

Stockholm 2017-02-08

Till
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78), dnr Fi2016/04014/K

Friskolornas riksförbund (nedan kallat förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovan rubricerade betänkande och vill framföra följande.

Sammanfattning

- Den föreslagna vinstbegränsningen är i praktiken ett vinstförbud.
- Det valda vinstbegreppet präglas av ett omodernt tänkande där investeringar i människor och kunskap inte räknas in i företagets kapital.
- Förbudet mot en rimlig ekonomisk buffert kommer att driva fram mängder av konkurser.
- Kommunerna klarar inte att på kort varsel ta emot de tiotusentals elever som kommer att stå utan skola om utredningsförslaget genomförs.
- Blir förslaget verklighet innebär det alltså kaos i svensk skola i en tid då allt fokus borde ligga på kvalitet.
- Förslagen ger ett framtida Sverige med en kraftig minskning av antalet friskolor, vilket innebär mindre valfrihet och mindre nytänkande.

Förbundet avstyrker förslaget om vinstreglering.

Förbundet tillstyrker förslaget om ägar- och ledningsprövning i enlighet med vårt remissyttrande till Ägarprövningsutredningen.

Inledning

Förbundet anser att utredarens förslag har stora brister när det gäller faktagrunderna. Vi visar i vårt yttrande att utredaren har utelämnat relevant fakta och att det saknas belägg för många av utredarens påståenden. Utredaren har inte kunnat visa att förslagen innebär att kvaliteten förbättras, att mångfalden värnas och att verksamheter inom välfärdssektorn även fortsättningsvis kan bedrivas i olika drifts- och ägarformer eller att förslagen leder till en bättre användning av skattemedlen. Förslagets effekter för skolvalet och därmed individens/familjens möjlighet att välja bland en mångfald av skolor har inte heller analyserats. Utredaren tar sin utgångspunkt i att vinster i välfärden med automatik påverkar kvaliteten negativt. Något sådant samband går dock inte att påvisa och ges inte stöd för vare sig i denna utredning eller i annan forskning på området. Därmed blir grundantagandena felaktiga och hela utredningen bygger på fel premisser.

Till detta kan läggas att konsekvensanalysen är i hög grad bristfällig och förslagen riskerar att kasta ut svensk skola, och kommunerna, i en stor osäkerhet om det blir verklighet. Detta i ett läge där det finns alla anledning att fokusera på att vända resultatutvecklingen i den svenska skolan. Förbundet anser att sammantaget innebär dessa allvarliga brister i förslaget att det inte kan läggas till grund för ett så ingripande förslag som utredarens. Svensk skola behöver lugn och ro för att kunna fokusera på det viktiga kunskapsuppdraget.

Förbundet vill betona att reglering av vinster i företagande är en drastisk åtgärd som skulle påverka hela näringslivsklimatet mycket negativt. En osäkerhet kring om fler branscher med uppdrag som finansieras via skattemedel kan komma att drabbas skadar utveckling och innovativt tänkande. Därtill kommer en sådan reglering av välfärdsföretagen att drabba brukarna av välfärden. Långtidsutredningen och SKLs ekonomiska översikter är exempel på rapporter som visar att Sverige står inför stora utmaningar när det gäller välfärdens finansiering. Där framhålls att det inte finns möjlighet att fullt ut finansiera det ökade behovet av välfärdstjänster genom att höja skatterna. Det ställer krav på effektivisering av verksamheter. Bristen på personal och behovet av ytterligare vård-, omsorgs- och skolplatser och ytterligare lokaler ökar för varje år och därmed också nödvändigheten av investeringar. Kommuner har vid flera tillfällen gett uttryck för att det är omöjligt att klara investeringsbehoven på egen hand. Det krävs att enskilda välfärdsföretag och organisationer bidrar. Att i det läget lägga fram förslag som handlar om att begränsa möjligheterna till att driva välfärdsföretag ter sig besynnerligt och ogenomtänkt.

Förbundet avstyrker utredarens förslag om vinstreglering. Utredaren har utgått från ett vinstmått som sätts i relation till operativt kapital. Det utgår från en gammaldags och förlegad syn på företagande, där industri- och andra kapitaltunga verksamheter står som modell och som blir helt missvisande för den snabbast växande delen på arbetsmarknaden; tjänstesektorn. Investeringar i maskiner, fordon, verktyg räknas, men

inte investeringar i mänskligt kapital, kompetens, skicklighet och uppbyggnad av renommé.

Det vinsttak som utredaren föreslår i förhållande till operativt kapital resulterar i maximala rörelsemarginaler på två procent. Flera av våra medlemmar drabbas t o m av ett minusresultat, med utredarens förslag, som i praktiken utgör ett vinstförbud, vilket i sin tur skulle leda till att det blir omöjligt att alls bygga upp en buffert för företaget.

Utredarens förslag om ett vinsttak skulle alltså i mycket hög grad äventyra stabiliteten hos varje skolföretag och vara direkt kontraproduktivt för en trygg utbildning och arbetsplats för elever och personal. Alla verksamhetsformer drabbas av förslaget. Det är framförallt de mindre företagen och de ideella skolorganisationerna som får svårast att bygga en buffert och som därmed också drabbas hårdast av ett sådant förslag – tvärtemot vad tanken var enligt direktiven till utredaren.

Enligt utredarens förslag ska i princip allt överskott återföras till verksamheten samma år det uppstått. Det leder till en märklig och ineffektiv ekonomihantering. Förutom att överskottet i stället skulle kunna behöva sparas för att utgöra en ekonomisk buffert i verksamheten, riskerar en sådan ordning att skolföretagen tvingas göra ogenomtänkta och onödiga inköp ”i elfte timmen” för att kunna återföra ett eventuellt överskott som uppstår i slutet av räkenskapsåret. I stället för långsiktig planering som på sikt kan leda till ytterligare anställningar och utökad verksamhet, riskerar viktiga resurser att förloras i ”köpcirkus” för att hamna på rätt sida om den extremt begränsade överskottsmarginalen.

Ur både ett samhällsekonomiskt och ett företagsekonomiskt perspektiv får därmed utredarens förslag om vinsttak mycket negativa konsekvenser.

Utredarens konsekvensanalyser är bristfälliga. Utredaren har inte förmått visa vilka konsekvenser förslagen leder till för elever och föräldrar, skolföretagen, kommunerna och samhället i stort. Förbundets egen bedömning, som stöds av fristående experter, är att förslagen om vinstförbud och en rimlig ekonomisk buffert kommer att driva fram konkurser genom att långivarna inte accepterar de försämrade säkerheterna. Den exakta omfattningen är svår att avgöra, men det är oansvarigt att i en konsekvensanalys inte ta in att ett antal kommuner på kort varsel kanske måste ta emot tusentals förskole- och skolbarn i sin egen verksamhet. Volymerna kan i vissa kommuner mycket väl komma att överskrida dem som gällde under den stora flyktingvågen 2015.

Utredaren har också helt viftat bort tanken på att förslaget om vinsttak inte är i enlighet med EU-rättsliga bestämmelser och anser sig därför inte behöva göra någon konsekvensanalys för det fall att förslaget strider mot författningarna.

Förbundet tillstyrker ägar- och ledningsprövning på det sätt som förbundet tidigare framfört i synpunkter på Ägarprövningsutredningens förslag.

Synpunkter på förslagen i den ordning kapitlen numrerats i betänkandet

3. Friskolornas framväxt

Friskolereformen kom 1992. Vi har alltså haft 25 år av friskolor i landet. Under den tiden har antalet barn och elever som valt en fristående förskola eller skola stadigt ökat, år för år. Föräldrar och barn och elever har uppskattat den mångfald som erbjuds och har haft möjlighet att välja en verksamhet som passar just det barnet och den eleven bäst utifrån de enskilda förutsättningarna. Barn och elever har alltså kunnat välja – men också välja bort. Skolvalet har skapat möjligheter för föräldrar och elever att minska effekterna av boendesegregationen men också ställt krav på skolhuvudmännen att fokusera på kvaliteten och förbättra sin verksamhet. Friskolereformen har också skapat möjligheter för lärare och andra medarbetare i skolan att byta arbetsgivare utan att behöva byta yrke.

Idag arbetar över 60.000 personer i friskolor runt om i landet. Över 340.000 barn och elever går i fristående förskolor och skolor. Hundratusentals står i kö för en plats i friskolor. Det är höga siffror och många personer är påverkade av besluten som gäller fristående förskolor och skolor. Men majoriteten av barnen och eleverna går i kommunal verksamhet, 84 procent av dem. Det innebär att fristående verksamheter trots allt bedriver en mindre del av verksamheten i skolväsendet. Att regeringen och utredaren koncentrerar sig på själva driftsformen och ägandet av friskolorna ter sig därför något märklig.

Framväxten av de fristående verksamheterna kan i investeringshänseende ses som ett komplement till de kommunala verksamheterna. Idag vet vi ett flertal kommuner inte resursmässigt skulle klarat av den utbyggnad av utbildningsverksamhet som allt fler invånare och därmed barn och elever behöver. Här nedan visas exempel på hur olika kommuner fått stöd genom att fristående skolföretag investerat i utbildning i kommunen, genom hur många barn och elever som tas om hand i fristående verksamheter:

- Bollnäs 26 procent av barn i friförskola – 23,4 procent i fristående grundskola
- Boden 19 procent friförskola – 20,7 procent fristående grundskola
- Danderyd 52 procent friförskola – 21,7 procent fristående grundskola
- Ekerö 41 procent friförskola – 18,4 procent fristående grundskola
- Eskilstuna 14 procent friförskola – 19,8 procent fristående grundskola
- Helsingborg 35 procent friförskola – 21,4 procent fristående grundskola
- Höör 35 procent friförskola – 24,9 procent fristående grundskola
- Knivsta 34 procent friförskola – 16,1 procent fristående grundskola
- Norrtälje 43 procent friförskola – 20,7 procent fristående grundskola
- Stockholm 34 procent friförskolor – 25,4 procent fristående grundskola
- Uppsala 31 procent friförskolor – 20,6 procent fristående grundskola

- Västerås 32 procent friförskolor – 23,6 procent fristående grundskola
- Örebro 13 procent friförskolor – 20,1 procent fristående grundskola
- Övertorneå – 23 procent friförskolor -14 procent fristående grundskola

Detta är bara några exempel på kommuner som i allra högsta grad berörs av utredarens förslag. Av Stockholms läns kommuner finns bara Botkyrka, Sigtuna och Nacka med på regeringens remisslista, Västra Götalandsregionen liksom Uppsala läns landsting saknas också bland remissinstanserna. Tittar vi på andelen elever i fristående gymnasier så är andelen betydligt högre, i vissa kommuner 50 procent. Konsekvenserna för dessa kommuner och gymnasieelever och medarbetare om de fristående verksamheterna tvingas lägga ned torde påverka dem avsevärt.

