalt ingår i ett ansvar för operativ verksamhet att teckna sådana avtal. Dessa avtal, med de brister som de ostridigt visat sig ha i form av bl.a. ett närståendeförhållande, har tecknats genom firmatecknare och styrelseledamot såvitt framgår helt utan kontroll genom styrelsens försorg. Detta

visar att styrelsen inte har försäkrat sig om att de rutiner och funktioner som funnits i föreningen har varit av tillräcklig kvalitet. Eftersom det inte heller har funnits någon fortlöpande kontroll av det delegerade ansvaret avseende dessa avtal så har föreningens medel kommit att användas på ett sätt som inte står i överensstämmelse med dess ändamål. Denna brist i styrelsens fullgörande av sitt ansvar att tillvarata föreningens intressen är av allvarlig karaktär. Sammantaget har styrelsen brustit i sin omsorg och kontroll på ett sådant sätt att lämplighetskravet vid en ägar- och ledningsprövning inte kan anses vara uppfyllt. Skolinspektionen har därmed haft fog för att återkalla föreningens godkännanden som huvudman.

Med hänsyn till bristernas omfattning och karaktär kan beslutet att återkalla dessa godkännanden inte anses vara oproportionerligt. Vad som framkommer av utredningen och vad föreningen anför ger inte heller skäl för att anse att Skolinspektionens beslut har fattats i strid med barnkonventionen.

Skolinspektionen anför därutöver till grund för sitt beslut att styrelsen har försvårat Skolinspektionens tillsyn, att två styrelseledamöter är engagerade i bolag som inte fullgör sina åligganden gentemot det allmänna/sina borgenärer samt att en annan ledamot misskött sin ekonomi. Vad som framförs i dessa avseenden är i vissa delar besvärande för föreningen men kan inte sett för sig anses utgöra sådan bristande lämplighet som ger skäl för ett återkallande av föreningens godkännande som huvudman.

Föreningens lämplighet vid tidpunkten för rättens prövning

Förvaltningsrätten har efter ovanstående prövning att ta hänsyn till åtgärder som vidtagits efter det överklagade beslutet samt andra nu upplysta omständigheter som är relevanta för bedömningen.

Föreningen anför i denna del i huvudsak följande. Skolinspektionen anser att föreningen inte kan välja en lämplig styrelse och att huvudmannens

godkännande därför ska återkallas även om den krets i föreningen som ska prövas i dag uppfyller skollagens krav. Skolinspektionen anger sig inte ha förtroende för föreningen oavsett vem som företräder denna. En juridisk person kontrolleras dock genom den som styr och leder denna. I dag har föreningen bytt till en lämplig styrelse. Inom denna finns kompetens inom olika specialistområden som skola, ekonomi och IT. Om det saknas standarddokument för en prövning av den nya styrelsen så hade sådana kunnat ges in om Skolinspektionen angett vad som skulle ges in. Den kritik som gjorts gällande mot föreningen har i dag kunnat läkas genom att det finns en ny styrelse. Beslutet om återkallelse om godkännande ska därför undanröjas.

Skolinspektionen anger att myndigheten inom ramen för denna process inte kommer att ta ställning till om de nya styrelseledamöterna är lämpliga att bedriva skolverksamhet eller har den insikt som krävs.

Förvaltningsrättens bedömning

Skolinspektionen har återkallat föreningens godkännanden uteslutande på den grunden att fyra av fem styrelseledamöter i föreningen är olämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet. Skolinspektionen har i sitt beslut inte gjort gällande att styrelsens bristande lämplighet under den aktuella perioden skulle ha påverkat eleverna eller förutsättningarna för att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten på ett negativt sätt. Inte heller har det gjorts gällande att den bristande lämpligheten skulle ha medfört en ekonomisk risk som hotar förutsättningarna för verksamheten. Det faktum att föreningen har valt en ny styrelse utgör därför en sådan omständighet som är relevant för bedömningen av om föreningen nu uppfyller förutsättningarna för godkännande som huvudman och kan bedömas som lämplig.

För att bedöma om återkallandet av föreningens godkännande ska kvarstå krävs det därmed en bedömning av om de personer som idag utgör

föreningens styrelse uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt skollagens bestämmelser. Skolinspektionen har inte angett någon inställning till huruvida den nya styrelsens ledamöter och suppleanter genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten eller om de i övrigt kan bedömas som lämpliga. Med hänsyn till principen om instansordning anser förvaltningsrätten att rätten inte som första instans bör pröva om styrelsens ledamöter och suppleanter uppfyller de krav som ställs i skollagen. Det överklagade beslutet ska därför upphävas och målet återförvisas till Skolinspektionen för fortsatt handläggning i form av en sådan prövning.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser att det har framkommit i målet att den bristande lämpligheten i föreningens styrelse vid tidpunkten för det överklagade beslutet var sådan att föreningen inte längre uppfyllde förutsättningarna för godkännande som huvudman enligt skollagen. Skolinspektionen hade således vid den tidpunkten skäl för att återkalla föreningens godkännanden. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta att återkallandet gjordes med stöd av 26 kap. 14 § skollagen utan föregående föreläggande.

Eftersom de aktuella bristerna uteslutande hänför sig till föreningens styrelse, och eftersom ledamöter och suppleanter i dag har bytts ut, så ska överklagandet bifallas på så sätt att det överklagade beslutet upphävs och målet visas åter till Skolinspektionen för en prövning av om föreningen i dagsläget uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och tredje stycket skollagen.

Förvaltningsrättens dom ska gälla omedelbart och beslutet om inhibition den 11 november 2021 upphör att gälla.

Ersättning för rättegångskostnader

En enskild parts möjligheter att få ersättning för kostnader i mål i förvaltningsdomstol vid överklagande av nu aktuellt slag styrs av förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt denna kan part få ersättning för inställelse till muntlig förhandling om det anses skäligt, men i övrigt saknas bestämmelser som ger part rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad eller besvär. Huvudregeln är alltså att den enskilde får svara för sina egna rättegångskostnader. Det saknas därmed möjlighet att tillmötesgå föreningens begäran om ersättning för rättegångskostnader utifrån de grunder som anförts. Föreningens yrkande om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsrätten ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

Eva Blom

Rådman

Nämndemännen Hans Beckerman, Sven-Olof Ekström och Anita Mofors har också deltagit i avgörandet.

Beslut

2021-10-27
Dnr SI 2021:3767FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 33INKOM: 2021-11-08
MÅLNR: 31363-21
AKTBIL: 14

Föreningen Framstegsskolan i Göteborg
(org. nr. 855102-1952)

Återkallelse av godkännande

efter tillsyn av huvudmannen Föreningen
Framstegsskolan i Göteborg

Beslut

Skolinspektionen återkallar med stöd av 26 kap. 14 § skollagen (2010:800) godkännandet av Föreningen Framstegsskolan i Göteborg (organisationsnummer 855102-1952) som huvudman för förskoleklass, grundskola med årskurserna 1-9 samt fritidshem i Göteborgs och Borås kommun.

Genom återkallandet upphör alla godkännanden¹ för Föreningen Framstegsskolan i Göteborg att bedriva förskoleklass, grundskola med årskurserna 1–9 samt fritidshem att gälla.

Föreningen Framstegsskolan i Göteborg har i enlighet med ovanstående inte rätt till bidrag från elevernas hemkommuner.

Skolinspektionen förordnar med stöd av 26 kap. 16 § skollagen att återkallandet ska gälla från och med den 19 november 2021.

Sammanfattning

I och med detta beslut återkallar Skolinspektionen samtliga godkännanden att bedriva skolverksamhet för Föreningen Framstegsskolan i Göteborg (nedan benämnd Föreningen). Återkallandet gäller från och med den 19 november 2021.

Godkännandena återkallas eftersom Skolinspektionen bedömer att fyra av de fem styrelseledamöterna i Föreningen är olämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet.

Olämpligheten hos styrelseledamöterna består framförallt i att de inte under perioden 2017-2021 – då de alla suttit i styrelsen hela eller delar av perioden – tagit ett tillräckligt ansvar för att se till att Föreningens ekonomi sköts på ett betryggande sätt och att de inte heller i övrigt utövat tillräcklig tillsyn och kontroll över Föreningens verksamhet. Skolinspektionens utredning har bl.a. visat att Föreningen under denna period betalat avsevärda belopp för tjänster som inte utförts, och som Föreningen inte fått någon motprestation för alls. Föreningen har även betalat oskäligt höga belopp för olika tjänster under denna period. Detta har inneburit att Föreningens ekonomi lidit skada och att Föreningens pengar använts på ett sätt som inte är förenligt med stadgarna. De utbetalda pengarna från Föreningen har, via de företag som tagit betalt för tjänsterna, bland annat använts till lön och förmåner till Föreningens dåvarande skolchef och firmatecknare. Trots att det rört sig om mycket stora belopp och att det funnits tydliga tecken på att allt inte stått rätt till, har det som skett inte uppmärksammats av

¹ Skolverkets beslut den 15 januari 1998 (dnr 97:832), Skolverkets beslut den 24 mars 2000 (dnr 99:809), Skolverkets beslut den 27 mars 2000 (dnr 99:3010), Skolverkets beslut den 11 april 2006 (dnr 54-2004:2826), Skolinspektionens beslut den 10 mars 2014 (dnr 310-2013:5617), Skolinspektionens beslut den 14 oktober 2015 (dnr 310-2015:6738) samt Skolinspektionens beslut den 11 oktober 2016 (dnr 310-2016:6240).

styrelsen eller de personer som styrelsen utsett att kontrollera och följa upp verksamheten. De åtgärder som till slut vidtagits av styrelsen i Föreningen har kommit alldeles för sent. Bristerna i dessa avseenden bedöms sammantaget som så allvarliga och omfattande att de aktuella styrelseledamöterna inte kan anses uppfylla de krav på lämplighet som ställs i skollagen för att få bedriva skolverksamhet. Flera av styrelseledamöterna bedöms även på andra grunder vara olämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet, bland annat genom att de inte fullgjort sina åtaganden gentemot det allmänna.

