

Remissvar gällande SOU 2016:78, Ordning och reda i välfärden - Betänkande av välfärdsutredningen.

Idéburna skolors riksförbund vill här avge sitt svar på detta delbetänkande i de delar som berör utbildningsområdet.

Utredningens direktiv

Syftet med Välfärdsutredningen är enligt direktiven att säkerställa, dels att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på sådant sätt att de kommer brukarna tillgodo, dels att eventuellt överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått. Utredningen ska också föreslå hur offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster kan utformas så att den säkrar likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet.

Utredningen ska också enligt direktiven utreda hur aktörer utan vinstintresse ska kunna utvecklas och få en mer framskjuten roll som utförare inom välfärden.

I tilläggsdirektiv har utredningen även fått uppdraget att vidareutveckla ägarprövningsutredningens förslag på krav om ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet genom att förtydliga dessa begrepp och föreslå de ändringar av Ägarprövnings författningsförslag som utredaren anser nödvändiga. Utredningen ska även analysera och utvärdera för och nackdelar med att redovisa ekonomisk information på enhetsnivå och endast föreslå bestämmelser om sådan redovisning om fördelarna bedöms väga över.

Sammanfattning

Idéburna skolors riksförbund välkomnade regeringens direktiv till utredningen både utifrån dess uttryckliga politiska vilja att säkerställa att offentliga medel används till avsedd verksamhet; att överskott ska återföras till verksamhet och dess ambition att förbättra förutsättningarna för den idéburna sektorn.

Förbundet bedömer tyvärr att utredningen inte i tillräcklig grad sett till den särart med särskilda förutsättningar och logik som präglar den icke vinstutdelande idéburna sektorn. Förbundet föreslår därför att regeringen förlänger utredningens arbete med tilläggsdirektiv som skärper nämnde målsättningar. Alternativt kan

särskild utredning tillsätts med uppdrag att ytterligare förbättra förutsättningarna för den idéburna sektorns ställning och möjliga tillväxt inom offentligfinansierad välfärd.

Utredningens förslag som berör den idéburna utbildningssektorn

Vi har för att öka tydligheten valt att lyfta de skarpa förslag vi identifierat i utredningen för att senare i texten ge vår syn på dessa förslag. De förslag vi funnit som vi ser berör utbildningsverksamhet är:

1. Endast juridisk person kan godkännas som huvudman för en verksamhet.
2. Godkännande får endast lämnas om företrädare för den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt förvärvat insikt om föreskrifter som gäller för verksamheten. Med företrädare avses vd, styrelseledamöter o suppleanter och ägare som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Alla förändringar i denna krets ska *i skälig tid* anmälas till skolinspektionen/kommunen som sedan får ta ut en avgift för att granska dessa.
3. Den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten
4. Tillstånd för en juridisk person att motta offentlig finansiering kan lämnas av Skolinspektionen om sökanden visat att offentliga medel, utöver det högsta tillåtna rörelseresultatet, i huvudsak kommer att användas till verksamhet enligt bestämmelserna i lagen. Det är den juridiska personen (huvudmannen) som granskas och det är på huvudmannens samlade verksamheter som rörelseresultatet beräknas. Det högsta tillåtna rörelseresultatet beräknas som en avkastningsränta på *operativt kapital* (definierat i förslaget till lagen) vid föregående års utgång. Avkastningsräntan ska bestämmas till statslåneräntan vid föregående räkenskapsårs utgång ökad med sju procentenheter. Om rörelseresultatet varit lägre än det tillåtna får en utjämning ske utifrån redovisningen för de tre senaste åren. Inga värdeöverföringar från den juridiska personen får göras utöver det högsta tillåtna rörelseresultatet. Om kraven inte uppfylls kan en sanktionsavgift utdömas. Om det finns särskilda skäl till att rörelseresultatet blivit högre än tillåtet och om överskjutande belopp återförs i verksamheten senast påföljande räkenskapsår utgår ingen sanktionsavgift.
5. Möjlighet att reservera deltagande i upphandling till organisationer som återinvesterar sina överskott i verksamheten. Dock endast 3 år till en och samma organisation.