Friskolekommitténs betänkande

Regeringen beslutade den 14 juli 2011 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utifrån en beskrivning av ägarstrukturen inom skolväsendet utreda och överväga ett antal frågor gällande villkor och regler för fristående skolor. Kommittén arbetade under ett par år och presenterade sina förslag i augusti 2013, i den så kallade sexpartiöverenskommelsen. Bakom den stod alla riksdagspartierna utom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna. Av sexpartiöverenskommelsen framgick följande ur betänkandet Friskolorna i samhället SOU 2013:56:

”Friskolorna har kommit för att stanna. Kommittén anser att möjligheten att välja skola är av stort värde, både för den enskilde eleven och för att stimulera utvecklingen inom skolväsendet. Därför vill kommittén slå vakt om det fria skolvalet. Kommittén vill se en fungerande mångfald av aktörer i skolan. Sverige har en modell på skolområdet som innebär att fristående skolor kan gå med vinst. Det är kommitténs uppfattning att den möjligheten ska finnas kvar men att det nu, med tjugo års erfarenhet av friskolereformen, finns anledning att göra förändringar i regelverket så att det blir tydligt att möjligheten till vinst alltid är förenad med krav på god kvalitet. De nya bestämmelser som föreslås har alla kvaliteten i fokus. Det finns anledning att också i friskolesektorn – där staten är den politiska nivån som bestämmer förutsättningarna – ytterligare främja ett ambitiöst och långsiktigt kvalitetsarbete. I kommitténs överväganden har lika villkor för kommunala och fristående skolor eftersträvat, och flera av förslagen berör också kommunala skolor. Det är vår förhoppning att förslagen kommer att ha en positiv inverkan på kvaliteten även där.”

I sin regeringsförklaring den 3 oktober 2014 underströk statsminister Löfven att ”Överenskommelsen i friskolekommittén ligger fast.” Förbundet beklagar att så inte längre är fallet och att sexpartiöverenskommelsen brutits. Därmed har utgångspunkterna för samsyn kring de fristående förskolorna och skolorna har raserats. Utredaren Reepalu har i föreliggande betänkande i stället framfört påståenden kring friskolereformen och fristående förskolor och skolor som inte ligger i linje med vad den parlamentariska kommittén anfört. Förbundet vill bemöta några de påståenden som utredaren gjort i

betänkandet och därmed visa på de felaktigheter som ligger till grund för förslag i utredningen.

Reformen har lett till ökad mångfald

Utredaren framför att friskolereformen var tänkt att öka mångfalden bland de pedagogiska verksamheterna för att elever och föräldrar skulle få fler alternativ att välja mellan. Utredaren menar att så inte skett och att likriktningen mellan skolorna ökar och de större skolföretagen köper upp mindre verksamheter och därmed minskar mångfalden. Det stämmer inte med verkligheten. Friskolereformen har lett till en avsevärd ökning av skolor med olika pedagogiska inriktningar och möjliggjort för allt fler unga att söka sig till en utbildning som ligger i linje med deras intressen och kunskapsinhämtningsprofil.

Det stora intresset för friskolor har också medfört att flera huvudmän har startat nya verksamheter. De har kunnat växa av egen kraft tack vare en god ekonomisk hushållning och en ökad efterfrågan från föräldrar och elever. På så sätt har t.ex. Internationella Engelska Skolan tillfört 21.000 nya skolplatser och Kunskapsskolan 15.000.

Av förbundets medlemmar driver ca 90 procent enbart verksamhet med en eller högst två enheter. Bland dessa återfinns alla olika driftsformer såsom ideella och ekonomiska föreningar, stiftelser, aktiebolag och SVB-bolag, dvs bolag med särskild vinstbegränsning. Vidare kan man finna ett stort antal olika pedagogiska inriktningar, t.ex. Freinet, Montessori, Waldorf, Reggio Emilia m.fl. Arbetssätt och metodik skiljer sig stort mellan olika skolor, där t.ex. Kunskapsskolans profil är personligt utformad utbildning där elever arbetar tillsammans med sin handledare utifrån olika individuella planer i specialbyggda, öppna lokaler snarare än traditionella klassrum. Internationella Engelska skolan lägger stor vikt vid tvåspråkighet samt trygghet och arbetsro under lektionerna. AcadeMedia har 14 olika dotterbolag där koncernens olika skolor arbetar med olika metoder och inriktningar.

När en huvudman ansöker om godkännande hos Skolinspektionen behöver enbart de olika inriktningar anges som har undantag i skollagstiftningen, t.ex. Waldorfinriktning där det finns möjlighet att ha undantag i behörigheten för lärare, eller så kallade resursskolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. I övrigt ställs inte krav på att huvudmannen i sin ansökan ska ange någon särskild profil för utbildningen. Det är dock synnerligen vanligt att fristående skolor - utöver speciella pedagogiska profiler - har olika innehållsprofiler i sin verksamhet. Exempel på sådana profiler är ledarskap, internationell restaurangverksamhet, tvåspråkig undervisning, natur- och ekologi, idrott och sport, musik, särskilda varianter på gymnasieutbildningar och riksrekryterande sådana. Listan kan göras mycket lång, men genom att göra en snabb orientering bland de fristående utbildningarna framgår att mångfalden bland dessa är mycket stor. Utredningen saknar helt fog för sitt påstående att likriktningen mellan skolor ökar.

Friskolereformen har tydligt lett till innovationer på skolområdet

Utredaren menar också att friskolereformen inte inneburit några innovationer på skolområdet. Även detta är ett felaktigt påstående. Den mångfald av fristående verksamheter som pekats på ovan, innebär också ett stort mått av nytänkande och innovativ metodik i undervisningen. Här kan ges exempel på skolor som i hög utsträckning införlivat digitalt lärande i undervisningen, eller Internationella Engelska skolan som tagit fram ett system för bedömning av progression i undervisningen, value added, elevutvecklande arbeten med sokratiska samtal i Freinetskolan Mimer med många fler exempel. Detta nytänkande i de fristående verksamheterna har också påverkat den kommunala, som varit tvungen att öka fokus på kvalitet och förbättra undervisningen. Om detta vittnar t.ex. IFAU:s rapport om friskolors etablering, (IFAU – Böhlmark och Lindahl, Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och på lång sikt? rapport 2012:17). Från rapporten:

”Vi hittar positiva effekter på genomsnittresultaten för elever både i årskurs 9 (nationella provresultat och betyg) och för senare utbildningsprestationer i gymnasiet och högskola. Vi finner inget stöd för att resultaten kan förklaras av olika trender i kommunerna innan reformen genomfördes, av betygsinflation, av förändring i elevsammansättningen inom kommunerna eller en rad andra möjliga alternativa förklaringar till att det är kunskapseffekter vi identifierar. Resultaten blir framträdande ungefär ett decennium efter reformens genomförande, vilket stämmer överens med att det har tagit tid för friskolor att bli mer än ett marginellt fenomen i Sverige. Vi hittar inga effekter på skolkostnader, vilket innebär att effekten på studieprestationer går att tolka som positiva produktivitetseffekter i skolektorn.” (s. 1)

”Våra resultat visar att en 10 procentenhets ökning av andelen friskole-elever i en typisk kommun har resulterat i en nästan 2 percentiler högre utbildningsprestation i slutet av grundskolan och i gymnasiet, 2 procentenhets högre sannolikhet för att välja ett högskoleförberedande gymnasieprogram, 2 procentenhets högre sannolikhet för universitetsstudier och nästan 4 veckor längre total utbildningstid vid 24 års ålder. Ett alternativt sätt att uttrycka de skattade effekterna är att en 10 procentenhets ökning i friskoleandelen i en typisk kommun genererar 3–5 procent högre elevprestationer på både kort och lång sikt.” (s.27)

Vi kan också konstatera att Friskolornas riksförbund tillsammans med SKL och Svenskt Näringsliv tagit initiativ till system för att redovisa kvalitet hos olika skolor samt underlätta för elever och föräldrar att välja skola. Detta har skett efter påtryckningar från våra respektive medlemmar för att de olika skolhuvudmännen skulle kunna visa på kvalitet och mångfald i skolväsendet. Efter det att detta samarbete påbörjats, inledde Skolverket på uppdrag av regeringen ett likartat databas-system för jämförelser och för att underlätta skolvalet.

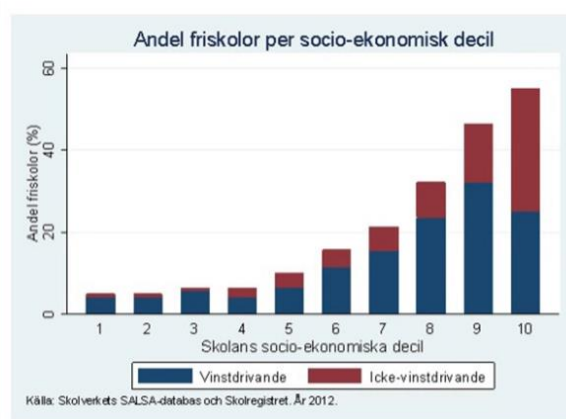
Friskolor leder inte till ökad segregation

Utredaren menar att det fria skolvalet ökat segregationen i skolan och anger att ett skäl är att vinstdrivande skolor väljer att etablera sig för att attrahera elever från högt utbildade familjer. Detta skulle i sin tur driva på segregationen.

Utredaren visar i betänkandet ett diagram (s. 270) där det framgår att andelen fristående grundskolor per socioekonomisk decil stiger med högre socioekonomisk decil. Se nedan.



Detta diagram har publicerats i rapporten *Policyidéer för svensk skola* (Gustafsson m.fl. 2016). Detta diagram finns även redovisat med en uppdelning mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande skolor. Då framgår tydligt att det i första hand är de icke-vinstdrivande skolorna som är överrepresenterade i de högsta socioekonomiska decilerna (Vlachos, 2014-03-14, Var finns friskolorna? Economistas).