Sammantaget bedömer Skolinspektionen att det som framkommit på ett grundläggande sätt rubbat förtroendet för Föreningen och dess företrädare. Enligt Skolinspektionens bedömning saknar Föreningen förmåga att följa ett föreläggande. Föreningens godkännanden återkallas därför.

Skäl för beslut om återkallelse

Bakgrund

Skolinspektionen inledde i maj 2021 en ägar- och ledningsprövning avseende Föreningen. Syftet med en ägar- och ledningsprövning är bl.a. att avgöra om de personer som ingår i den så kallade ägar- och ledningskretsen är lämpliga att bedriva skolverksamhet.

Föreningens skolverksamhet omfattar tre skolenheter i Göteborgs kommun. Vid *Römosse-skolan* har Föreningen godkännande att bedriva förskoleklass och grundskola årskurserna 1–9, vid *Lilla Römosse-skolan* har Föreningen godkännande att bedriva förskoleklass, grundskola årskurserna 1-2 och fritidshem, och vid *Römosse-skolan Agnesberg* (tidigare Römosse-skolan Hisingen) har Föreningen godkännande att bedriva förskoleklass, grundskola årskurserna 1-9 och fritidshem. Föreningen har även ett godkännande att bedriva förskoleklass, grundskola årskurserna 1-9 och fritidshem vid *Römosse-skolan Borås* i Borås kommun (någon verksamhet bedrivs dock inte vid denna skolenhet).

Till grund för beslutet ligger bland annat material från förundersökningsprotokoll från Ekobrottsmyndigheten, innehållet i beslut som Skatteverket meddelat våren 2021 mot bland andra Föreningen, innehållet i en utredning som den nuvarande styrelsen i Föreningen låtit genomföra våren 2021, intervjuer som Skolinspektionen genomfört med den nuvarande och föregående styrelsen i Föreningen samt material inhämtat från Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogden. Föreningen har fått möjlighet att yttra sig över de uppgifter som lagts till grund för beslutet.

Rättslig reglering

Enskilda får enligt 2 kap. 5 § skollagen efter ansökan godkännas som huvudmän för bland annat förskoleklass, grundskola och fritidshem. Godkännande ska enligt 2 kap. 5 § andra stycket skollagen lämnas om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, samt i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs enligt bestämmelsens tredje stycke att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 2 kap. 5 a § skollagen bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Enligt 2 kap. 5 a § skollagen ska ifråga om en juridisk person prövningen enligt 5 § andra stycket och tredje stycket sammantaget avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

När det är fråga om en juridisk person krävs att var och en av företrädarna för denna ska bedömas lämplig (2 kap. 5 § tredje stycket skollagen). Det kan räcka med att det finns brister i detta hänseende hos en person för att lämplighetskravet inte ska anses uppfyllt (prop. 2017/18:158 s. 49).

Syftet med lagstiftningen är att förhindra oseriösa aktörer att verka inom välfärdssektorn (prop. 2017/18:153 s. 44–45). I förarbetena anges även att tjänster inom välfärdsområdet i stor utsträckning riktas till grupper som befinner sig i utsatta positioner och på olika sätt befinner sig i en beroendesituation i förhållande till den som levererar tjänsten. Att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet är dessutom viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet (prop. 2017/18:153 s. 45). Vidare anges det i förarbetena att det är angeläget att tillsynsmyndigheterna kan ingripa innan bristande ekonomiska förutsättningar eller bristande lämplighet har hunnit drabba elever eller brukare (prop. 2017/18:158 s. 53).

I 26 kap. 3 § skollagen anges att Skolinspektionen har tillsyn över att enskilda som godkännts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 § skollagen.

Enligt 26 kap. 14 § skollagen får ett godkännande för en enskild huvudman inom skolväsendet återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §. Av 26 kap. 16 § skollagen framgår att Skolinspektionen får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft.

Enligt förarbetena till 26 kap. 14 § skollagen är bestämmelsen främst avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som aktualiserat frågan om återkallelse av godkännandet, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande (prop. 2017/18:158 s. 125).

Det saknas särskild reglering för ideella föreningar. Viss ledning torde dock kunna hämtas från aktiebolagslagen (2005:551) och lagen om ekonomiska föreningar (2018:672). Styrelseledamöters ansvar regleras i 8 kap. 4 § aktiebolagslagen och 7 kap. 4 § lagen om ekonomiska föreningar.

I 8 kap. 4 § aktiebolagslagen anges att styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter samt att styrelsen fortlöpande ska bedöma bolagets ekonomiska situation. Det anges även att styrelsen ska se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Vidare anges att om vissa uppgifter delegeras till en eller flera av styrelsens ledamöter eller till andra, ska styrelsen handla med omsorg och fortlöpande kontrollera om delegationen kan upprätthållas.

I 7 kap. 4 § lagen om ekonomiska föreningar anges att styrelsen ska ansvara för föreningens organisation och förvaltningen av föreningens angelägenheter, fortlöpande bedöma föreningens ekonomiska situation och se till att föreningens organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och föreningens ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Vidare anges att om vissa uppgifter delegeras till en eller flera av styrelsens ledamöter eller till andra, ska styrelsen handla med omsorg och fortlöpande kontrollera om delegationen kan upprätthållas.

Av bestämmelserna om sysslomannaansvaret i 18 kap. handelsbalken, praxis, god förenings- sed och allmänna rättsprinciper får vidare anses följa att en styrelse i en ideell förening har till uppgift att förvalta föreningens angelägenheter och företräda föreningen gentemot tredje man. Den ställning styrelsens ledamöter har är i det närmaste att betrakta som sysslomän som på medlemmarnas uppdrag ska tillvarata föreningens intressen. Styrelseledamöterna har en allmän tillsyns- och initiativskyldighet när det gäller att förverkliga föreningens målsättning. Till förvaltningen av föreningen hör att styrelsen vidtar de åtgärder som allmän lagstiftning, stadgar och stämma föreskriver. Det åligger styrelsen att se till att föreningens ekonomi sköts på ett betryggande sätt. Styrelsen ska också organisera arbetet inom föreningen samt utöva tillsyn över detta. Styrelsen ska se till att föreningens organisation är ändamålsenlig. Detta innebär bl.a. att organisationen har rutiner och funktioner som är av tillräcklig kvalitet. En särskilt viktig uppgift är att se till att organisationen av bokföringen och medelsförvaltningen innefattar en betryggande kontroll. Styrelsen kan i viss utsträckning delegera sina uppgifter till en enskild styrelseledamot, någon person utanför styrelsen eller sektioner och kommittéer m.m. När styrelsen använder sig av sin delegationsrätt ska den alltid handla med omsorg. Styrelsen ska se till att de som får delegation är lämpliga för uppgiften och har förutsättningar att fullgöra den. Styrelsen ska också fortlöpande kontrollera att uppgiften utförs på ett tillfredsställande sätt. Styrelsen har kvar sitt ansvar för sådant som har delegerats till någon annan att sköta.

Skolinspektionens bedömning

I förarbetena till lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning uttrycks att syftet med lagstiftningen är att förhindra oseriösa aktörer att verka inom välfärdssektorn, vilket är viktigt för samhällets förtroende för sektorn. Det framgår vidare att det är angeläget att tillsynsmyndigheten kan ingripa innan bristande lämplighet har hunnit drabba elever.

Skolinspektionen bedömer att KB (ordförande), BG (vice ordförande), MA (sekreterare), AB (styrelseledamot) och TM (styrelseledamot) ingår i huvudmannens ägar- och ledningskrets. KB har varit styrelseledamot i Föreningen sedan december 2017, och ordförande i styrelsen sedan 2019. BG är en av Römosseskolans grundare, och har varit styrelseledamot i Föreningen sedan starten. MA valdes in i styrelsen den 24 april 2021, och har inte tidigare varit med i styrelsen. AB och TM valdes in i styrelsen den 6 augusti 2021, men har även tidigare varit med i styrelsen - AB under perioden december 2019 till april 2021 och TM under perioden 2015 till december 2019.

Enligt Föreningens stadgar är Föreningens ändamål att bedriva grundskoleverksamhet, förskoleverksamhet, fritidshem, gymnasie- och yrkesutbildningar, samt därmed förenlig verksamhet.

En styrelse ska på medlemmarnas uppdrag tillvarata föreningens intressen. Styrelseledamöterna har en allmän tillsyns- och initiativskyldighet när det gäller att förverkliga föreningens målsättning. Bland annat åligger det styrelsen att se till att föreningens ekonomi sköts på ett betryggande sätt. Styrelsen ska också organisera arbetet inom föreningen samt utöva tillsyn över detta. Styrelsen ska se till att föreningens organisation är ändamålsenlig. Detta innebär bl.a. att organisationen har rutiner och funktioner som är av tillräcklig kvalitet. En särskilt viktig uppgift är att se till att organisationen av bokföringen och medelsförvaltningen innefattar en betryggande kontroll².

Skolinspektionen bedömer att styrelseledamöterna KB, BG, AB och TM, under de perioder de suttit i styrelsen i Föreningen, åsidosatt sitt tillsyns- och kontrollansvar, framförallt vad gäller att se till att Föreningens ekonomi sköts på ett betryggande sätt och att i övrigt utöva tillsyn över Föreningens verksamhet. Deras brister i dessa avseenden bedöms sammantaget som så allvarliga och omfattande att ingen av dem kan anses uppfylla de krav på lämplighet som ställs i skollagen för att få bedriva skolverksamhet. Flera av styrelseledamöterna bedöms även på andra grunder vara olämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet.

Skolinspektionen utvecklar nedan på vilka sätt styrelsen, och de enskilda styrelseledamöterna, åsidosatt sitt ansvar eller annars agerat på ett sätt som innebär att de inte kan anses lämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet.

² Nedan benämns detta sammantagna ansvar som styrelsen och dess ledamöter har som styrelsens tillsyns- och kontrollansvar.