Idéburna skolors riksförbunds synpunkter på utredningens förslag

Allmänt

Idéburna skolors riksförbund delar i huvudsak regeringens ambition så som den uttrycks i utredningens direktiv. Vi menar att vinstuttag ur utbildningssektorn har flera negativa effekter. Förutom att barn/elever kunde fått del av mer resurser, så har vinstmotivet kommit att medföra att man numera talar om en *skolmarknad* där andra syften än att bedriva god verksamhet har drivit fram en alltmer långtgående kontrollapparat. Idéburna skolors riksförbund har i olika sammanhang framfört oro för en utveckling där sådana kontrollsysteem leder till likriktning som motverkar en pedagogisk mångfald byggd på professionens ansvar och förmåga. Kontroll och detaljstyrning menar vi har alltmer kommit att gynna de stora bolagen som har bättre tillgång till juridisk och ekonomisk expertkompetens. Små enheter, t.ex. föräldrakooperativa förskolor, trängs idag tillbaka på många fronter, inte minst genom byggnormer för lokaler och ökade krav på detaljkunskaper om statsbidrag, bidragssystem, skollagsförändringar m.m. En del av förslagen i denna utredning kan komma att läggas till denna lista. När en liten förskola jämföras med stora skolkoncerner utifrån krav på redovisning och kontrollsysteem menar vi att det får orimliga konsekvenser. Allt mer tid och kraft läggs idag i våra fristående skolor/förskolor på administrativt och juridiskt arbete och allt mindre blir kvar för pedagogiskt utvecklingsarbete och nytänkande. Den ursprungliga intentionen i friskolereformen anser vi därmed frångås allt mer.

Våra synpunkter på de förslag som berör den idéburna utbildningssektorn

Vi tar här upp våra synpunkter på de förslag i utredningen som vi ovan identifierat ovan i fem punkter.

1. Att endast en juridisk person kan stå som huvudman kan vi ha förståelse för.
2. Förslaget att godkännande endast får lämnas om företrädare för den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt förvärvat insikt om föreskrifter som gäller för verksamheten bedömer vi som otydligt vad som avses. Rektor/ förskolechef ska enligt skollagen ha sådan kompetens och vi finner det rimligt att det är i denna lagstiftning som krav för detta ämbete regleras. Detta inte minst som det i skollag och läroplaner finns tydligt utpekade ansvarsområden för rektor/förskolechef. Ansvaret som avses åvila styrelseledamöter måste närmare definieras. Skolans föreskrifter är mycket omfattande och inte heller en skolstyrelse i en kommun besitter i allmänhet någon närmare insikt i dessa. Hur ska skolinspektionen/kommunen granska kunskaper och erfarenheter hos styrelseledamöter? Avgiftsfinansiering av en sådan kontroll (hur den nu skulle utformas) menar vi även strider mot likabehandling. Ett alternativt rimligt krav skulle kunna vara att huvudmannen ansvarar för att styrelseledamöter uppvisar

ett registerutdrag ur polisregister (likt det som gäller för alla pedagoger) med uppgifter om ekonomisk brottslighet eller brottslighet riktad mot barn. En svårare fråga är kontroll av ägare. Svårigheten i ägarprövning blir allt tydligare då ägare i stora bolag finns på börsen eller utomlands. Att göra en skillnad mellan ägare och huvudmän i verksamheter med vinstsyfte och den idéburna sektorn där sådana syften inte finns, menar vi skulle vara rimligt.