Dessutom ska redovisas resultatet av den forskning som framkommer i ESO-rapporten "När skolan själv får välja – en studie om friskolornas etableringsmönster". I den rapporten dras slutsatsen att redovisade forskningsresultat tyder på att vinstsyftande friskolor etableras i högre utsträckning i områden med hög andel utrikes födda medan icke-vinstsyftande friskolor etableras i högre utsträckning i områden med högt utbildade föräldrar.

Det är i första hand boendesegregationen som bidrar till skolsegregationen. Det är också så att det i första hand är icke-vinstdrivande friskolor som är överrepresenterade vad gäller socioekonomiskt starka hushåll, och att det är dessa som i högre utsträckning etableras i områden med högutbildade föräldrar.

Förbundet kan konstatera att skillnaderna mellan elevernas socioekonomiska bakgrund är mindre än vad som kan utläsas av utredarens betänkande. Skolverkets statistik från 2016 visar följande:

24 procent av eleverna i fristående grundskolor har utländsk bakgrund. I kommunala grundskolor är motsvarande siffra 22 procent. I fristående gymnasieskolor har 26 procent av eleverna utländsk bakgrund, i kommunala skolor 28 procent. Motsvarande siffra för landstingsdrivna skolor är 4 procent.

Sett till elevernas socioekonomiska bakgrund så har skillnaden minskat mellan fristående och kommunala skolor från 2009/10 till 2015/16. Allt fler elever har föräldrar med eftergymnasial utbildning. I grundskolan har 68 procent av eleverna i fristående skolor föräldrar med eftergymnasial utbildning. I kommunala grundskolor är motsvarande siffra 55 procent. Läsåret 2009/10 var motsvarande siffror 63 och 48 procent.

I gymnasieskolan har 51 procent av eleverna som går i fristående skolor högutbildade föräldrar, 48 procent i kommunala skolor. I landstingsdrivna gymnasieskolor har 39 procent av eleverna högutbildade föräldrar. 2009/10 var det 49 procent i fristående skolor, 45 i kommunala och 35 i landstingsdrivna.

25,0 procent av eleverna i fristående grundskolor är berättigade till undervisning i modersmål. I kommunala skolor är andelen 25,5 procent. Andelen elever som också deltar i modersmålsundervisning är 15,1 procent i fristående skolor och 14,2 procent i kommunala skolor.

Andelen elever med särskilt stöd (som har ett upprättat åtgärdsprogram) är i fristående skolor 5,5 procent och i kommunala skolor 5,6 procent.

Förbundet kan alltså konstatera att skillnaderna mellan elevers socioekonomiska bakgrund i fristående respektive kommunala skolor inte är särskilt stor. Det torde också visa att friskolor inte i första hand vänder sig till högpresterande elever.

Vi kan också konstatera att det svenska systemet med en elevpeng som följer eleven oavsett vilken skola eleven väljer är unikt. Kommunen fastställer en elevpeng i förhållande till skolform och utifrån kommunens egen kostnad för en elev i motsvarande kommunal verksamhet. I det svenska skolväsendet är det inte tillåtet för en skola att ta ut elevavgifter. En elev eller förälder kan välja den skola som passar eleven allra bäst, oavsett om det är den närmaste skolan eller någon helt annan. Det finns all anledning att känna stolthet över ett så unikt system som vårt. I de flesta andra länder förutsätter valet av en fristående/privat skola att elevens familj har råd att betala. I Danmark, som ofta

används som exempel, kostar det ca 2.000 kr/månad och elev att gå i en fristående skola. Den svenska modellen ger rik som fattig möjlighet att välja skola. Med den stora, och ökande, boendesegregation som finns i vårt land har vårt skolsystem stora möjligheter att minska segregationen.

Förbundet anser därför att rätt väg att gå är att utveckla det fria skolvalet och införa ett aktivt skolval, dvs. att alla elever ska välja en skola i stället för att bli placerad i en genom kommunens försorg. Det ställer stora krav på att information görs lättillgänglig för de som ska välja skola, t.ex. genom att finnas på flera språk.

Ytterligare forskning och analyser som belyser segregation i skolan finns i följande rapporter. I dessa visas bland annat att segregation till största del kan härledas till boendet, snarare än det fria skolvalet.

Gabriel H Sahlgren; "Ett skolpolitiskt villospår – kamrateffekter och utbildningspolitiska implikationer för Sverige", rapport oktober 2015, Timbro:

"Även om skolvalet har ökat skolsegregationen, vilket inte är helt säkert, finner forskningen att skolvalet och konkurrensen har ökat kvaliteten i skolan totalt sett utan att ha negativa effekter på likvärdigheten. Argumentet att skolvalet via negativa kamrateffekter har bidragit till sjunkande likvärdighet och resultat håller inte."

IFAU i rapporten "Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola", rapport 2014:25

att "..skillnader i elevers skolresultat i grundskolan har ökat sedan slutet av 1980-talet. Denna ökade spridning kan delvis kopplas till 1990-talets skolreformer. Vi kan visa att de ökade resultatskillnaderna mellan skolor beror på att ökad boendesegregation och skolval inneburit att skolan blivit mer segregerad med avseende på elevernas bakgrund." IFAU talar här om att effekterna av det fria skolvalet har medfört att elevsammansättningen i skolorna har förändrats vilket märks i form av ökade resultatskillnader mellan skolor. Det är detta som i den offentliga debatten hänförs till skolsegregation. Samtidigt konstaterar IFAU att elevens familjebakgrund inte har fått större betydelse för betygen i grundskolan än innan friskolereformens införande. IFAU konstaterar dessutom att "Spridningen i elevernas kunskaper tycks inte heller ha ökat sedan tiden före skolreformerna" (s. 184)

"De omfattande skolreformerna tycks inte märkbart ha ökat spridningen i elevernas kunskaper eller förändrat betydelsen av familjebakgrund för grundskolebetygen. Detta trots att skolsegregationen med avseende på elevernas förutsättningar har ökat markant under perioden. Eleverna inom olika skolor har således blivit mer homogena – och skillnaden mellan skolor har tilltagit – utan att kvalitetsskillnaderna mellan skolor tycks ha ökat. Detta antyder att elevernas sammansättning på det hela taget inte har så stora (negativa) konsekvenser för skolresultaten, eller att skolan har lyckats kompensera för de

effekter som uppstår.” (s. 186)IFAU – Böhlmark, Holmlund och Lindahl; [”Skolsegregation och skolval.”](#) rapport 2015:5

Här studeras skolsegregationen i Sverige under tidsperioden 1988–2009. I rapporten används begreppen skolsegregation och elevsortering som synonymer, som betecknar att elever är uppdelade mellan skolor utifrån sin socioekonomiska bakgrund. Värt att understryka är också att friskolor inte har möjlighet att fritt välja vilka av de sökande eleverna som ska få plats i skolan.

Resultaten visar att det fria skolvalet kan sammankopplas med ökad skolsegregation. Sambanden indikerar att skolvalets betydelse för skolsegregationen är relativt sett liten jämfört med boendesegregationens betydelse. Beräkningar visar att friskolevalets utbredning relateras till cirka 18 procent av den totala ökningen av skolsegregationen mellan elever med utländsk bakgrund och svensk bakgrund. Enligt rapporten beror skolsegregationens utveckling både på demografiska förändringar och på hur skolpolitiken reglerar skolväsendet. Att skolsegregationen mellan elever med utländsk och svensk bakgrund har ökat beror till stor del på att när andelen elever med utländsk bakgrund har ökat i befolkningen, har ökningen inte varit jämnt fördelad över landets kommuner och bostadsområden. Denna ökade boendesegregation har också inneburit en ökad skolsegregation. Ur detta perspektiv är alltså migrationsflöden i kombination med den politik som påverkar boendesegregationen central för skolsegregationens utveckling.

IFAU konstaterar att även om val till friskolor kan förklara en del av ökningen av skolsegregationen mellan elever med olika migrationsbakgrund, är denna ökning inte stor i ett internationellt perspektiv och Sverige befinner sig både 1993 och 2009 på en nivå som motsvarar en låg eller genomsnittlig skolsegregation. En orsak till detta är att Sverige har ett sammanhållet skolsystem fram till 16 års ålder, vilket bidrar till låg skolsegregation i jämförelse med länder där elever väljer till studie- respektive yrkesförberedande utbildningar vid lägre ålder. (s. 1)

Friskolor kan inte välja sina elever

Utredaren menar att det är enklare för fristående verksamheter att bedriva undervisning, då de inte har samma krav på sig att ta emot alla elever och att friskolor i allmänhet har mer studiemotiverade elever. Förbundet anser att detta är ett felaktigt påstående. Fristående verksamheter kan inte välja sina elever – det är eleverna och föräldrarna som väljer verksamheten. För fristående förskolor och grundskolor gäller enligt skollagen ett tvingande krav på öppenhet. Öppenhet i det här avseendet gäller att alla de som önskar gå i en fristående verksamhet ska tas emot där, oavsett bakgrund, eventuellt stödbehov eller andra faktorer.

Fristående skolor har heller inte något bestämt upptagningsområde. Dit kan alla elever söka från vilket område i kommunen som helst, liksom från helt andra kommuner. Om det finns fler sökande till skolans platser, ska urvalet ske på grunder som tillståndsmyndigheten godkänt. De vanligaste urvalsgrunderna är syskonförtur och kötid.

Bryter den fristående verksamheten mot öppenhetskravet anses det som en allvarlig brist och verksamheten riskerar att få sitt godkännande indraget.

För fristående gymnasieutbildningar gäller samma regler vid antagning som för alla skolor, kommunala som fristående, nämligen meritvärdet. Det är helt omöjligt för en gymnasieskola att välja sina elever.

Förbundet vill också hänvisa till Skolverkets statistik som redovisades i avsnittet ovan. Där framgår att det är i stort sett lika många elever med utländsk bakgrund i fristående som kommunala skolor, lika många elever med modersmålsundervisning och lika många elever i behov av särskilt stöd. Elever i fristående skolor har dock en något högre andel högutbildade föräldrar. Sammantaget visar statistiken av fristående skolor inte vänder sig till en viss elevkategori.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi – ESO, granskade under 2016 etableringen av fristående skolor, 2016:3 "När skolan själv får välja" – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster. Rapporten konstaterar att friskolor oftare etableras i områden med många högutbildade – men också i invandrartäta områden. I kommuner som styrs av en vänstermajoritet etableras färre friskolor jämfört med i andra kommuner. Rapporten visar också att förväntan om höga intäkter och låga lokalkostnader tycks spela roll när icke-vinstsyftande friskolor väljer var de ska etablera sig. För de vinstsyftande skolorna verkar däremot de ekonomiska förutsättningarna inte påverka etableringen. Förbundet kan därför inte se att det finns fog för utredarens påstående.