Styrelsen har inte utövat tillräcklig tillsyn och kontroll över Föreningens ekonomi

Ekobrottsmyndigheten i Göteborg har den 27 september 2021 väckt åtal för grovt bokföringsbrott mot bland andra AW, som fram till sitt avskedande i slutet av maj 2021 (och under hela den period som behandlas i detta beslut) varit rektor för Römosseskolan och skolchef för Föreningens skolenheter. AW – som var en av personerna som grundade Römosseskolan och som även under många år ingått i styrelsen – var även fram till sitt avskedande firmatecknare för Föreningen och innehade fullmakt att företräda Föreningen (sedan i vart fall 2017). Enligt åtalet ska AW, i egenskap av faktisk företrädare eller den som handhaft bokföringen för föreningen *Primus Utbildning*, själv eller tillsammans med Primus Utbildnings styrelseordförande, uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt föreningens bokföringsskyldighet genom att inte bokföra förekommande affärshändelser under perioden juli 2016-december 2018, däribland ett stort antal inbetalningar om tillhoppa 4,4 miljoner kr respektive utbetalningar om motsvarande belopp. Primus Utbildning (nedan benämnt Primus) var under den period som omfattas av åtalet leverantör av i huvudsak IT-tjänster åt Föreningen. Vid Ekobrottsmyndigheten pågår ytterligare en förundersökning rörande misstänkt ekonomisk brottslighet som ska ha ägt rum under en senare period, även detta med koppling till Föreningen, och med AW som en av de misstänkta; enligt uttalande av ansvarig åklagare i media ska misstankarna avse grov förskingring och grovt bokföringsbrott i bolaget *WKI Enterprises AB* (nedan benämnt WKI) och i Föreningen. I maj 2021 polisanmälde styrelsen i Föreningen AW. Enligt anmälan misstänkte styrelsen bl.a. att AW förskingrat pengar.

Föreningens revisor gjorde i revisionsberättelsen (daterad den 29 april 2021) för räkenskapsåret 2019-07-01 – 2020-06-30 ett uttalande som föranledde Skolinspektionen att öppna det nu aktuella ärendet. Enligt uttalandet hade revisorn under räkenskapsåret noterat att kostnader för IT och mat ökat med över 6 miljoner kr i Föreningen jämfört med föregående räkenskapsår. Revisorn hade även noterat att uppdragstagaren för IT och mat var närstående till "en person som tecknar firman med fullmakt." I Skolinspektionens utredning har framkommit att firmatecknaren som avses är AW och uppdragstagaren bolaget WKI, där AWs syster och son har ledande roller. Revisorn bedömde i sitt uttalande att Föreningen kan ha lidit ekonomisk skada. Revisorn avstyrkte att föreningsstämman skulle bevilja den sittande styrelsen ansvarsfrihet.

Föreningen, AW, Primus och WKI har varit föremål för utredning av Skatteverket under våren 2021. Skatteverkets utredningar behandlar bland annat leverantörsfakturer som utställts av Primus gentemot Föreningen under åren 2017 och 2018, samt hur de inkomster som Primus och WKI fått från sin försäljning av tjänster till Föreningen sedan kommit att användas. I beslut den 16 april 2021 meddelade Skatteverket att Föreningen skulle påföras ett skattetillägg om sammanlagt 160 552 kr som en följd av betalningarna till Primus. I ytterligare tre beslut, två den 4 juni och ett den 1 juli 2021, har Primus, WKI och AW påförts skattetillägg och/eller blivit föremål för en ändring av skatt/avgift på grund av olika konstaterade brister enligt skattelagstiftningen (dessa tre beslut har överklagats). Skatteverket har även gjort polisanmälan med anledning av sin utredning i dessa ärenden.

Skolinspektionen har tagit del av material från Ekobrottsmyndighetens förundersökningsprotokoll samt de beslut som Skatteverket meddelat våren 2021. Skolinspektionen har även gått igenom den utredning som den nuvarande styrelsen i Föreningen låtit utföra med anledning av revisorns uttalanden i revisionsberättelsen.

Av det genomgångna materialet – och övrig utredning i ärendet – framgår att Föreningen under åren 2017-2021 betalat över 17 miljoner kr till Primus och WKI, för i huvudsak IT-tjänster. Under 2020-2021 har Föreningen även betalat WKI mångmiljonbelopp för leverans av mat till Föreningens skolenheter. En genomgång av materialet visar dock att de aktuella tjänsterna, eller i vart fall en mycket stor del av dessa, *inte har utförts alls* och i vart fall inte av Primus eller WKI, som Föreningen betalat för att utföra tjänsterna. Föreningen har således betalat stora summor pengar till dessa företag, utan att få någon motprestation (eller i vart fall en mycket begränsad sådan). Föreningen har även betalat orimligt höga belopp för tjänster som ska ha utförts av framförallt WKI. Att Föreningen under flera års tid betalat fakturor på mycket höga belopp utan motprestation, och även låtit sig överdebiteras mycket kraftigt för utförda tjänster från dessa företag, har inte uppdagats av Föreningens styrelse förrän våren 2021, och först i maj 2021 har utbetalningarna till företagen upphört. Enligt Skatteverkets beslut har Primus och WKI under ovan nämnda år betalat ut betydande belopp till Somalia i form av vad som uppges vara gåvor. Primus och WKI har även, under den aktuella perioden, betalat avsevärda belopp i lön och olika förmåner till AW, som, enligt Skatteverket, i praktiken kontrollerat de aktuella företagen. Enligt Skatteverkets beslut är det medlen som kommit från försäljningen av IT-tjänster m.m. till Föreningen som möjliggjort utbetalningarna från Primus och WKI till Somalia och till AW.

Nedan utvecklas vad ovanstående slutsatser baseras på, och därefter varför den nuvarande styrelsen i Föreningen brustit i sitt tillsyns- och kontrollansvar.

Närmare om tjänsterna från Primus, 2017 och 2018

Under åren 2017 och 2018 har, enligt materialet i Ekobrottsmyndighetens förundersökning, Föreningen betalat över tre miljoner kronor till den ideella föreningen Primus för olika tjänster, i huvudsak inom IT. Primus är en ideell förening som grundades 2014 av bland andra AW och dennes syster. AW har alltsedan grundandet varit Primus kontaktperson gentemot myndigheter, däribland Skatteverket och Skolinspektionen, och enligt egen utsaga varit rådgivare och konsult åt denna förening. I styrelsen har ingått bland andra AWs syster och son. Enligt Primus stadgar har föreningen till ändamål att "driva skolor, fristående med enskild huvudman" (Skatteverket konstaterar i sina beslut att tillhandahållande av IT-tjänster således inte är förenligt med de ändamål som stipuleras av stadgarna). Skatteverket beskriver i sin brottsanmälan till Ekobrottsmyndigheten att AW haft ett bestämmande inflytande över Primus verksamhet genom sin ställning och företagsledande position. Ett avtal om försäljning av IT-tjänster samt "renovationer och lokalvård" ingicks mellan Föreningen (genom firmatecknaren AW) och Primus (genom AWs syster) i april 2017.

Under åren 2017 och 2018 har Föreningen, enligt Skatteverket och Ekobrottsmyndighetens förundersökning, fakturerats vid sammanlagt *ca 45 tillfällen* av Primus (samtliga fakturor har också betalats). Enligt fakturorna har Primus framförallt anlitats för utförande av IT-tjänster, men även för andra arbetsuppgifter såsom utbildning, deltagande på föräldra- och ledningsmöten samt bygg- och vaktmästartjänster. Skatteverket har vid sin genomgång av de fakturor som lämnats in av Föreningen respektive Primus konstaterat att samtliga fakturor som Föreningen ska ha intagit i sina räkenskaper med fakturadatum 1 augusti 2017-17 juni 2018 avviker till sitt innehåll och utformning från motsvarande fakturor som ska ha bokförts hos Primus; fakturorna i Primus och Föreningen ser alltså olika ut, trots att de ska gälla samma tjänster. I de fakturor som finns i *Föreningens* bokföring framgår inte i något fall hur mycket arbete som ska ha lagts ner, utan det finns bara angivet det totalbelopp som Föreningen ska betala för de utförda tjänsterna, med en kort beskrivning av vad arbetet bestått i (se mer om dessa fakturor nedan). I fakturorna som getts in av *Primus* till Skatteverket finns däremot i de flesta fall antalet timmar som ska ha utförts angivet i respektive faktura (jämte en beskrivning av det utförda arbetet, som i de allra flesta fall skiljer sig från motsvarande faktura hos Föreningen). Totalt ska enligt dessa fakturor Primus ha utfört *ca 1850 timmars* arbete mellan augusti 2017 (första fakturan i materialet) och juni 2018 (sista fakturan med antal timmar anggett).

På grund av nyssnämnda olikheter i fakturorna och avsaknaden av bokföring i Primus går det inte att exakt fastställa hur mycket arbete som ska ha utförts av Primus under 2017 och 2018, men Skolinspektionen kan konstatera att den totala kostnaden som Föreningen betalat för olika tjänster från Primus under dessa år uppgår till över tre miljoner kr – eller *ca 187 000 kr* i månaden under perioden augusti 2017-december 2018 – och att det rör sig om sammanlagt *ca 230 hela arbetsdagar* för en person, enbart under perioden augusti 2017-juni 2018 (enligt Primus fakturor). Av det material som finns i Ekobrottsmyndighetens förundersökningsprotokoll framgår dock att Primus – som alltså ska ha tillhandahållit de aktuella tjänsterna –, under den aktuella perioden *inte har haft några kostnader alls* för personal, utrustning eller annat som skulle ha behövts för att utföra de tjänster som fakturorna omfattar (exempelvis anges reparation av datorer och renovering av lokaler m.m.). Kontoutdrag från Primus bankkonton under 2017 och 2018 visar att företaget inte gjort några utbetalningar för lön, material eller motsvarande under den aktuella perioden (de löneutbetalningar som gjorts har varit till AW). Att så varit fallet bekräftas även av ett underlag på inkomster och utgifter för den aktuella perioden som Primus gett in till Skatteverket, och som inte heller innehåller några sådana kostnader. Primus har, enligt Skatteverkets beslut, inte heller lämnat in vare sig skattedeklarationer för arbetsgivaravgifter eller kontrolluppgifter för anställda i företaget under den period företaget uppburit uppdrag åt Föreningen. Detta kan inte innebära något annat än att Primus *inte utfört de tjänster som Föreningen betalat för*, och att Föreningen inte fått någon som helst motprestation för de medel som utbetalats. Denna slutsats delas av den nuvarande styrelsen i Föreningen som i intervju med Skolinspektionen uppgett att deras efterforskningar gällande denna period visat att Föreningen betalat "bluffakturor" som utställts av Primus. Skatteverket konstaterar i sitt beslut avseende AW att Primus ursprungliga syfte med fakturering av IT-tjänster m.m. varit att utan beskattningskonsekvenser

frigöra medel från Föreningen för utbetalningar till Somalia och för betalning av AWs utlandsresor.