3. I lagförslaget föreslås en skrivning om att den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vi ställer oss tveksamma till vad som menas med detta. Vi undrar också hur detta går ihop med att en verksamhet inte förväntas kunna bygga upp en egen reserv så som förslaget i denna utredning är utformat. Idéburna skolor och förskolors ekonomiska stabilitet bygger oftast i första hand på ett gott anseende som tryggar elevunderlaget. De idéburna små enheternas ekonomiska styrka är ofta också deras förmåga till snabba anpassningar utifrån förändringar i omvärlden. Däremot saknar de av naturliga skäl ofta ett större kapital, men vi ser ändå aldrig några snabba eller oväntade konkurser inom den idéburna förskole/skolvärlden. Nedläggningar sker förstås ibland men görs då, i alla fall vi känner till, planerat och med största hänsyn till elever/barn.
4. Frågan om resultatbegränsning är den centrala delen i förslaget i denna utredning. Idéburna skolors riksförbund har förståelse för att utredningen hamnat allt djupare ner i regleringar för att täppa till alla möjliga kryphål som duktiga jurister och ekonomer inom de vinstmaximerande koncernerna har tillgång till. Vi förstår problematiken i att enbart reglera vinstutdelning och även vi ser problemet med värdeöverföringar inom koncerner och att skolor belånas och åsätts "goodwill-värden" för att sedan kunna säljas på en *skolmarknad*. Att skolor blivit verksamheter på en marknad menar vi har snedvridit synen på skolans roll och effekterna av marknadsanpassningen har även förstört tidigare möjligheter för brukare att i samförstånd med kommunen ta över driften av den egna verksamheten i form av föräldra- eller personalkooperativ. Istället för tillit har vi fått misstro och ökad detaljstyrning och kontroll. Vi kan förvånas över att utredningen inte funnit skäl att föreslå ekonomisk information på enhetsnivå utan enbart på huvudmannanivå samtidigt som Skokostnadsutredningen just lagt ett motsatt förslag även för kommunala skolor. En resultatbegränsning blir förstås extra svår för mindre huvudman som är begränsade till en enda skola/förskola än för en stor skolkoncern. De mindre aktörena riskerar istället, med utredningens förslag, att bli ännu mer sårbara än idag. Begreppen verksamhet och koncern blir så som de används svårbegripliga på skolområdet och borde ersättas med de tre nivåerna skolenhet, huvudman och eventuell extern ägare av huvudmannen. Skrivningen att eventuellt överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått känns otydlig då verksamhet här även kan betyda skolkoncern. En fortsatt utveckling av det vi ser idag där små

skolor köps upp av allt större koncerner bromsas knappast med utredningens förslag. **Vi menar vidare att med en tydlig avgränsning och definition av vilka huvudmän som kan kallas idéburna (icke vinstutdelande) så skulle våra verksamheter kunna undantas från detta regelverk då de idéburna har som kännetecken att de låter ett eventuellt överskott gå tillbaka in i verksamheten.** Att det finns transparens och möjlighet till full insyn i ekonomin är för oss självklart. Vi kan även ha förståelse för att en skola inte ska bygga upp ett alltför stort eget kapital då skolpengen är avsedd att gå till elevers/ barns skol- eller förskoleverksamhet. Ett rimligt belopp för att klara tillfälliga svackor eller för nödvändiga investeringar ser vi dock som både önskvärt och nödvändigt för att uppnå ekonomisk stabilitet. Att en verksamhet får ha upp till max 10 % av omsättningen i bank/kassa- likviditet kan innebära att en gammal idéburen skola, som under lång tid byggt upp en viss buffert, med detta förslag kan tvingas avveckla delar av detta. Samtidigt har en yngre skola, med utredningens förslag, små möjligheter att alls skaffa sig en likviditet för att kunna överbrygga tillfälliga svackor eller investeringsbehov. De idéburna verksamheterna har ofta ett mycket lågt eget kapital. De är också i regel risk-obenägna och undviker skuldsättning. Istället bygger de ofta upp sina verksamheter steg för steg med mycket eget arbete och små kapitalinsatser. Det operativa kapitalet blir därför ofta mycket litet och det högsta tillåtna rörelseresultatet enligt denna utredning blir högst begränsat.