Friskolor är bättre på att ta tillvara på personalens engagemang

Utredaren menar att friskolorna och andra välfärdsföretag inte visat att de kunnat ta tillvara på personalens engagemang. Förbundet vill med kraft tillbakavisa ett sådant påstående och konstaterar att utredaren inte har något stöd för sitt antagande. Vi vill lämna några exempel på motsatsen.

Varje år genomför Sveriges Företagshälsor tillsammans med Svenskt Kvalitetsindex Jobbhälsobarometern vars syfte är att visa på trender när det gäller hälsa och synen på arbetet inom olika yrkesgrupper. År 2015 lät Friskolornas riksförbund Sveriges Företagshälsor plocka ut lärarsvaren i enkäten för att sedan jämföra lärare anställda i fristående skolor med kommunalt anställda. Rapporten kan hämtas [här](#):
Genomgående i undersökningen är lärare inom friskolor mer nöjda med sin arbetssituation än kommunalt inställda lärare.

57 procent av lärarna i friskolor är stolta över att berätta om sin arbetsplats jämfört med 49 procent inom kommunal sektor. Nästan varannan kommunalanställd lärare är missnöjd med sin lön, jämfört med 38 procent inom friskolan. Och medan nästan varannan friskollärare upplever att sjukfrånvaron är låg på sin arbetsplats är motsvarande siffra för kommunal skola 34 procent.

Skolinspektionen skickar varje halvår ut Skolenkäten till personal, elever och föräldrar. Enkäten ställer ett antal frågor om upplevd kvalitet i förskolor och skolor. Enkäterna ligger till grund för Skolinspektionens tillsyn och enkäten sänds till de som är berörda av de kommunala och fristående skolhuvudmän som ska granskas under kommande halvår. Varje år sammanställs resultaten av enkäterna och går att kontrollera på huvudmannanivå. Det har däremot tidigare inte gått att jämföra resultaten på aggregerad nivå mellan fristående och kommunala huvudmän. I år har dock en sådan aggregerad sammanställning gjorts beträffande förskoleverksamheten. Av sammanställningen framgår att såväl medarbetare som vårdnadshavare genomgående är mer nöjd med verksamheten i fristående förskolor jämfört med kommunala.

Den pedagogiska personalen i fristående förskolor är mer nöjd med barngruppernas storlek (7,8 mot 5,7 på en 10-gradig skala), med antalet personal på avdelningen (7,6 mot 6,2), med förskolans ledning (8,0 mot 6,9) och med kompetensutvecklingen (7,2 mot 6,3). De upplever också i större utsträckning att de kan ta upp problem med chefen (8,7 mot 7,8), att de har betydelse på arbetsplatsen (8,5 mot 7,3) och har möjlighet att påverka verksamheten (8,2 mot 6,6). De bättre resultaten återfinns i alla frågor som ställts till personalen på förskolan.

Av en nyligen presenterad rapport från Försäkringskassan, december 2016, "Sjukfrånvaro per bransch och sektor" framgår uppseendeväckande skillnader i sjukfrånvaro mellan privat och offentligt driven välfärdsverksamhet. Sjukfrånvaron är betydligt lägre i privat driven vård, skola och omsorg. I förskolan och grundskolan är antalet sjukskrivningsdagar per sysselsatt drygt 20 procent högre för sysselsatta i kommunal verksamhet jämfört med privat drift. Inom gymnasiet och vuxenutbildningen är skillnaderna ännu större. Rapporten ger inga svar på varför skillnaderna mellan fristående och kommunala verksamheter är så stora. Flera orsaker kan finnas men en viktig förklaring är med all sannolikhet att chefskap och arbetsmiljö håller en bättre kvalitet i privat välfärdsverksamhet. För välfärdsföretagen är friska medarbetare och god arbetsmiljö en nödvändighet, annars riskerar många företag att inte överleva.

Friskolor etableras och återfinns i alla områden

Utredaren menar att fristående förskolor och skolor främst etableras i storstadsregioner eller tätorter och framförallt där det finns ett elevunderlag som "passar" friskolorna. Förbundet tillbakavisar ett sådant påstående. Alla kommuner i hela Sverige har barn/elever som går i fristående verksamheter. Dock finns det inte fristående verksamheter i alla kommuner. Det finns fristående förskolor i 243 av landets 290 kommuner. Fristående grundskolor finns i 186 kommuner och fristående gymnasieskolor i 104 kommuner. Men fristående verksamheter har inget upptagningsområde, varför elever i kommuner där det inte finns fristående skola ändå kan välja en sådan i en annan kommun. Flera av de fristående skolorna har också startats av byaråd och liknande där kommunen valt att lägga ned den kommunala verksamheten. Dessa skolor återfinns vanligen i glesbygden.

ESO – Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi har i rapporten ”Friskolors etableringsmönster” visat att fristående skolor som drivs som aktiebolag väljer att etablera sig i t.ex. invandrartäta områden. För friskolor som drivs ideellt är det dock vanligare att dessa etablerar sig i områden där eleverna har fler högutbildade föräldrar. Flertalet fristående skolor etableras där de som önskar starta skolan bor. Koncerner väljer däremot i högre utsträckning att etablera sig i kommuner där det finns en välvillig syn på fristående skolor för att slippa en långdragen hantering där etablering oftast försenas genom utdragna bygglov eller detaljplaner som inte går att ändra. Sammantaget finns alltså inte stöd för påståendet att fristående skolor enbart väljer att etablera sig i storstadsområden eller där det finns ett specifikt elevunderlag.

4. Nuvarande reglering för fristående förskolor och skolor

För att bli godkänd som huvudman att driva fristående förskola eller skola, krävs idag ett omfattande ansökningsförfarande och noggrann granskning av tillsynsmyndigheterna. Granskningen utgår från krav på ekonomisk stabilitet, god kunskap om de författningar som gäller för verksamheten och möjligheter att samt krav på god pedagogisk kvalitet. Från det att en ansökan kan börja fyllas i till dess att en fristående skola kan starta tar det ungefär två år. Det är idag endast 30 procent av ansökningarna om att få starta fristående skola som bedöms uppfylla förutsättningarna och som därmed godkänns av Skolinspektionen (2016 års beslut från Skolinspektionen; 159 ansökningar, 47 st. godkända).

Skolinspektionens granskning utgår alltså från att den som vill bedriva fristående skola ska kunna visa att skolan kommer att kunna följa alla författningar och göra det med god kvalitet. Stor vikt läggs vid långsiktigheten. Skolinspektionen hänvisar i instruktionerna till ansökan dels till lagstiftning, dvs 2 kap. 5 § samt 14 kap. 19 § skollagen, dels till förarbeten. Enligt propositionen ”Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet” (prop. 2009/10:165, s. 240) är ett villkor för godkännande att den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. I detta villkor ingår att budget och andra planeringsdokument påvisar att den sökta verksamheten i praktiken har förutsättningar att följa föreskrifterna såväl vid skolstart som på sikt.

I ansökan ställs därför stora krav på att kunna visa en säker elevprognos som bygger på enkätsvar om att ett visst antal elever ska anmäla sitt intresse för just den här skolverksamheten. Elevprognosen ska sedan användas i redogörelsen för skolans ekonomi. Den sökande får inte utgå från ett högre antal elever än vad man kunnat styrka i prognosen. I den ekonomiska redogörelsen ska sökande visa på dels en likviditetsbudget för första året, samt resultatbudgetar för minst tre år framåt i tiden från skolstart. Vid år tre krävs minst ett nollresultat eller åtminstone en god förklaring till varför skolan inte gör ett positivt ekonomiskt resultat detta år. Den sökande måste både kunna redovisa och styrka det kapital som ska användas för de investeringar som krävs för verksamheten, framförallt inledningsvis.

Dagens skollagstiftning visar alltså på en helt annan tolkning av vikten av en förskola eller skolas långsiktighet och stabilitet, jämfört med utredarens. Ägarprövningsutredningens förslag syftade till – i motsats till utredarens förslag – att söka säkerställa att verksamheterna har en långsiktigt hållbar ekonomi. Utredarens förslag om vinsttak kräver alltså långtgående förändringar i skollagstiftningen. Vidare innebär det att Skolinspektionen vid tillståndsprovning och tillsyn i stället för kontrollera att det finns god stabilitet i verksamheten, ska bevaka att verksamheten inte gör ett, enligt utredarens förslag, otillåtet överskott.

Förbundet menar också att utredaren har en minst sagt stor tilltro till att banker (eller andra finansiärer) skulle vara villiga att bistå verksamheter om det visar sig att man får likviditetsproblem p.g.a att det föreslagna regelverket tvingar fram mycket små marginaler i verksamheten. Så som förslaget är utformat kan det faktum att ett barn byter skola leda till att marginalen försvinner omedelbart.

5. Den så kallade välfärdsmarknaden – vinster och lönsamhetsmått

Fristående förskolor och skolors intäkter utgörs i stort sett uteslutande av elevpengen från barnens och elevernas hemkommuner. Denna peng ska räknas fram med utgångspunkt i kommunens egna kostnader för motsvarande verksamhet. Det ska alltså vara kostnadsneutralt om barnet/eleven väljer en kommunal eller fristående verksamhet. Enligt statistik från SCB och Skolverket kostar t.ex. en genomsnittlig grundskoleelev i landet 97.000 kr per läsår. Den kommunalt beslutade elevpengen till fristående skolor är ca 11 procent lägre. Det har sin grund i flera orsaker.