AW har i förhör med Ekobrottsmyndigheten och i kontakter med Skatteverket (i sin egen skap av företrädare för Primus) uppgett att skälet till att Primus inte haft några lönekostnader under 2017 och 2018 varit att Primus inte haft några anställda, och att de personer som utfört tjänsterna hos Föreningen gjort detta ideellt och utan att få någon ersättning för sitt arbete; enligt AW ska det framförallt ha varit en person, som vid tidpunkten var anställd på en av Föreningens skolenheter (som IT-ansvarig), som utfört de aktuella tjänsterna ideellt, men att denne ibland fått hjälp av "olika medlemmar i föreningen [Primus; SI:s anm.] och deras vänner och liknande". Skolinspektionen konstaterar att denna förklaring inte är trovärdig och att det faller på sin egen orimlighet att kvalificerade IT- och byggtjänster m.m. till ett värde om drygt tre miljoner kr – som skulle ha krävt ca 230 arbetsdagar att utföra –, skulle ha utförts helt utan ersättning, och dessutom av i huvudsak en person, som samtidigt innehaft en annan anställning. Det är betydligt mer sannolikt att Föreningen betalat Primus en andra gång för tjänster som redan hade utförts av Föreningens personal, dvs. som redan var betalda av Föreningen. Den person som senare tagit över den löpande bokföringen för Föreningen har i förhör med Ekobrottsmyndigheten, när denne tillfrågades om en senare ökning av IT-kostnaderna, lämnat en redogörelse som bekräftar detta. Denna person har bland annat uppgett att det var "samma person som i praktiken skötte IT-tjänsterna på skolorna under perioden *före* och efter det att WKI tog över denna uppgift. Innan WKI tog över och började leverera IT-tjänsterna var den aktuella personen anställd av Föreningen Framstegsskolan i Göteborg och kostade då cirka 50 000-60 000 kr i månaden, eller ca 500 000-600 000 kr om året. Denne utförde då all drift av skolornas IT-utrustning själv".

Skolinspektionen kan utifrån ovanstående konstatera att Föreningen betalat Primus åtminstone tre miljoner kr för tjänster som inte motsvarats av någon motprestation. Eftersom några tjänster inte kan ha utförts av Primus innebär detta också att Föreningen under den aktuella tidsperioden rimligen bokfört transaktioner och utgifter som saknar förankring i verkligheten, vilket även torde innebära att årsredovisningarna för de aktuella åren inte heller blivit korrekta. Skatteverket har också som en följd av utbetalningar som ägt rum till Primus under perioden 1 januari 2017-30 juni 2017 meddelat att Föreningen kommer att påföras ett skattetillägg om sammanlagt 160 552 kr, se beslut från Skatteverket den 16 april 2021. Detta på grund av att Föreningen underlåtit att innehålla 30 procent skatt på den ersättning för arbete som utbetalats till Primus, något som Föreningen enligt lag varit skyldig att göra eftersom Primus saknat F-skatt (effekten av detta har blivit att Primus erhållit mer ersättning än Primus haft rätt till, jfr Skatteverkets beslut avseende Föreningen).

Närmare om tjänsterna från WKI, 2019-2021

Vid årsskiftet 2018/2019 bytte Föreningen leverantör av IT-tjänster till aktiebolaget WKI. Ett avtal om försäljning av IT-tjänster ingicks i januari 2019 mellan Föreningen (genom styrelseledamoten BG) och WKI (genom AWs syster). I april 2019 ingicks även ett andra avtal mellan Föreningen (genom firmatecknaren AW) och WKI (genom AWs syster), denna gång gällande

leverans av skolmåltider till Föreningens skolenheter. Vid tidpunkten för dessa båda avtal, och fram till den 16 juli 2020, ägdes *samtliga* aktier i WKI av AW, som alltså samtidigt var bland annat skolchef och rektor vid en av Föreningens skolenheter (efter nämnda datum togs aktierna i WKI över av AWs son). I styrelsen för WKI satt vid dessa tidpunkter, och i vart fall fram till juni 2021, AWs syster som styrelseledamot och ordförande. Skatteverket skriver i sin brottsanmälan till Ekobrottsmyndigheten att AW haft ett bestämmande inflytande över WKI:s verksamhet genom sin ställning och företagsledande position. Enligt Skatteverkets beslut avseende WKI har bolagets enda kund under 2019-2020 (och såvitt framkommit även därefter) varit Föreningen. AW har i förhör med Ekobrottsmyndigheten uppgett att WKI som mest haft sex personer anställda, varav två ska ha arbetat med IT, tre med matleveranser och en med administration (AWs son). Samtliga ska enligt AW ha rekryterats från Rösseskolan. Enligt material från Ekobrottsmyndigheten har den ena av de personer som AW uppgett arbetat med IT varit anställd i WKI från och med april 2019, den andra personen är anställd i WKI sedan april 2021.

Av det underlag som Skolinspektionen tagit del av från Ekobrottsmyndigheten framgår att WKI under perioden april 2019-maj 2021 fakturerat Föreningen sammanlagt ca 14 miljoner kr för IT-tjänster. WKI har under samma tid även fakturerat Föreningen mångmiljonbelopp för leverans av mat till Föreningens skolenheter. Den utredning som styrelsen i Föreningen låtit göra under senhösten 2021 (efter att revisorn noterat en ökning i kostnaderna för IT och mat) har kommit till slutsatsen att WKI fakturerat Föreningen för "oskäliga kostnader på närmare 13 miljoner kronor totalt för IT och Mat, för IT närmare 7 miljoner kr" (det är något oklart av utredningen om detta avser hela perioden 2019-2021 eller en del av den). På grund av utredningens slutsatser har styrelsen i Föreningen beslutat att sluta betala WKI:s fakturor. Den sista fakturan betalades den 10 maj 2021. Av styrelsens utredning och underlaget från Ekobrottsmyndigheten framgår sammantaget att Föreningen under åren 2019-2021 *dels* har betalat för tjänster (IT och mat) som har utförts av personal avlönad av Föreningen (dvs för tjänster som Föreningen redan betalat för), *dels* har betalat oskäligt höga kostnader för vissa tjänster.

Utredningen i ärendet visar alltså bland annat att vissa tjänster som WKI tagit betalt för har utförts av personal som vid tidpunkten var anställda på Föreningens skolor och som därmed *redan var avlönade av Föreningen för att utföra de aktuella tjänsterna*. Den personal som avses är dels Föreningens IT-ansvarige, dels kökspersonal vid Föreningens skolenheter. När det gäller IT så framgår exempelvis att Föreningen i april 2019 betalat en faktura från WKI på 441 250 kr, som bl.a. ska ha avsett arbete ("IT support för elever och personal") utfört *i mars månad 2019*. Av Föreningens underlag, och materialet från Ekobrottsmyndigheten, framgår dock att den person som ska ha utfört denna support fortfarande var anställd på en av Föreningens skolenheter i mars 2019, vilket innebär att WKI tagit betalt för arbete som utförts av en av Föreningens personal och inte av WKI:s personal. Den andra person som AW säger arbetade för WKI med IT hade vid denna tidpunkt inte börjat på WKI. När det gäller *matleveranser* framgår av styrelsens utredning att Föreningen betalat fyra fakturor från WKI avseende sådana leveranser *i februari 2020*. Det sammanlagda beloppet på dessa fakturor uppgår

till 428 288 kr. Enligt styrelsens utredning var kökspersonalen som ska ha utfört dessa matleveranser under denna period fortfarande anställda av Föreningen, och alltså ännu inte anställda av WKI. Den första av dessa fakturor (daterad den 10 februari 2020) avser dessutom, enligt styrelsen, matleveranser som ska ha skett vid en tidpunkt innan WKI börjat leverera mat till Föreningens skolor. Inte heller dessa tjänster kan alltså ha utförts av WKI. I dessa fall har således Föreningen – liksom under 2017-2018 – betalat för tjänster som Föreningen inte fått någon motprestation för.