5. Förslaget kring upphandling är ett stort principiellt steg som vi välkomnar. Vuxenutbildning (Komvux och SFI) upphandlas idag ofta med former som gagnar större vinstutdelande aktörer. Om detta förslag får tillämpningsmöjlighet i Sveriges kommuner så kan idéburna vuxenutbildningsanordnare på allvar bli ett komplement till kommunernas vuxenutbildning i egen regi. Dock behöver förslaget preciseras så att treårsregeln inte hindrar att anbudsgivande organisationer som haft uppdrag kan delta även vid kommande upphandlingar.

Avslutningsvis vill vi framföra följande

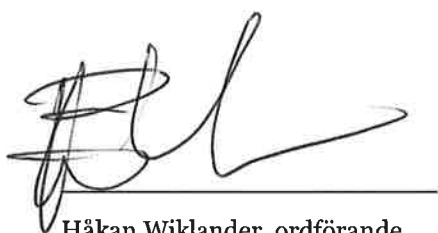
Vi menar att förslaget om resultatbegränsning inte bör omfatta idéburna skolor och förskolor då dessa redan har i sina regelverk att eventuell vinst alltid skall återinvesteras i verksamheten. Vinst delas aldrig ut. Utredningen problematiserar kring definitionen av idéburet och vi ser det av största vikt att denna fråga löses så att det liksom i andra länder är självklart vad man menar med idéburen verksamhet eller "non profit". Ett alternativ till detaljreglering utifrån denna utrednings förslag menar vi vore att göra som i andra länder och reglera ägarformer som är tillåtna för att driva skola eller förskola. SVB bolag skulle enligt utredningen lösa de problem man formulerat men att ha enbart sådana företag avfärdas som icke önskvärt. Vi medverkar gärna i diskussioner för att hitta former för samhällsföretag som kan ha

olika idéburna ägare men samtidigt uppfylla de krav som utredningen ställer för att kunna undantas från den föreslagna resultatbegränsningen. En god idé är också att se på andra länder och hur de löst detta!

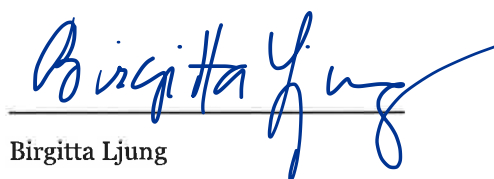
Vidare saknar vi i utredningen förslag utifrån direktivens skrivning om att utreda hur aktörer utan vinstintresse ska kunna utvecklas och få en mer framskjuten roll som utförare inom välfärden. Endast när det gäller upphandling ser vi något av detta, men det berör en mycket liten del av sektorn skola/förskola. Vi menar att utredningen måste gå vidare med denna del. Det handlar inte i första hand om lånemöjligheter, något som berörs i utredningen och som i och för sig är bra om det kommer. Det viktigaste frågorna handlar dock om möjligheter till nyetableringar i en miljö som särbehandlar idéburna verksamheter från dem med vinstsyfte då "skolmarknaden" skapat regelverk som inte passar våra verksamheter. Detta visar sig i att det idag knappast sker någon nyetablering alls av idéburna skolor och förskolor. Det handlar även om en särbehandling när det gäller kontroll då vi menar att man, med en samsyn kring vad idéburet innebär, inte skulle behöva stora delar av den kontrollapparat som nu tynger verksamheterna och tar fokus från verksamheternas huvuduppdrag.

Slutligen vill vi framhålla behovet av en stark branschorganisation för att stödja idéburna huvudmän och styrelser så att denna sektor kan stärkas. Särskilt de mindre aktörerna har behov av stöd att kunna orientera sig i den stora mängd av lagar och regler som till en del drivits fram för att kontrollera vinstintresset. De behöver även hjälp att hävda sina intressen om det ska bli möjligt att förverkliga intentionerna i utredningens direktiv, att ge idéburna aktörer en mer framskjuten roll som utförare inom välfärden.

Stockholm 2017-02-22



Håkan Wiklander, ordförande
Idéburna skolors riksförbund



Birgitta Ljung
Idéburna skolors riksförbund