Den sk Skolkostnadsutredningen tar i sitt betänkande "Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor" SOU 2016:66 upp frågan om lika villkor och konstaterar att det finns en problematik när det gäller fastställandet av skolpengsnivån i kommunerna. Vi menar att detta kan vara en anledning till skillnaden. Skolkostnadsutredningen menar att användandet av en schablon vid beräkning av ersättning för administrativa kostnader inte är förenligt med den grundläggande principen om lika villkor mellan kommunala och fristående verksamheter. Kommunerna kan påverka sina egna skolenheter ansvar för de administrativa funktionerna vilket gör att skolpengsnivån blir beroende av hur kommunen valt att lösa detta bland sina skolenheter. En annan liknande problematik är hur kommunerna hanterar lokalkostnaderna vid beräkningen av skolpengen och en tredje handlar om moms-schablonen. Skolkostnadsutredningen framhåller att det råder oklarhet om hur kommunerna räknar ut sin genomsnittskostnad för lokaler och att det kan leda till att enskilda huvudmän får ett felaktigt bidrag till lokaler. En fristående verksamhet förfogar alltså inte själv över storleken på elevpengen och den har inte något samband med fristående verksamhetens kostnader. Det en helt och hållet kommunerna som fattar beslutet om storleken på pengarna. Dessvärre är det också så att många kommuner dröjer med att informera om skolpengens nivå. Huvudmän vittnar om att det kan gå månader in på det nya året innan de får besked om skolpengsnivån. En situation som givetvis riskerar att påverka likviditeten i dessa verksamheter.

Bland fristående förskolor och skolor ligger rörelsemarginalen i genomsnitt mellan fyra och fem procent. På det resultatet ska sedan betalas skatt, räntor och eventuella investeringar. Det innebär att minst 95 procent av resultatet återinvesteras i verksamheten eller återbetalas till det offentliga i form av skatt.

Enligt en rapport om nyckeltal som revisionsföretaget PwC sammanställt på uppdrag av Friskolornas riksförbund och Svenskt Näringsliv (Nyckeltal Fristående skolor, september 2014), visar genomgången att fristående skolor i mycket låg utsträckning använt sitt överskott till aktieutdelning under åren 2009-2013. I rapporten sägs det: *”Friskolorna ligger förhållandevis lågt i jämförelsen med övriga branscher. Det innebär att ägarna låter vinsten stanna kvar i bolagen för att där finansiera anläggningstillgångar eller för att bygga upp bolagens kassa.”*

Om önskemålet från regeringen, såsom det framgår av direktiven till aktuell utredning, är att skattededlen ska återinvesteras i verksamheten, kan konstateras att så verkligen sker.

Utredaren är av annan åsikt. Utredaren har analyserat flera olika lönsamhetsmått för företagande. Utredaren har dock konstaterat att *”Utifrån rörelseresultat sett i relation till omsättningen är de privat drivna verksamheterna inte anmärkningsvärt lönsamma. Rörelsemarginalen för företagen ligger runt fem procent.”* Rörelseresultatet, som är det vanliga avkastningsmättet, särskilt i tjänstesektorn, ger uppenbarligen inte en tillfredsställande bild av verksamheternas ekonomi enligt utredarens uppfattning. Därför har utredaren gått igenom ytterligare ett antal avkastningsmått, varvid utredaren fastnat för det mått som i förhållande till de personalintensiva välfärdsföretagen genererar störst så kallade ”övervinster”, dvs. avkastning i förhållande till operativt kapital.

Utredarens val att använda detta mått har kritiserats hårt av de experter som fick uppdraget att räkna på måttet avkastning på operativt kapital. De menar att bedömningen av lönsamheten i förhållande till operativt kapital blir missvisande och orimlig för tjänsteföretag. Fristående förskolor och skolor är personalintensiva verksamheter där alla investeringar som ledarskap, kompetens, lärarskicklighet, kreativitet, personalutveckling och engagemang aldrig räknas som tillgångar i förhållande till det operativa kapitalet. Ändå är det exakt det som påverkar ett skolföretags värde i och med att högre kvalitet på undervisning och ledarskap leder till bra verksamhet och goda skolresultat. Något som bl.a. kan visas via sk. goodwill-värden. Inte heller den utrustning som krävs för att bedriva utbildning räknas in som tillgångar, t.ex. läromedel, fack- och skönlitteratur, datorutrustning och program och allt annat som krävs för undervisning.

Många skolhuvudmän anser att de i första hand ska bedriva pedagogisk verksamhet och är därför inte i behov av att äga den fastighet där verksamheten bedrivs, och hyr i stället lokaler för sin undervisning. Då finns heller inte något fastighetsvärde att räkna in som tillgång och som kan balansera resultatet i förhållande till det operativa kapitalet. Det är orimligt att en sådan faktor, som emellanåt enbart beror på slumpen – finns en färdig

skollokal att hyra eller måste en fastighet byggas upp? - ska kunna få så stor betydelse för storleken på det enligt utredarens förslag tillåtna överskottet. Mot bakgrund av detta framstår operativt kapital som ett helt irrelevant mått i förhållande till en skolas resultat.

Utredaren har i sitt betänkande hänvisat till ek.dr. Mikael Runstens forskning. Runsten anser dock att utredaren missuppfattat hans slutsatser och har i Dagens Industri, 16 november 2016, framfört följande:

”Av försiktighetsskäl (i stor utsträckning för att skydda företagens långivare) får många mjuka investeringar inte redovisas som en tillgång. Det hindrar förstås inte att denna typ av tillgångar de facto finns och till och med kan vara den helt dominerande tillgången för ett företag. I välfärdssektorn är det uppenbart att det är oerhört centralt att utveckla personalen, att skapa nya vård- eller lärprocesser, och att hitta sätt att skapa engagerade kolleger som delar sina erfarenheter och hjälper nyanställda att snabbt bli duktiga i sina roller.

Detta är exempel på satsningar som kräver mycket resurser, tar tid att implementera och om resultatet blir lyckosamt kan satsningen bära frukt under många år. Den försiktiga redovisningen tillskriver dock inte dessa satsningar något värde alls, tvärtom kostnadsför de omedelbart. De är alltså värdelösa enligt utredaren Ilmar Reepalus synsätt. Det är helt orimligt.

Materiella tillgångar som byggnader, instrument och utrustning är givetvis nödvändiga för att bedriva vård och skola. Att investera i sådana tillgångar ska enligt regleringsförslaget ge rätt till en skäligen avkastning. Investeringar i mjuka värden ger däremot enligt utredningen ingen rätt till avkastning.

Det välfärdsföretag som väljer att driva sin verksamhet i hyrda lokaler och med hyrd utrustning skulle i princip få ett vinsttak nära noll med vinstutredningens logik (det operativa kapitalet blir naturligen nära noll i en verksamhet med små fordringar och relativt stora rörelseskulder).

Med andra ord leder regleringsförslaget i praktiken till ett vinstförbud för ett stort antal företag.

Utredningens slutsats att blunda för de mjuka värdena och samtidigt sätta ett vinsttak baserat på att de heller inte finns vore inte bara dumt utan helt förödande för utvecklingen av företagen i välfärdssektorn.”

Förbundet kan bara instämma i Mikael Runstens uttalande. Förbundet avstyrker bestämt förslaget om vinsttak, och i synnerhet i förhållande till operativt kapital.

7. Effektivitet och kvalitet inom välfärden

Enligt utredaren är ett av motiven till att låta privata företag i ökad utsträckning bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet varit att öka effektiviteten och kvaliteten i dessa verksamheter. Utredaren anser dock att det är svårt att mäta och definiera kvalitet och effektivitet i välfärdssektorn. Förbundet ställer sig frågande till det påståendet. Det

finns ett flertal mät- och utvärderingssystem som visar på både kvalitet och effektivitet inom alla välfärdssektorer. För fristående förskolor och skolor är skollagen tvingande i detta fall. Verksamheterna är enligt skollagen skyldiga att ha ett systematiskt, dokumenterat kvalitetsarbete. Här finns också Allmänna råd från Skolverket som ett av styrdokumenterna för kvalitetsarbetet.

De fristående förskolorna och skolorna genomgår ett första kvalitetstest redan genom sin ansökan om att få bli godkända att bedriva utbildning. De fristående skolorna får också en etableringskontroll inför skolstart, då Skolinspektionen besöker den tilltänkta verksamheten och kontrollerar att alla delar som krävs för utbildning är på plats inför skolstart. Vidare står både fristående och kommunala skolor under Skolinspektionens tillsyn. Den omfattar både regelbunden tillsyn och anmälningsärenden på förekommen anledning. Inför den regelbundna inspektionen får barn, elever, personal och föräldrar svara på Skolenkäten som Skolinspektionen sammanställer varje år. Skolinspektionen offentliggör alla inspektionsbeslut för allmänheten att ta del av.

Skolverket sammanställer årligen alla resultat på både nationella prov och betyg för respektive skola. Skolverket svarar också för nationell uppföljning genom statistik inhämtade från SCB på en mängd olika områden inom skolväsendet.

Nyligen sammanställde t.ex. Skolinspektionen en rapport om huvudmännens styrning mot de nationella målen, "Kvalitetsgranskning Rapport 2015:01 Huvudmannens styrning av grundskolan - ett uppdrag med eleven i fokus".

Rapporten visar att av nitton granskade kommunala huvudmän (däribland alla storstäderna) och sju fristående huvudmän så var det en kommun – Hammarö – som inte fick någon anmärkning och bland friskolorna var det fem som Skolinspektionen avslutade granskningen utan anmärkning. För bl.a. Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Jönköping, Linköping och Lund konstaterade Skolinspektionen att de behöver utveckla sin styrning med syfte att nå de nationella målen för grundskolan.

Men Skolinspektionen har också sett exempel på framgångsrik utvärderingsmässig styrning genom det kvalitetsarbete som bedrivs hos en del huvudmän. Det är huvudmän som har en tydlig struktur på sitt kvalitetsarbete, som styr med fokus på de nationella målen och som förankrar arbetet på alla nivåer. Fem av de sex huvudmän som klarat granskningen utan krav på åtgärder är fristående – fyra koncerner och en mindre skola. Huvudmän med framgångsrik styrning har transparens i sin dokumentation i kvalitetsarbetet och en god kommunikation mellan rektorer och huvudman om var man står i måluppfyllelse och vilka behov av förbättring som finns. De har system för att kontinuerligt kunna följa upp och analysera verksamheten, som grundar sig i vetenskap och beprövade kvantitativa och kvalitativa metoder. De vidtar förbättringsåtgärder utifrån sina analyser av både aktuella kunskapsresultat och resultat av värdegrundsarbetet, i syfte att nå måluppfyllelse, enligt Skolinspektionen

Skolverket har, som nämns på annat ställe i detta remissvar, en databas med jämförande uppgifter mellan skolorna. Bland dessa uppgifter märks resultat på nationella prov och betyg, meritvärde, antal behöriga lärare, antal elever per lärare med flera uppgifter. I anslutning till informationen om varje skola finns också Skolinspektionens beslut och inspektionsrapporter för skolan.