Av utredningen i ärendet framgår även att Föreningen fakturerats *oskäligt höga kostnader för IT-tjänster* av WKI under åren 2019-2021. Enligt styrelsens egen utredning har ”timkostnaden eller kostnad per elev ökat dramatiskt” efter att WKI tog över leveranserna av IT från Primus. Detta trots att syftet, enligt styrelsen, varit att avtalet med WKI skulle innebära *lägre kostnader* för Föreningen gällande IT. Av det material från Ekobrottsmyndigheten som Skolinspektionen tagit del av framgår att Föreningen under perioden april 2019-maj 2021 betalat WKI 14 275 000 kr för IT-tjänster; 13 670 000 kr av detta belopp har avsett *arbete* och resterande del ”molntjänster” och andra fasta kostnader. Under april-juni 2019 betalade Föreningen 441 250 kr *i månaden* till WKI för sådana tjänster. Under augusti 2019-maj 2020 betalade Föreningen 580 000 kr *i månaden* till WKI för IT-tjänster. Kostnaderna ökade till 605 625 kr *per månad* i augusti och september 2020. Därefter ökade kostnaderna ytterligare. Under perioden oktober 2020-maj 2021 betalade Föreningen 670 000 kr *i månaden* till WKI för IT-tjänster. De belopp som Föreningen betalat WKI för IT-tjänster under hela denna period är således uppseendeväckande höga. De kan jämföras med vad Föreningen betalade för IT under 2017 och 2018 (då Föreningen dessutom betalade för IT-tjänster som överhuvudtaget inte utfördes, se ovan), där kostnaden per månad uppgick till ungefär 187 000 kr (detta innefattar även andra tjänster från Primus). Åren 2015 och 2016 saknas en exakt uppgift om IT-kostnaden, men enligt Ekobrottsmyndighetens förhör med den person som senare tog över den löpande bokföringen i Föreningen uppgick kostnaden tidigare till ca 50 000-60 000 kr i månaden, eller ca 500 000-600 000 kr om året, dvs. ungefär en tiondel av kostnaderna under april 2019-maj 2021. Än mer anmärkningsvärda framstår kostnaderna när det beaktas att WKI under större delen av perioden haft endast en person anställd för att utföra IT-tjänster – det var först i april 2021 som en andra person anställdes –, och att i stort sett hela det fakturerade beloppet från WKI avser *arbete*. Under exempelvis perioden augusti 2019- maj 2020 motsvarar, enligt en beräkning som Ekobrottsmyndigheten gjort, den tid som WKI fakturerat Föreningen 555 timmars arbete per månad. Detta skulle, enligt samma beräkning, kräva 3,26 heltidstjänster³. Under senare perioder är antalet timmars arbete som skulle ha krävts för att utföra fakturerat belopp ännu högre. Mot denna bakgrund framstår det som uppenbart att Föreningen under den aktuella perioden betalat orimligt höga belopp för de tjänster som WKI

³ Enligt en uppgift från Föreningens styrelse så ska WKI ha fakturerat baserat på antal elever och antal personal, och inte utifrån antal timmar utfört arbete. Om detta är korrekt (fakturorna är otydliga i detta avseende), så skulle antalet timmar arbete per månad under nämnda period ha behövt uppgå till åtminstone 560 timmar (baserat på timkostnaden 800 kr/timme). Detta skulle motsvara ca 3,30 heltidstjänster.

utfört och att endast en bråkdel av de tjänster som Föreningen betalat för kan ha utförts. Det framstår som anmärkningsvärt att styrelsen i Föreningen, eller dess kontrollapparat, inte noterat detta, och inte slutat betala till WKI förrän i maj månad 2021.

Av Ekobrottsmyndighetens underlag framgår att Föreningen fram till den 1 januari 2019 skött den löpande bokföringen själva, men att bokföringen vid detta datum togs över av redovisningsbyrån Modern Ekonomi; denna redovisningsbyrå har senare även kommit att hantera den löpande bokföringen m.m. i Primus och WKI. I förhören som Ekobrottsmyndigheten hållit med anställda på Modern Ekonomi som hanterat Föreningens löpande bokföring framgår att även dessa personer reagerat på de mycket höga kostnaderna för IT. Exempelvis uppger den person hos Modern Ekonomi som skött den löpande bokföringen för Föreningen bland annat att han inte kan förstå vad ökningen i IT-kostnaderna berott på. Denne har uppgett att det var "samma person som i praktiken skötte IT-tjänsterna på skolorna under perioden före och efter det att WKI tog över denna uppgift". Innan WKI tog över och började leverera IT-tjänsterna var den aktuella personen anställd av Föreningen och kostade då cirka 50 000-60 000 kr i månaden. Denne utförde då all drift av skolornas IT-utrustning själv. Denna person tog sedan, enligt den bokföringsansvarige, tjänstledigt från Föreningen och började arbeta i WKI. Efter övergången till WKI fortsatte denne att sköta IT-tjänsterna på skolorna själv. Kostnaderna ökade då till 7 eller 8 miljoner, och den bokföringsansvarige säger att denne inte kan "se vad det här extraarbetet är någonstans". Den bokföringsansvarige har även i förhör med Ekobrottsmyndigheten berättat att denne under denna period fick ett mail från AW där AW föreslog att de "kunde fördela kostnaden" för IT-tjänsterna från WKI (som då var uppe i ca 670 000 kr i månaden) i "ex antal tusen för material". Den bokföringsansvariga sa dock nej till detta "då WKI inte äger någonting".

Även när det gäller kostnaderna för *mat* har de personer som skött bokföringen (Modern Ekonomi) reagerat på kostnadernas storlek. Den person som skötte den löpande bokföringen för Föreningen har i förhör med Ekobrottsmyndigheten uppgett att denne reagerat på att kostnaderna var höga, bland annat utifrån en jämförelse med ett annat bolag som denne ansvarar för och som också levererar mat till skolor. Som tidigare nämnts har även Föreningens revisor reagerat på de höga kostnaderna för mat, och den nuvarande styrelsens utredning har kommit till slutsatsen att WKI även gällande denna tjänst fakturerat Föreningen med oskäliga belopp. Även när det gäller dessa tjänster leder utredningen till slutsatsen att Föreningen betalat långt mer än vad som varit rimligt.

Den exakta summan som Föreningen betalat för tjänster från WKI som inte alls utförts, eller där en uppseendeväckande överdebitering skett, är svår att fastställa, men Skolinspektionen konstaterar att det handlar om mångmiljonbelopp. Även under 2019-2021 har således Föreningen betalat stora summor pengar för tjänster som inte motsvarats av någon motprestation, eller där motprestationen inte stått i rimlig proportion till vad Föreningen betalat.

Att Föreningen under denna period lidit ekonomisk skada konstateras i styrelsens egen utredning och torde vara uppenbart. Liksom när det gäller Primus innebär detta också att Föreningen under den aktuella tidsperioden rimligen bokfört vissa transaktioner och utgifter

som saknar förankring i verkligheten, vilket även torde innebära att årsredovisningarna för de aktuella åren inte heller blivit korrekta.

Närmare om den nuvarande styrelsens ansvar för det som hänt under åren 2017-2021

Föreningen har alltså under åren 2017-2021 betalat avsevärda belopp för tjänster som inte utförts, och som Föreningen inte fått någon motprestation för alls. Föreningen har under denna period också betalat stora summor pengar för tjänster som Föreningen inte fått någon rimlig motprestation för. Detta har påverkat Föreningens ekonomi på ett negativt sätt och har medfört att medel som ytterst varit avsedda att användas för elevernas utbildning inte kommit Föreningens verksamheter till gagn. Denna användning av Föreningens medel står i uppenbar strid med det ändamål som Föreningen har enligt stadgarna (dvs. att bedriva skolverksamhet). De aktuella betalningarna har även fått andra negativa konsekvenser för Föreningen, däribland ett skattetillägg. Föreningen har således på flera sätt förorsakats skada av det som skett under åren 2017-2021.

Styrelsen har ett ansvar för att se till att föreningens ekonomi sköts på ett betryggande sätt och ett ansvar gentemot föreningens medlemmar att tillvarata föreningens intressen. Styrelsen har även ett ansvar för att se till att föreningen fullgör sitt ansvar mot det allmänna. Det åligger styrelsen att organisera arbetet inom föreningen på ett ändamålsenligt sätt samt utöva tillsyn över detta. Styrelsen i en ideell förening har också ett ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de ändamål som anges i föreningens stadgar. Enligt Skolinspektionens bedömning har styrelsen i Föreningen under perioden 2017-2021 inte tagit ett tillräckligt ansvar i dessa avseenden. Som tidigare nämnts har de nuvarande styrelseledamöterna KB, BG, AB och TM samtliga suttit i Föreningens styrelse hela, eller stora delar, av denna period. Mångmiljonbelopp av vad som i grunden är allmänna medel har under flera års tid betalats ut från Föreningen för tjänster som inte utförts, eller för tjänster där Föreningen på ett uppenbart sätt överdebiterats, utan att styrelsen – eller de personer som styrelsen utsett att utöva kontroll och tillsyn av verksamheten ("kontrollapparaten") – noterat eller reagerat på detta. Detta trots att det funnits flera tydliga indikationer på att allt inte stått rätt till när det gällde de aktuella tjänsterna eller de företag som tillhandahöll dessa tjänster (detta utvecklas nedan). Styrelsen har under denna tid uppenbarligen inte haft en tillräcklig uppföljning av sin verksamhet, och inte heller tillräckliga rutiner för att utvärdera det system för kontroll av verksamheten som valts. Flera av utbetalningarna som Föreningen gjort under perioden har också på ett uppenbart sätt stridit mot grundläggande skatterättsliga regler, exempelvis gällande skatteavdrag vid betalning för arbete, något som inte heller uppmärksammats av styrelsen eller dess kontrollapparat. Styrelsens, och den kontrollapparat som styrelsen ansvarar för, oförmåga att uppmärksamma och reagera på de tydliga missförhållanden som förelegat i verksamheten har också inneburit att det kunnat äga rum en systematisk aktivitet, med Föreningen som nav, som kan vara att bedöma som brottslig. Styrelsen under de aktuella perioderna har därmed uppenbarligen inte utövat den interna kontroll och omsorg som åligger

denna eller i övrigt tagit ett tillräckligt ansvar för att se till att ekonomin sköts på ett betryggande sätt. Som en följd av den bristfälliga kontroll och tillsyn som styrelsen utövat har Föreningen kunnat förorsakas skada i olika avseenden under perioden 2017-2021.

Styrelsen har i intervju med Skolinspektionen lagt hela skulden för det inträffade på den tidigare skolchefen och rektorn AW och menar att de dåvarande styrelserna blivit vilseledda av honom. Styrelsen har i intervju med Skolinspektionen också uppgett att ingen i de dåvarande styrelserna känt till att det fanns ett närståendeförhållande mellan AW och Primus/WKI (det var dock, enligt styrelsen, känt att AWs son arbetade på WKI). Styrelsen har beskrivit att så snart som det uppdagades att något inte stod rätt till så har styrelsen genomfört en grundlig utredning, som sedan slutat i en polisanmälan i maj 2021, och att styrelsen i samband med detta även avskedade AW och slutade betala fakturorna från WKI.

Skolinspektionen bedömer att det rimligen inte kan ha undgått Föreningens dåvarande styrelseledamöter vad som pågick i Föreningen och att styrelsens agerande under den aktuella perioden under alla omständigheter sammantaget inte varit tillräckligt. En tillräcklig kontroll och tillsyn över Föreningens ekonomi och verksamhet, eller uppföljning av densamma, har inte funnits. Styrelsen borde i ett mycket tidigare skede ha blivit varse om de oegentligheter som pågick i Föreningens verksamhet och vidtagit åtgärder för att undersöka och sätta stopp för detta. De åtgärder som till slut vidtagits av styrelsen i Föreningen har kommit alldeles för sent.

Skolinspektionen konstaterar i denna del att det handlar om mycket stora belopp som Föreningen betalat för tjänster från Primus och WKI. Kostnaderna för IT måste rimligen ha ökat avsevärt efter att Primus tog över leveransen av IT-tjänster 2017, och ökade sedan till anmärkningsvärda nivåer under den tid som WKI tillhandahöll tjänsterna. Även kostnaderna för matleveranser har ökat efter att WKI tog över denna uppgift. Leverantörerna av de aktuella IT-tjänsterna (med mera) har varit på marknaden helt okända aktörer inom samtliga aktuella tjänsteområden. De avtal som Föreningen ingått med dessa båda leverantörer var också odetaljerade och innehöll, i Primus fall, ingen reglering av priser. Redan ovanstående borde ha föranlett styrelsen – eller de personer som styrelsen gett i uppdrag att utöva kontroll och tillsyn över ekonomin, och som styrelsen ansvarar för – att göra en undersökning av vad kostnadsökningen berodde på samt en mer noggrann kontroll av att Föreningen verkligen fick det som den betalade för från de aktuella entreprenörerna. En sådan undersökning och kontroll borde rimligen ha skett redan när Primus anlätades och kostnaderna för IT måste ha ökat, och definitivt efter att WKI anlätades, med det uttalade syftet att sänka Föreningens IT-kostnader. Protokollen från styrelsens möten, och från föreningsstämorna, under dessa år innehåller dock inte någon notering om IT- eller matkostnaderna eller valet av leverantör; den första gången detta omnämns i ett föreningsstämmoprotokoll är i protokollet från årsmötet den 24 april 2021, och den första gången det nämns i ett styrelseprotokoll är den 29 april 2021, när det beslutades att avtalen med WKI skulle sägas upp. Det finns visserligen en notering i ett styrelseprotokoll i september 2019, men denna handlar om att styrel-

sen då godkände att WKI skulle anlitas trots att "rektorns släkting" arbetade där. Det framstår också som uppenbart att investeringar i IT-miljön av denna storlek och under en så lång period borde ha gett resultat i verksamheterna som var tydliga och lätta att utvärdera; AWs förklaring till styrelsen att de ökade kostnaderna berodde på kostnader för "digitalisering av skolorna" borde därmed ha varit mycket lätt att genomlysa. Inte heller avsaknaden av sådana resultat har uppmärksammats av styrelsen i Föreningen under den aktuella perioden.

Skolinspektionen konstaterar också att fakturorna som Föreningen fått från Primus under åren 2017-2018 (totalt 45 stycken) brister i flera grundläggande avseenden, exempelvis framgår inte i någon av fakturorna under denna period hur många timmars arbete som ska ha utförts eller vilket timpris som gäller (något som inte heller regleras i avtalet med Primus). Beskrivningen av vad det är för arbete som utförts är också påfallande oprecist. I en faktura på 79 670 kr är den enda beskrivningen som ges "Div arbete Rannebergen/Hammarkullen, Avtal reglerad ersättning", i en annan på 65 000 kr "IT infrastruktur med nätverksarbete"; det finns ett stort antal liknande exempel. Också fakturorna från WKI när det gäller IT-tjänster är odetaljerade. Exempelvis begränsar sig specifikationen av vilket arbete som utförts (och som Föreningen alltså betalar för) i de allra flesta fakturor till "IT support för elever", "IT support för personal" och "IT säkerhet, molntjänster och övrigt enligt avtal". Dessa anmärkningsvärda otydligheter och brister i fakturorna, särskilt sett i relation till hur avtalen med leverantörerna sett ut och de höga belopp det rört sig om, borde också ha föranlett styrelsen i Föreningen – eller den kontrollapparat som styrelsen bär ansvaret för – att reagera och följa upp utbetalningarna och vad Föreningen egentligen betalade för.

Ytterligare anledning till uppföljning av de höga kostnaderna för IT-tjänster (med mera) utgör den omständigheten att båda de företag som anlits för att utföra tjänsterna ägts eller kontrollerats av Föreningens firmatecknare/skolchef/rektor och dennes familjemedlemmar. Ledamöter i den nuvarande styrelsen i Föreningen har som nyss nämnts uppgett att de tidigare styrelserna i Föreningen inte vetat om att det fanns ett närståendeförhållande, och att AW inte upplyst dem om detta. Skolinspektionen bedömer dock att det funnits ett flertal omständigheter som borde ha gett styrelsen i Föreningen, eller dess kontrollfunktion, anledning att uppmärksamma eller misstänka att de företag som skolans firmatecknare/skolchef/rektor anlitat eller föreslagit som leverantörer, kunde stå i någon form av relation till honom eller annars behövde undersökas närmare. Den tydligaste indikationen på detta är att den person som skrev på avtalen för Primus och WKI är AWs syster; det borde från styrelsens perspektiv i sig ha varit iögonfallande att det var samma person som skrev på avtalet för WKI, som för Primus, när poängen med detta nya avtal var att anlita ett nytt, billigare IT-företag. En relativt enkel eftersökning hade också bl.a. kunnat visa att det fanns närstående till AW i styrelsen i respektive företag, och att AW eller dennes familjemedlemmar hade rätt att teckna företagets firma. Likaså hade en kontakt från styrelsens sida med dess bokföringsfirma Modern Ekonomi (som tog över den löpande bokföringen i Föreningen i januari 2019, och strax därefter även i Primus och WKI) kunnat ge styrelsen information om att AW var kontaktperson för företagen Primus och WKI.

Styrelsen, eller dess kontrollfunktion, borde således rimligen i ett mycket tidigare skede ha uppmärksammat att det fanns ett sådant närståendeförhållande mellan AW och de båda IT-leverantörerna, och blivit uppmärksamma på de risker detta kunde medföra. Styrelsens

underlåtenhet att notera detta, eller reagera på det, har bidragit till att de aktuella transaktionerna inte uppdagats och kunnat fortsätta att ske under mycket lång tid. Mot ovan angiven bakgrund föranleder inte vad styrelsen uppgett om sin okunskap om närståendeförhållandet någon annan bedömning än den som redovisats tidigare.

Med hänsyn till den långa tid under vilken styrelsen, på ett grundläggande sätt, brustit i sin kontroll av Föreningens ekonomi, den skada som Föreningen förorsakats under den aktuella perioden, och med beaktande av vad som i övrigt framkommit, måste styrelsens underlåtenhet att utöva tillräcklig kontroll och tillsyn över verksamheten i ovannämnda avseenden ses som mycket allvarlig. Denna underlåtenhet har medfört att Föreningens medel kommit att användas på ett sätt som inte står i överensstämmelse med ändamålet i dess stadgar och att omsorgsplikten mot medlemmarna inte fullföljts under flera års tid. Den har också medfört att utbetalningar skett på ett sätt som strider mot skattelagstiftningen och att Föreningen under denna period inte fullföljt sina skyldigheter mot det allmänna. Under den aktuella perioden har KB, BG, AB och TM alla ingått i Föreningens styrelse, och bär alla ett ansvar för den misskötsamhet som skett under sin/sina respektive mandatperioder. Skolinspektionen bedömer mot ovanstående bakgrund att nämnda personer i styrelsen inte kan betraktas som lämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet.

Styrelsen har inte heller i andra avseenden utövat tillräcklig kontroll och tillsyn över verksamheten

I Skolinspektionens utredning har det även framkommit fler exempel på att styrelsen i Föreningen under perioden 2017-2021 i olika avseenden inte utövat en tillräcklig kontroll eller tillsyn över verksamheten.

Som redogjorts för ovan har Föreningen i april 2017 respektive januari och april 2019 ingått avtal med Primus och WKI. Det har varit AW som, för Föreningens räkning, ingått avtalet med Primus (om IT-tjänster) och avtalet i april 2019 med WKI (om matleveranser). Avtalet i januari 2019 med WKI (om IT-tjänster) har skrivits på av BG men det har varit AW som föreslagit att Föreningen skulle ingå avtalet med detta bolag. I samtliga dessa fall har den som skrivit under avtalen för uppdragstagaren varit AWs syster. Som utvecklats ovan så har styrelsen, eller dess kontrollapparat, inte uppmärksammat att dessa företag stått i ett närståendeförhållande till AW. Detta trots att en enkel kontroll hade visat på detta närståendeförhållande och på att det fanns flera tveksamheter rörande dessa företag som borde ha gett anledning att ifrågasätta deras kvalifikationer för att tillhandahålla kvalificerade IT-tjänster (och även andra tjänster). Att avtal vid tre tillfällen kunnat ingås med företag som stod i ett uppenbart närståendeförhållande med firmatecknaren/skolchefen/rektorn utan att styrelsen – eller de personer som styrelsen utsett att utöva tillsyn/kontroll över verksamheten – uppmärksammat eller reagerat på detta är anmärkningsvärt och ett tydligt exempel på att styrelsen inte haft tillräcklig kontroll, tillsyn eller uppföljning av verksamheten. Som utvecklats ovan har det även efter tecknandet av avtalen uppkommit flera tydliga signaler på att allt inte stod rätt till med dessa företag och de tjänster de tillhandahöll, som inte heller uppmärksammats av styrelsen.