9. Skälen för reglering av vinster i välfärden

Utredaren framför ett antal skäl för att reglera vinster i välfärden. Skälen har, enligt förbundets uppfattning, inte stöd i forskning eller annan analys, utan består till stor del av framförda åsikter. Där framförs t.ex. *”Förekomsten av företag som ytterst syftar till att generera vinst medför enligt utredningens bedömning att det införts incitament i välfärden som riskerar att komma i konflikt med de mål som satts upp för skola, vård och omsorg. Resurser som är avsedda för välfärden går till vinst i stället för att utveckla verksamheten.”*

Förbundet anser att detta är en uppfattning som saknar stöd i verkligheten. När det gäller t.ex. fristående förskolor och skolor har det inte gått att leda i bevis, trots forskning och noggranna inspektioner, att de fristående aktörernas verksamheter generellt skulle bedrivas med sämre kvalitet än motsvarande kommunala. Tvärtom finns i stället resultat som visar på motsatsen, t.ex. de sammanställningar som Skolinspektionen gjort via Skolenkäten. Skolkostnadsutredningen konstaterar också i sitt betänkande att *”Det finns en tydlig koppling mellan långsiktig kvalitet i verksamheten och att verksamheten genererar ett visst överskott.”*

Utredaren menar också att det är av vikt att välfärdssystemen har legitimitet och att den legitimiteten riskerar att förloras bland allmänheten med de privata företagen. Även i detta avseende vill vi påstå motsatsen. Som exempel kan återigen nämnas Skolenkäten med resultat från 2016, som visar på att föräldrarna genomgående är mer nöjda med fristående förskolors kvalitet. Även en undersökning som fackförbundet Kommunal gjort 2014, Skilda världar, visar att föräldrarna är ännu mer nöjda med de fristående förskolorna även om nöjdheten med förskoleverksamheterna är hög totalt sett. De som alltså valt en fristående verksamhet uppvisar alltså en stor nöjdhet. Det bör visa på en stark legitimitet för de fristående aktörerna.

Utredaren har övervägt alternativet bättre styrning av välfärden i stället för vinstreglering, men kommit fram till att sådana lösningar inte är tillräckliga för att lösa de *”problem och risker”* som uppstått med nuvarande system. *”Problemen och riskerna”* kan enligt utredaren bland annat hänföras till att de privata aktörerna *”plockar russin ur kakan”* och har ett *”opportunistiskt beteende”*. Utredarens påståenden får anses ha sin grund i personliga åsikter och torde inte höra hemma i en utredning som eventuellt ska ligga till grund för ny lagstiftning.

Fakta kan i stället utgöras t.ex. av den rapport Skolinspektionen tog fram om skolhuvudmännens styrning mot målen, nämnd ovan, där det framgick att av de skolhuvudmän som klarat sig helt utan anmärkning var majoriteten fristående verksamheter.

Utredaren framför också att det finns en risk att offentliga monopol ersätts med privata. Förbundet delar inte den uppfattningen. För det första går idag knappt 85 procent av eleverna i kommunal verksamhet. Det kan rimligen inte innebära att det offentliga skolväsendet riskerar att ersättas av ett privat monopol. För det andra visar Skolverkets statistik för 2016 att den absoluta merparten av de fristående skolhuvudmännen består av mindre enheter där huvudmannen endast bedriver en eller högst två skolor. Däremot har koncernskolorna en större andel elever totalt sett.

Statistiken ser ut som följer:

Av de aktörer som driver fristående grund- eller gymnasieskola har 93 procent (651 av 701) endast en eller två skolenheter (om en aktör driver både grund- och gymnasieskola räknas det som olika enheter och i vissa fall drivs olika stadier i grundskolan som olika skolenheter, även om de finns på samma adress). 84 procent driver bara en skola. Det är bara åtta aktörer (en procent av alla) som driver fler än 10 skolor. De driver 30 procent av skolenheterna och där går 40 procent av eleverna.

Utredaren bedömer att *”nuvarande ordning innebär att en orimligt stor andel av de skattemedel som är avsedda för skola, vård och omsorg inte används i välfärden.”* Förbundet vill där kort konstatera, vilket påtalats i tidigare kapitel, att ca 95 procent av de tilldelade skattefinansierade medlen går rakt tillbaka in i verksamheten i form av löner, material, kompetensutveckling, lokalkostnader med mera. Den resterande delen går till skatter, räntor m m samt för att bygga ekonomisk buffert för verksamheten, i vissa fall även till en förhållandevis blygsam utdelning på det som ägarna investerat i form av både arbete och kapital. Det är svårt att se att detta skulle innebära *”en orimligt stor andel av skattemedel”*.

Utredaren menar vidare att en sådan reglering, dvs. ett vinsttak som i praktiken innebär ett vinstförbud, inte skulle förhindra företagandet. Bland annat hänvisar utredaren till en enkätundersökning som förbundet gjort bland sina medlemmar. Över 70 procent av de tillfrågade angav att viktiga skäl till att starta verksamheten utgjordes av att kunna bidra till människors utveckling och inlärning, att kunna erbjuda utbildning av högsta kvalitet och att kunna arbeta självständigt efter egna idéer. Förbundet har ofta framfört att i princip alla fristående förskolor och skolor är idéburna. Den som startar en sådan verksamhet har alltid en idé, liknande de som beskrivs ovan, som grund för sitt företagande.

Det faktum att processen att starta skola beräknas ta minst två år från idé till skolstart visar på ett stort engagemang hos aktören. En skolstart kräver också ett oerhört engagerat arbete och med många nedlagda arbetstimmar under flera år framöver. Det

finns därför ingen motsats i att en skolhuvudman som startar och driver en skola utifrån ett engagemang och en tydlig idé samtidigt vill ha avkastning på det hårda arbete som detta engagemang kräver. Det är idag också ytterst ovanligt att det går att starta en fristående skola utan en hög kapitalinsats. För att det ska finnas vilja att investera i verksamheten krävs självklart ränta på investerat kapital. Det är samma kapital som vi tidigare konstaterat att det aldrig räknas som tillgångar i det som ska ligga till grund för beräkningen av vinsttaket.

Med den begränsade möjligheten till investeringar både inför skolstart och under den löpande verksamheten, samt den i stort sett raderade möjligheten att bygga en ekonomisk buffert för verksamheten, är det ett märkligt påstående att förslaget inte skulle påverka eller förhindra företagandet.

10. Utformningen av regleringen – tillstånd för att få motta offentliga medel

Under en rad utredningar som presenterats såsom Friskolekommitténs betänkande, Ägarprövningsutredningens betänkande, Skolkostnadsutredningen betänkande samt uttalanden från dåvarande utbildningsminister Björklund och från vad som är utgångspunkten i Skolinspektionens tillståndsprövning mm, har en av de allra viktigaste frågorna handlat om att fristående skolor måste drivas med långsiktighet och stabilitet för att undvika att elever och personal drabbats. De förhållandevis få konkurser som drabbat friskolevärlden har väckt mycket starka reaktioner fått olyckliga konsekvenser för både elever och personal. Det har visat på vikten av att en fristående skola har en stark ekonomi som kan klara av elevfluktuationer, förändringar av elevpengsberäkningar och andra faktorer som skolhuvudmannen inte alltid kan råda över.

10.2 Reglering genom tillstånd

Utredarens förslag är att de privata välfärdsföretagen ska ansöka om ett tillstånd för att få motta offentliga medel. För befintliga aktörer blir det helt frivilligt att ansöka om ett sådant tillstånd. Förbundet anser att den så kallade "frivilligheten" endast är en chimär, då det enligt skollagen är förbjudet att finansiera utbildning med någon form av avgifter för eleverna. En skola som planerar att finansiera sig på detta sätt i stället för med offentliga medel, skulle alltså få sitt godkännande indraget av Skolinspektionen.

Utredaren konstaterar också att det redan i dag är vanligt med olika typer av tillstånd för att få bedriva verksamhet. Utredaren redogör också mycket tydligt att en fristående skolhuvudman t.ex. *"måste ha förutsättningar att finansiera kostnader för att börja driva skolan och för att kunna bedriva en stabil och långsiktig verksamhet."* Förbundet kan här återigen peka på den paradox som uppstår, dvs. att Skolinspektionen å ena sidan ska granska långsiktigheten och stabiliteten hos en skolhuvudman samtidigt som myndigheten också genom tillsyn ska se till att vinsttaket, dvs. i praktiken vinstförbudet, åtföljs och det därmed inte finns någon möjlighet att bygga en ekonomisk buffert i verksamheten. Frågan är om dessa två delar över huvud taget kan vara förenliga i tillståndsgivning och tillsyn hos Skolinspektionen.

10.4 Närmare om kravet på tillstånd

Utredaren föreslår att den juridiska person som har tillstånd att motta offentliga medel inte får driva annan verksamhet som inte är tillståndspliktig. Förbundet konstaterar att det är flera skolhuvudmän som också bedriver annan verksamhet inom ramen för bolaget. Det kan handla om församlingar som förutom skolverksamheten också bedriver sin huvudsakliga verksamhet med religiöst innehåll, eller företag som kombinerar förskola med verksamhet inom idrott och gymnastik, catering, städning eller andra tjänster. Det finns ett stort antal exempel som i detta läge skulle drabbas av en sådan förändring och tvingas till bolagsförändringar i onödan. Förbundet avstyrker förslaget.

Vidare föreslår utredaren att det inom koncerner inte blir tillåtet att överföra medel utöver det tillåtna rörelseresultatet till andra bolag inom koncernen. Förbundet avstyrker detta förslag, eftersom det begränsar möjligheten för koncernen att styra och fördela medel på ett sådant sätt att det gagnar alla bolagen, och i synnerhet mellan skolor. En skola i en koncern kan hamna i ekonomiska svårigheter genom oförutsedda händelser och förslaget skulle i så fall omöjliggöra för koncernen att genom omfördelning av medel stärka en drabbad skola. En fristående huvudman måste, precis som en kommunal huvudman (som ju också kan jämföras med en koncern med många skolenheter) kunna omfördela medel mellan sina enheter vid behov. Ett sådant förbud skulle kunna få till följd att en skola drabbas av konkurs med svåra konsekvenser för både elever och personal.

10.5 Aktörernas rörelseresultat ska begränsas

Utredaren föreslår att det tillåtna rörelseresultatet ska beräknas som en avkastningsränta på operativt kapital vid föregående räkenskapsårs utgång. Avkastningsräntan ska bestämmas till statslåneräntan vid föregående räkenskapsårs utgång ökad med sju procentenheter. Det operativa kapitalet utgörs av företagets rörelsetillgångar reducerat med dess rörelseskulder.

Som förbundet redan tidigare anfört i avsnitt 5, passar måttet om avkastning på operativt kapital synnerligen illa för personalintensiva verksamheter som t.ex. fristående förskolor och skolor. Det bokförda operativa kapitalet är också lågt i välfärdsbranschen oavsett om det uttrycks som ett genomsnitt per företag eller i relation till omsättningen eller antalet anställda jämfört med mer kapitalintensiva branscher i tjänstesektorn. Att välfärdsföretagen har lågt bokfört operativt kapital är också naturligt med hänsyn till det begränsade behovet av anläggningstillgångar samt det stora antalet anställda som skapar en påtaglig löneskatteskuld och därmed minskar det bokförda värdet av kapitalet.

Svenskt Näringsliv har gett PwC i uppdrag att göra en oberoende analys av utredarens förslag till vinsttak. PwC:s rapport, daterad 2016-12-27, är benämnd "Avkastning på bokfört operativt kapital i välfärdsbolag". PwC har beräknat vilka effekter som skulle följa på välfärdsföretagens rörelseresultat om vinsttaket infördes. I analysen visas att cirka 24 procent av välfärdsföretagen skulle få ett negativt operativt kapital. Detta skulle innebära att dessa bolag skulle förbjudas erhålla avkastning om utredningens förslag blir

verklighet. Den stora majoriteten av välfärdsföretagen – cirka 77 procent - kommer att begränsas till en rörelsemarginal under två procent.

Dessa andelsberäkningar utgör en viss förenkling så till vida att de är beräknade på alla aktiebolag inom de så kallade SNI-koderna 85-88 (utbildning, hälso- och sjukvård och omsorg), där det finns företag med privat finansiering, offentlig finansiering och blandad finansiering. När motsvarande analys görs för segment inom välfärdssektorn där företagets finansiering till allra största delen är offentlig kan noteras att flera segment skulle drabbas mycket kraftigt. De segment som drabbas allra mest är förskola, grundskola och personlig assistans. Där får 90, 88 respektive 94 procent av företagen ha en rörelsemarginal om högst två procent. Att en så stor andel av välfärdsföretagen tillåts ha högst en sådan liten rörelsemarginal beror på att välfärdsföretagens operativa kapital i förhållande till verksamhetens omfattning, det vill säga dess intäkter och kostnader, är lågt.

Utredaren bortser från att intäkterna fristående förskolor och skolor kan minska snabbt då det inte finns några långsiktiga åtaganden från elever. Barn och elever har enligt skollagen rätt att byta verksamhet på dagen om de så önskar. Kostnaderna däremot är väsentligen relativt fasta genom bland annat långsiktiga hyreskontrakt och fasta anställningar.

Den tillåtna marginalen blir därmed helt otillräcklig för att bygga upp den buffert som behövs om intäkterna minskar eller kostnaderna ökar. PwC visar att det skulle ta 150 månader – 12,5 år - att spara in till en buffert motsvarande tre månaders intäkter vid en rörelsemarginal om två procent, och 50 år att spara in till en buffert som motsvarar ett års intäkter. PwC:s bedömning är att en rörelsemarginal över tid om högst två procent är otillräcklig för fristående förskolor och skolor för att driva en sund och stabil verksamhet. Det är alltså något som även Skolinspektionen måste ta hänsyn till när myndigheten ska pröva om huvudmannen uppfyller kraven på långsiktighet och stabilitet för verksamheten.

PwC:s bedömning är att de större aktörerna, på grund av sin storlek och ekonomiska stabilitet, kommer att ha större möjlighet än de mindre att finansiera ökat bokfört operativt kapital, t.ex. genom köp av lokaler som tidigare hyrts, och därmed tillåtas ha en högre rörelsemarginal. De aktörer som saknar motsvarande storlek och ekonomiska stabilitet har inte samma möjligheter att finansiera investeringar genom banklån, och dessa aktörer riskerar därför enligt PwC att bli de som begränsas kraftigast av det föreslagna vinsttaket. PwC:s bedömning är också att förslaget från utredaren är formulerat som ett vinsttak men att det i praktiken mynnar ut i ett vinstförbud för de allra flesta företag.

Beräkningarna ovan är hämtade från uppgifter i den så kallade Serranodatabasen. De flesta aktiebolagen inom SNI 85-88 är mindre företag. 86 procent är utpräglade småföretag och har högst nio anställda.

Med hänvisning till ovanstående oerhört negativa konsekvenser för välfärdsföretagen i allmänhet och fristående förskolor och skolor i synnerhet, avstyrker vi med kraft utredarens förslag om vinsttak, dvs. i praktiken ett vinstförbud. Förslaget kommer att leda till att majoriteten av de fristående förskolorna och skolorna, oavsett om de är AB, kooperativ, stiftelser eller ideella föreningar, inte kommer att kunna fortsätta sin verksamhet. Det vore förödande för barnen och eleverna, personalen och samhället i övrigt, som inte torde ha resurser nog att ta över verksamheterna.

11. Är regleringen förenlig med EU-rätten?

Utredaren konstaterar kort och gott, redan i rubriken, att förslaget om vinsttak är förenligt med EU-rätten. Förbundet instämmer inte i denna bedömning vad gäller välfärdsföretagen. Frågan är dock komplex vad gäller utbildning. Såvitt förbundet kan bedöma gäller dock att utbildning får anses vara en tjänst mot ekonomisk ersättning, även om ersättningen inte erläggs av eleverna själva; en slutsats som följer av EU-rättslig praxis. I det fallet blir de EU-rättsliga reglerna om bl.a. den inre gemensamma marknaden omedelbart tillämpliga, och förslaget strider därmed mot författningarna.

Utredaren motiverar ingreppet med ett vinsttak, dvs. i praktiken ett vinstförbud och därmed också en omöjlighet för den stora merparten av välfärdsföretagen att drivas vidare, med ett allmänintresse. Utredaren har dock inte styrkt detta påstående. Förbundet anser att det inte är sannolikt att det skulle ligga i allmänhetens intresse med minskad valfrihet, ett sämre utbud av tjänster och risk för lägre kvalitet på de erbjudna välfärdstjänsterna. De undersökningar som visar att brukare liksom föräldrar, barn och elever anser det av allra största vikt att själva kunna välja utförare av vård omsorg och skola, se t.ex. Demoskopundersökningen som visar att 9 av 10 småbarnsföräldrar och 8 av 10 bland allmänheten, anser att det är viktigt att kunna välja förskola/skola.

Fackförbundet Kommunal presenterade i oktober 2016 rapporten "Rätten att reglera vinster i välfärden – en juridisk analys", skriven av Anton Östros och Oskar Taxén. Fackförbundet Kommunal har gjort en helt annan bedömning avseende de EU-rättsliga konsekvenserna. Av rapporten framgår följande:

"I korthet kan konstateras att det av grundlagen och Europakonventionen följer att de företag som idag levererar välfärdstjänster är berättigade till rimlig ersättning vid en vinstbegränsningsreglering. Det innebär att företagen måste ges skälig tid att avveckla sin verksamhet, om de inte vill bedriva sin verksamhet enligt de nya villkoren. Företag som har gjort investeringar som blir värdelösa, måste också medges compensation. Med värdelösa menas då verksamhetsspecifika investeringar som saknar värde på marknaden eftersom företaget inte längre vill bedriva den nuvarande välfärdsverksamheten."

Förbundet konstaterar att de EU-rättsliga reglerna inte bara går att bortse ifrån ens om compensation skulle utges till de företag som inte kan driva sina verksamheter vidare.

Sverige har förbundit sig att följa det EU-rättsliga regelverket och de överenskommelser som träffats och ett agerande i strid mot författningarna är inte tillåtet.

Proportionalitetsprincipen åsidosätts

Utredaren menar vidare att förslaget om vinsttak är proportionerligt i förhållande till vad som önskas uppnå. Utredaren går igenom ett antal olika möjligheter, t.ex. att helt avsluta systemet med fristående förskolor och skolor och konstaterar att i förhållande med en sådan lösning är ett förslag om vinsttak en betydligt mindre ingripande åtgärd.

Förbundet konstaterar att proportionalitetsprincipen är inom juridiken en princip som säger att åtgärder inte skall gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Enligt denna princip vägs olika intressen mot varandra och innebär att det skall råda balans mellan mål och medel. Den grundas på en allmän rättsstatlig och rättssäkerhetsprincip, som i Sverige har kommit till uttryck i lag i rättegångsbalken, men som även i övrigt ska beaktas när det allmänna fattar beslut som får konsekvenser för den beslutet gäller.

Som vi visat ovan får förslaget om vinsttak orimliga konsekvenser som i praktiken riskerar leda till precis det som utredaren pekar på som ett allvarligt ingrepp, nämligen en omöjlighet att fortsättningsvis driva fristående förskolor och skolor. Utredaren menar att förslaget om ett vinsttak är ett uttryck för allmänintresset och problemen med det system som finns idag är så stora att det motiverar ett ingrepp i företagandet på detta sätt. Förbundet kan återigen konstatera att utredaren inte i något avseende kunnat visa på en lägre kvalitet på tjänsterna för brukarna, att skattemedel "läcker" eller att välfärdsföretagen på annat sätt missbrukar sin ställning och sina brukares förtroende.

Förbundet anser därför att förslaget innebär att proportionalitetsprincipen helt åsidosätts och att utredaren inte på något sätt kunnat visa att behovet av ingreppet, vinsttaket, på något sätt står i proportion till de mycket allvarliga konsekvenserna av förslaget.

15. Kapitalförsörjning för idéburna

Som förbundet tidigare konstaterat i detta remissvar, anser vi att alla välfärdsföretag i allmänhet och fristående förskolor och skolor i synnerhet, är idéburna. Aktörerna har alla en idé att driva en verksamhet som gagnar brukarna och som innebär kreativitet och engagemang för en bättre verksamhet än den som redan finns på marknaden. Vi utgår dock från att utredarens förslag i detta kapitel berör de av förbundets medlemmar som driver sin verksamhet på ett sådant sätt att de aldrig delar ut eventuellt ekonomiskt överskott till ägare eller medlemmar.