Av utredningen har även framgått att AW, på uppdrag av styrelsen i Föreningen, i maj 2020 ingått ett avtal med *Safirskolan AB* om köpet av inkråmet i det som tidigare var Safirskolan i Göteborg (huvudmannen som drev denna skola fick sitt godkännande återkallat i december 2019 efter att det uppdagats att den tidigare ägaren hade kopplingar till våldsbejakande extremism och att den nya ägaren uppträdde som bulvan åt denne). I överlåtelsen ingick hyresavtal till lokaler som Safirskolan AB bedrivit sin verksamhet i samt inventarier från verksamheten. Enligt styrelseledamöter som ingick i den dåvarande styrelsen i Föreningen så gav styrelsen, efter initiala förhandlingar med säljaren, AW och styrelseordföranden KB i uppdrag att genomföra köpet av de aktuella lokalerna/inkråmet. Enligt styrelseledamöterna beslutade styrelsen också att köpeskillingen högst fick uppgå till 11 miljoner kr. KB beskriver i intervju med Skolinspektionen själv att, trots att avsikten var att han och AW skulle genomföra köpet tillsammans, så gick AW och "köpte skolan direkt, utan att detaljerna riktigt var klara". Det köpeavtal som Skolinspektionen tagit del av avseende köpet av inkråmet i Safirskolan bekräftar att det enbart varit AW som skrev på köpekontraktet för Föreningens räkning. Av kontraktet framgår även att köpeskillingen uppgick till 12,5 miljoner kr, dvs. en och en halv miljon mer än vad styrelsen angett som högsta tak för köpet. Såvitt framkommit så föranledde inte detta några särskilda åtgärder från styrelsens sida.

Av utredningen framgår att AW under år 2020-2021 utfört utbetalningar om sammanlagt 9,5 miljoner kr till bolaget *West Business AB*. Dessa betalningar har ägt rum i april och juli 2020 samt januari 2021. De aktuella betalningarna har, såvitt framkommit, varit avsedda som betalning för inkråmet i Safirskolan AB, men har alltså inte gjorts till säljaren, Safirskolan AB, utan till ett annat bolag som inte har något med överlåtelsen att göra (resterande del av köpeskillingen har däremot betalats direkt till Safirskolan AB). Enligt personer som ingick i styrelsen i Föreningen under denna period så kände styrelsen inte till att AW gjorde dessa utbetalningar, och styrelsen har inte heller godkänt dem. Den som till sist noterat transaktionerna har varit Föreningens externa revisor som i sitt uttalande i årsredovisningen för perioden juli 2019-juli 2020 påpekat att betalningen för "förvärvet av skolan" "till stor del" skett till "fel kontraktspart efter instruktioner från säljare". Stora summor pengar har således betalats av Föreningen till fel kontraktspart, utan att styrelsen godkänt detta. Det är uppseendeväckande att AW kunnat genomföra dessa utbetalningar, om sammanlagt nästan tio miljoner kr – som såvitt framkommit inte omfattas av dennes fullmakt och dessutom skett till fel mottagare av betalningen – utan att detta uppmärksammas av styrelsen eller de personer som denna utsett att löpande ha tillsyn över verksamheten och dess företrädare. Revisorn har i sitt uttalande i revisionsberättelsen anmärkt att "det finns risk för att föreningen kan lida ekonomisk skada av förfarandet och att styrelsen underlåtit att agera". Enligt ett revisions-PM som revisorn skrivit utifrån revisionsberättelsen skulle en sådan ekonomisk skada exempelvis kunna uppkomma om den korrekta avtalsparten senare "skulle klaga". Revisorn har, bland annat som en följd av de aktuella betalningarna, rekommenderat att Föreningen inte ska bevilja styrelsen ansvarsfrihet. Även detta är enligt Skolinspektionen ett tydligt exempel på att styrelsen i Föreningen inte utövat tillräcklig kontroll och tillsyn över dess verksamhet och vad dess firmatecknare gjort. Detta åsidosättande av styrelsens skyldigheter måste ses som allvarligt på grund av storleken på de belopp som betalats till fel kontraktspart, och den potentiella risk detta innebär för Föreningens ekonomi. Skolinspektionen noterar även att

Föreningen genom de aktuella betalningarna gått med på att betala ut mångmiljonbelopp till ett bolag som enligt bland annat tidigare beslut av Skolinspektionen (se beslut den 9 december 2019 gällande återkallelse av Safirskolan AB:s godkännanden, dnr 2019:3330) är, eller har varit, kontrollerat av en person (och dennes närstående) som av Säkerhetspolisen och Migrationsöverdomstolen bedömts utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

Skolinspektionen konstaterar vidare att styrelsen i Föreningen tre år i rad underlåtit att se till att Föreningens årsredovisning upprättas i sådan tid att det är möjligt att hålla föreningsstämma inom sex månader efter räkenskapsårets utgång. Detta gäller räkenskapsåren juli 2017-juli 2018, juli 2018-juli 2019 och juli 2019-juli 2020, och framgår av respektive revisionsberättelse, där revisorn anmärkt på detta. Av styrelseprotokoll och protokoll från föreningsstämmor under denna tid framgår inte att styrelsen vidtagit några åtgärder med anledning av detta eller särskilt uppmärksammat hur detta ska kunna undvikas framöver (den enda notering om detta finns i protokollet från föreningsstämman i mars 2019, där det anges att "årsmötet noterat förseningen" med årsredovisningen och "hoppas att detta inte skall upprepas"). Skolinspektionen bedömer att även denna omständighet talar för att styrelsen i Föreningen inte klarat av att ta det ansvar som följer av rollen som styrelseledamot i en förening.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Skolinspektionen att styrelsen i Föreningen under åren 2017-2021 även i flera andra grundläggande avseenden – utöver den ekonomiska misshandling som behandlats i föregående avsnitt – brustit i sitt tillsyns- och kontrollansvar över verksamheten. Styrelsens brister i dessa avseenden har haft en negativ inverkan på Föreningen och innebär bland annat en risk för avsevärda framtida oförutsedda utgifter. Vad som framkommit visar tydligt på att de olika styrelser som funnits i Föreningen under dessa år inte varit kapabla att ta det ansvar som ankommer på en styrelse och att de som haft styrelseuppdrag har underlåtit att vidta de aktiviteter som krävs för att leva upp till de skyldigheter som följer av att sitta i en styrelse. Under de perioder då ovannämnda avtal ingåtts och betalningar genomförts (med mera) har KB, BG, AB och TM suttit i Föreningens styrelse (se närmare ovan om exakta perioder). Även detta medför därför att dessa personer är att betrakta som olämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet.

Styrelsen har regelmässigt uppvisat bristande vilja eller förmåga i kontakterna med Skolinspektionen och därigenom försvårat tillsyn

Under åren 2019-2021 har Skolinspektionen, utöver nu aktuellt ärende, hanterat fyra ärenden där huvudmannen eller dennes skolenheter varit föremål för tillsyn och som resulterat i beslut (dnr 2019:3163, 2019:3165, 2020:3029 och 2020:7044). Enligt 26 kap. 7 § skollagen har den vars verksamhet står under tillsyn enligt skollagen en skyldighet att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Det är alltså huvudmannen – och därmed ytterst styrelsen – som ansvarar för att kontakterna med Skolinspektionen sköts på ett tillfredsställande sätt och som ansvarar för att Skolinspektionen får de upplysningar och det material som behövs för att kunna genom-

föra en tillsyn. För att Skolinspektionen ska kunna utöva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn – som syftar till att tillförsäkra eleverna på huvudmannens skolenheter en utbildning som uppfyller författningarnas krav och att kontrollera att huvudmannens verksamhet lever upp till de krav som ställs på denna – är det av avgörande betydelse att Skolinspektionen får svar på de frågor som ställs, liksom får de handlingar som efterfrågats, och att detta också sker inom den tid som myndigheten föreskrivit. Det är som sagt styrelsen som ytterst ansvarar för detta, även i de fall uppdraget lämnats till någon i organisationen.

En genomgång av de ärenden som Skolinspektionen handlagt under åren 2019-2021 – inklusive det nu aktuella ärendet – visar att Skolinspektionen i samtliga ärenden vid upprepade tillfällen behövt påminna huvudmannens representant/er om efterfrågade upplysningar eller efterfrågade handlingar. Det handlar i de allra flesta fall om svar på relativt enkla frågor, eller om handlingar som det åligger Föreningen eller skolverksamheterna att upprätta regelbundet och som borde vara enkla att tillhandahålla, dvs. uppgifter och handlingar som huvudmannen eller dennes representanter lätt ska kunna lämna. I många fall har flera påminnelser behövts, innan huvudmannen till sist inkommit med begärd information eller handling. Den tid som svar eller handlingar sammanlagt dröjt har i vissa fall varit veckor eller ibland till och med månader.

Under de perioder som ovanstående avser har KB, BG, AB och TM ingått i styrelsen i Föreningen. Även om huvudmannen i flertalet av ärendena överlämnat till personal i organisationen att besvara Skolinspektionens frågor, eller inkomma med de begärda handlingarna, så ansvarar styrelsen ytterst för detta och för att en ändring sker i rutinerna eller svaret, om detta inte fungerar. Skolinspektionen anser att det upprepade beteendet från huvudmannens sida att inte inkomma med svar eller handlingar i utsatt tid är allvarligt, eftersom det ytterst innebär att myndighetens tillsyn av Föreningen och dess verksamhet försvårats, och att ärendens avgörande fördröjts. Att huvudmannen kontinuerligt inte utan påminnelse besvarar enkla frågeställningar, eller inte kommer in med handlingar som bör vara grundläggande och enkla för en professionell organisation att tillhandahålla, bekräftar bilden av en organisation och styrelse som inte kan hantera sitt uppdrag som huvudman. Även detta bidrar tillsammans med vad som redogörs för i övrigt i detta beslut, till att de personer som ingått i styrelsen under den aktuella perioden inte kan betraktas som lämpliga att bedriva skolverksamhet.

KB och BG är engagerade i bolag som inte fullgör sina åligganden gentemot det allmänna/sina borgenärer

Skolinspektionen har, som ett led i sin ägar- och ledningsprövning, inhämtat material från bland annat Skatteverket, Kronofogden och Bolagsverket. Av detta material framgår bland annat att KB och BG sedan den 26 september 2020 är styrelseledamot/ordförande, respektive styrelsesuppleant, i aktiebolaget English School Scandinavia AB (556653-1421). English School Scandinavia AB hette tidigare Elma School AB och bedrev skolverksamhet i Stockholms kommun. Elma School AB:s godkännanden att bedriva skolverksamhet återkallades

genom beslut av Skolinspektionen den 28 juni 2019, se dnr 2018:1250 (någon skolverksamhet bedrivs inte i detta bolag efter återkallandet). Ett av skälen till återkallandet var att det förekommit återkommande och långvarig ekonomisk misskötsamhet i bolaget och dess dotterbolag.

Utredningen i denna del visar att English School Scandinavia AB, sedan KB tillträdde som ordförande och styrelseledamot, och BG tillträdde som styrelsesuppleant, vid ett antal tillfällen i beslut ålagts att betala förseningsavgift till följd av att moms/arbetsgivardeklarationer lämnats in för sent till Skatteverket. Bolaget har även lämnat in inkomstdeklaration för sent och ålagts förseningsavgift med anledning av detta samt påförts skattetillägg vid ett tillfälle (263 495 kr) under denna period. Av utredningen framgår även att English School Scandinavia AB, under den tid som KB och BG suttit i styrelsen, inte har betalat skatter och avgifter i tid. Bolaget har under den period som KB och BG suttit i styrelsen haft restfört skattekonto (86 830 kr som mest) och restförd fordonsskatt⁴; det bör dock påpekas att det restförda skattekontot minskade avsevärt snart efter att de tillträtt styrelsen.

Av utredningen framgår vidare att English School Scandinavia AB, under den tid som KB och BG suttit i styrelsen, inte heller betalat sina skulder till övriga borgenärer i tid. Enligt en kreditupplysning från oktober 2021 har totalt 17 ansökningar om betalningsföreläggande till Kronofogden lett till utslag sedan KB och BG tillträdde styrelsen; de flesta av dessa ansökningar lämnades in innan KB och BG valdes in i styrelsen. Det senaste av dessa är från februari 2021 (detta utslag är dock enligt kreditupplysningen överklagat av gäldenären) och avser ett belopp på 95 554 kr. Härutöver har tre ansökningar om betalningsföreläggande (sena betalningar) lämnats till Kronofogden sedan de tillträdde styrelsen (dessa har senare avskrivits efter återkallelse). Av utdrag från Kronofogdens utsöknings- och indrivningsdatabas framgår att English School Scandinavia AB i slutet av september 2021 hade sammanlagt 41 837 kr i skulder, varav 7312 kr i allmänna mål och 34 525 kr i enskilda mål.

Skolinspektionens utredning visar även att English School Scandinavia AB inte inkommit med sin senaste årsredovisning i tid till Bolagsverket (detta var fallet även de två föregående åren). Årsredovisningen, som avser räkenskapsåret 2020-01-01-2020-12-31 har, enligt handläggare på Bolagsverket, ännu inte inkommit. På grund av förseningen har English School Scandinavia AB hittills fått två förseningsavgifter om 5000 kr vardera. Bolagsverket har även den 20 augusti 2021 meddelat ett så kallat föreläggande om likvidation gentemot English School Scandinavia AB. Skälet till föreläggandet är att bolagets revisor avgått och att bolaget inte anmält en ny auktoriserad eller godkänd revisor till Bolagsverket inom lagstadgad tid (att revisor anmäls till Bolagsverket är av så grundläggande betydelse att det kan leda till tvångslikvidation om detta inte sker). I samband med föreläggandet utgick en särskild avgift om 2700 kr.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Skolinspektionen att English School Scandinavia AB under den period som KB varit ordförande och BG varit styrelsesuppleant, inte fullgjort

⁴ Detta innebär en obetald statlig skuld som har lämnats över till Kronofogden för indrivning.

sina skyldigheter mot det allmänna. Det rör sig dels om ett antal förseningar med att inkomma med handlingar och grundläggande uppgifter som bolaget enligt lag är skyldig att lämna till Skatteverket och Bolagsverket, dels om skatter och avgifter som inte betalats i tid. Bolaget har underlåtit att fullgöra sina förpliktelser såväl mot det allmänna som mot andra fordringsägare. Som styrelseledamot respektive suppleant – och i KBs fall även rollen som ordförande – bär KB och BG det yttersta ansvaret för den misskötsamhet som skett gentemot det allmänna och för att skatter, avgifter och andra skulder inte betalats i rätt tid. Även om bakgrunden till att English School Scandinavia AB inte kunnat betala skatter, avgifter och övriga skulder i tid till övervägande del torde vara den ekonomiska misskötsamhet som skett innan BG och KB blev styrelseledamöter, så har de rimligen varit väl medvetna om den ekonomiska situationen när de tillträdde styrelsen i bolaget, men ändå valt att acceptera uppdraget. Likaså har de valt att sitta kvar i styrelsen trots att bolaget inte förmått fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna eller mot andra fordringsägare.

Lagstiftaren har i förarbetena särskilt betonat att viljan och förmågan hos den enskilde att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna ska beaktas vid lämplighetsprövningen. Även om det handlar om förhållandevis låga belopp som inte betalats i tid under den period som BG och KB suttit i bolagets styrelse, så bedömer Skolinspektionen att den upprepade misskötsamheten gentemot det allmänna som skett under den period som de varit med i styrelsen, bör beaktas vid bedömningen av deras lämplighet. Det visar på att de inte besitter de högt ställda krav på ekonomisk skötsamhet och vilja att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, som ställs på en företrädare för en skolverksamhet.

TM har vid upprepade tillfällen misskött sin ekonomi

Av det underlag som Skolinspektionen inhämtat från Kronofogden framgår att styrelseledamoten TM vid upprepade tillfällen under perioden november 2017-februari 2020 underlåtit att betala skulder i tid. Av underlaget framgår att det under aktuell period lämnats in sex ansökningar om betalningsföreläggande (sena betalningar) till Kronofogdemyndigheten mot TM. Under perioden så har även tre ansökningar om handräckning lämnats in. Det sammanlagda beloppet uppgår till ca 340 000 kr. Två av ansökningarna har lett till utslag hos Kronofogden, det första i november 2017 (267 630 kr) och det senaste i februari 2020 (18 020 kr).

Lagstiftaren har, som tidigare nämnts, i förarbetena särskilt betonat att viljan och förmågan hos den enskilde att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna ska beaktas vid lämplighetsprövningen. Skolinspektionen konstaterar att det sammanlagt rör sig om förhållandevis stora belopp som TM inte betalat i tid och som i två fall lett till utslag. Det rör sig om ett flertal tillfällen som han varit sen med betalning, och sammantaget en lång period under vilken han vid upprepade tillfällen inte betalat sina skulder i tid. Sammantaget anser Skolinspektionen att denna misskötsamhet bör beaktas vid bedömningen av TMs lämplighet, och att detta tillsammans med tidigare redogjorda för omständigheter bekräftar bilden av att denne inte är lämplig att bedriva skolverksamhet.

Återkallelse

Sammanfattningsvis så bedömer Skolinspektionen att styrelseledamöterna KB, BG, AB och TM är att betrakta som olämpliga att bedriva tillståndspliktig skolverksamhet. Under de perioder som de suttit i Föreningens styrelse har de åsidosatt sitt ansvar som styrelseledamöter i grundläggande avseenden och på ett så omfattande och allvarligt sätt att ingen av dem bör tillåtas att fortsatt bedriva skolverksamhet. De konsekvenser detta åsidosättande fått har beskrivits ovan. Särskilt allvarlig är den misskötsamhet av vad som i grunden är allmänna medel, som styrelsens bristande kontroll över Föreningens ekonomi får anses ha medfört. Omständigheterna som ligger till grund för Skolinspektionens bedömningar i detta beslut är sammantaget av så allvarlig karaktär, och misskötsamheten från styrelsens sida har pågått under så lång tid, och omfattar så många tidigare styrelser och befattningshavare, att det saknas skäl att anta att Föreningen skulle ha förmåga att tillse att andra lämpliga personer sätts i den nuvarande styrelsens ställe. Detta särskilt sett i relation till att Föreningen endast har två medlemsorganisationer, från vilka såväl den nuvarande som eventuell kommande styrelse, rimligen nomineras och utses⁵. Sammantaget konstaterar Skolinspektionen att det som framkommit på ett grundläggande sätt rubbat förtroendet för Föreningen och dess företrädare. Enligt Skolinspektionens bedömning saknar Föreningen förmåga att följa ett föreläggande. Föreningens godkännanden ska därför återkallas.

Beslutet har fattats av Helén Ängmo, generaldirektör.

I den slutliga handläggningen har Tommy Lagergren, biträdande generaldirektör, Maria Wassén, regionchef, Klara Cederlund, chefsjurist, Johan Kylenfelt, regionstabsjurist (föredragande) och Christian Floer, utredare, medverkat.

Bilaga, Överklagandehänvisning

⁵ Enligt Föreningens stadgar utses valberedningen av Föreningsstämman, och det är medlemsorganisationerna som röstar vid stämman.

Bilaga: Överklagandehänvisning

Skolinspektionens beslut om återkallelse får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet ställs till Förvaltningsrätten i Stockholm, men ska skickas eller lämnas till Skolinspektionen, Box 2320, 403 15 Göteborg.

Överklagandet ska ha inkommit till Skolinspektionen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och vilken ändring som önskas. De skäl som finns för ändring bör också anges. Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller dennes ombud.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.