I direktiven till utredaren har legat att de nya reglerna ska underlätta för de sk idéburna aktörer att driva verksamhet inom välfärdssektorn. Utredaren konstaterar att analysen av om dessa organisationer har svårigheter med kapitalförsörjning inte ger ett entydigt

svar på om så är fallet. Utredarens förslag i detta avsnitt mynnar därför ut i ett uppdrag till Tillväxtverket att ge råd och information kring kapitalförsörjning till kreditgivare och välfärdsaktörerna. Förbundet anser att utredaren inte följt direktiven i detta avseende. Ett stort antal av de mindre aktörer som önskar starta och driva förskola och skola, oavsett organisations-/driftsform har vittnat om svårigheterna att få kreditgivare att lämna lån och krediter. Med utredarens förslag, som stoppar alla möjligheter att bygga en ekonomisk buffert för företagen och där allt överskott ska gå tillbaka till verksamheten samma år, kommer kreditgivarnas vilja att lämna lån vara i stort sett obefintlig, vilken rådgivning och information Tillväxtverken än ger.

Förbundet bedömer att utredarens förslag avseende återinvestering av allt överskott samma år, samt att inga andra verkningsfulla åtgärder föreslås för de aktörer som inte delar ut sitt överskott, innebär att dessa kommer att få mycket svårt att fortsättningsvis bedriva sina verksamheter.

23. Konsekvenser av förslagen

Utredaren redovisar i betänkandet andra olika alternativ till vinstreglering men avfärdar dessa alternativ med att de dels skulle leda till likriktning av verksamheterna, dels öka kostnaderna för administration genom ökad kvalitetskontroll.

Förbundet konstaterar att det är svårt att förstå utredarens ställningstagande. Om ett vinsttak, som i praktiken skulle innebära ett vinstförbud, genomförs kommer det att bli ytterligt svårt att fortsatt driva fristående förskolor och skolor, särskilt för de mindre aktörerna. Om dessa tvingas lägga ned sina verksamheter, ökar risken för likriktning i mycket hög utsträckning, då barns och elevers utbud av utbildning med olika profiler, inriktningar och pedagogiska metoder i stort sett kommer att bli obefintligt. Dessutom innebär utredarens förslag ökade administrativa kostnader i form av tillsyn, kostnader som enligt utredaren ska övervältras på de enskilda huvudmännen. Förbundet konstaterar att det inte är förenligt med likabehandlingsprincipen och vi menar också att analysen av vad det innebär för övriga kostnader för verksamheterna är mycket grund och inte verkar vara baserad på kontakter med några verksamheter.

När det gäller en ökad kvalitetskontroll ställer sig förbundet positivt till ett sådant förslag. Det är viktigt att utförare, oavsett huvudman, håller hög kvalitet på verksamheten och har fokus på styrning och ledning av verksamheten mot de mål som ska uppnås för utbildningen. Här har alltså fristående förskolor och skolor nått goda resultat i förhållande till kommunala verksamheter. Skolinspektionen utgör idag tillsynsmyndighet för verksamheter. Vi välkomnar en mer systematisk kvalitetskontroll hos såväl kommunala som fristående huvudmän inom förskola och skola.

Utredaren vidhåller alltså sitt förslag om vinstreglering och har gjort en noggrann analys av de så kallade "övervinsterna", vilka då räknas fram genom det, för tjänsteföretag i allmänhet och fristående förskolor och skolor i synnerhet, ytterst missvisande och irrelevanta avkastningsmättet; vinst i förhållande till operativt kapital. På det sättet har

utredaren ägnat en stor del av konsekvensanalysen till ekonomiska beräkningar för olika sektorer när det gäller den så kallade "övervinsten", snarare än att se på eventuella konsekvenser för företagen om regleringen införs.

De följder som kan uppstå, för såväl kommuner, föräldrar, medarbetare som elever, om ett stort antal av välfärdsföretagen väljer att avveckla sina verksamheter, har inte analyserats. Utredaren konstaterar att eftersom flertalet välfärdsföretag inte har vinstmaximering som skäl för sin verksamhet, så kommer troligen merparten av företagen att fortsätta sin verksamhet även efter en vinstreglering. Utredaren antar vidare att företagare som räknar med hög avkastning på sitt kapital kan komma att vilja dra sig ur verksamheten, vilket dock inte behöver betyda att själva verksamheten läggs ned.

Avseende konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, konstaterar utredaren visserligen att det är fler kvinnor som äger, driver och styr företag inom välfärden än inom andra sektorer, men att det egentligen borde vara fler; *"kvinnor är i stället underrepresenterade i förhållande till andelen sysselsatta [i branschen]."* Utredaren konstaterar också att kvinnor tenderar att driva mindre företag och att dessa företag därför kan vara något känsligare för förändringar. Det löser utredaren genom att utgå från att tillsynsmyndigheterna kommer att kunna ta hänsyn till företagets behov av likviditet vid bedömning av tillåtet rörelseresultat. Utredaren ser därför ingen anledning att tro att förslagen kommer att få någon negativ inverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor i dessa delar.

Förbundet konstaterar att det mått som utredaren valt att använda för beräkning av avkastning i sitt förslag till vinstreglering vanligtvis använd för kapitalintensiva företag, där det krävs stora investeringar i anläggningstillgångar såsom maskiner, fordon, maskinhallar osv. För denna typ av företag är män överrepresenterade såsom ägare och styrande av verksamheterna. De företagen skiljer sig stort åt från de personalintensiva välfärdsverksamheterna där alltså kvinnor i högre utsträckning äger, styr och leder dessa.

Förbundet konstaterar t.ex. att den absoluta merparten av de fristående förskolorna drivs av kvinnor. Även en stor del av de fristående skolorna drivs av kvinnor. Som utredaren konstaterat är både andelen sysselsatta och de som driver företagen i välfärden kvinnor. Därtill är det mest kvinnliga brukare som drar nytta av välfärdsföretagen för vård och omsorg. En reglering som kommer att påverka möjligheten att driva företagen vidare kommer därför att slå hårt mot kvinnors företagande, sysselsättning och möjlighet att välja utförare. Själva valet av avkastningsmått, som normalt används vid bedömning och värdering av kapitalintensiva företag, är även ur denna aspekt intressant. För kvinnors företagande, vars tillgångar i hög utsträckning utgörs av så kallade mjuka värden som inte räknas vid beräkning av avkastning i förhållande till operativt kapital, drabbar förslaget alltså extra hårt. Förbundet anser därför, tvärtemot utredaren, att det i hög grad innebär en negativ inverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor.

Förbundet saknar framförallt en seriös analys av konsekvenserna för genomförandet av utredarens förslag om vinstreglering. De beräkningar som PwC gjort i sin rapport är att flertalet välfärdsföretag efter en reglering kommer att tillåtas ha en avkastning maximalt motsvarande ca två procents rörelsemarginal. PwC bedömer att det inte går att driva verksamhet långsiktigt med en sådan liten marginal.

För ytterligare ett stort antal företag, visar utredarens modell på ett negativt resultat, vilket leder till att inget överskott får göras över huvud taget. Fristående förskolor och skolor, oavsett vilken driftsform dessa drivs som, kommer inte att kunna bygga någon ekonomisk buffert vid en sådan reglering. Det leder till en storsårbarhet i verksamheten. Förslaget står därmed i direkt motsats till det som framfördes i den sk Ägarprövningsutredningen, där vikten av att kunna visa på en långsiktigt hållbar ekonomi underströks. Utredarens förslag leder till det motsatta. Det räcker med att ett fåtal elever byter skola, så riskeras en konkurs.

Utredaren har ej tagit hänsyn till det regelverk som finns kring aktiebolag när det gäller ekonomisk hållbarhet. Oavsett om förskolan/skolan har ett intresse av avkastning eller inte, så kommer dessa verksamheter inte att vara tillräckligt stabila för att kunna driva en långsiktig verksamhet. Under dessa omständigheter riskerar en stor andel förskolor och skolor att antingen välja att lägga ned verksamheten eller tvingas göra det. Utan någon ekonomisk stabilitet, är det osannolikt att någon annan skulle vilja ta över och driva verksamheten vidare. Inte heller kommer det att finnas intresse av att ansöka om att få starta fristående förskolor och skolor. Budgetberäkningarna kommer inte att gå ihop på sikt. Kommunerna kommer därför, vilket utredaren själv påpekat i betänkandet, att behöva förbereda sig för att ta över barn och elever i sina egna verksamheter. Det är ytterst tveksamt om kommunerna har de resurser som krävs för att göra tillräckliga investeringar i lokaler och personal.

Vi anser att det i stor sett helt saknas analys av hur förslaget om vinstreglering kommer att påverka inte bara företagen utan också alla de familjer som idag har barn i förskola och/eller elever i grund- och gymnasieskolor. Att som utredaren enbart anta att det stora flertalet företag kommer att fortsätta bedriva verksamhet, kan inte anses vara en seriös analys. Analys saknas också för vad detta kommer att innebära för barnen och eleverna dels avseende riskerna för att deras förskola/skola kan läggas ned och klasser splittras, dels avseende det minskade utbudet av utbildning.

Vi anser också att det saknas analys av hur personalen kommer att påverkas för det fall förskolor och skolor tvingas lägga ned. Det saknas också analys av de kostnader som kan komma att uppstå för kommuner som måste vidta stora investeringar för framförallt nya lokaler för verksamheterna. Vi saknar också en analys av hur den minskade konkurrensen riskerar att påverka utbildningsresultaten. Om en stor andel av de privata välfärdsföretagen tvingas att avveckla sina verksamheter får det till följd att hela välfärdssystemet förändras. Vilka konsekvenser det skulle få för välfärden ur ett

samhällsperspektiv och i form av minskad produktivitetsutveckling har heller inte analyserats.

Avslutningsvis vill förbundet åter understryka att utredarens förslag har stora brister när det gäller faktagrunderna. Vi har i vårt yttrande visat att utredaren har utelämnat relevant fakta och att det saknas belägg för många av utredarens påståenden. Utredaren har inte kunnat visa att förslagen innebär att kvaliteten förbättras, att mångfalden värnas och att verksamheter inom välfärdssektorn även fortsättningsvis kan bedrivas i olika drifts- och ägarformer eller att förslagen leder till en bättre användning av skattemedlen. Till detta kan läggas att konsekvensanalysen är i hög grad bristfällig. Vår slutsats bli därmed att utredarens förslag om vinstreglering och nytt tillståndssystem ska avstyrkas.

Friskolornas riksförbund
2017-02-08



Ulla Hamilton
VD



Gudrun Rendling
Förbundsjurist