



HANDLÄGGARE/ENHET

Enheten för välfärd utbildning
och arbetsmarknad
Thomas Hagnefur

DATUM

2017 01 27

DIARIENUMMER

20160449

ERT DATUM

2016 11 28

ER REFERENS

U2106/04280/GV

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

LOs yttrande över Skolkostnadsutredningens betänkande, Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)

Sammanfattning av LOs synpunkter

- LOs principiella uppfattning är att vinstdriften i skolsektorn måste stoppas och att de skattemedel som avsätts till skolverksamhet också ska användas där.
- LO stöder den grundläggande principen om att resursfördelning ska ske på så lika villkor som möjligt.
- LO ställer sig frågande till motivet till förslaget om en omfattande redovisning av kommunernas kostnader för sitt myndighetsansvar då det inte ska ingå i bidragsbeslutet.
- LOs uppfattning är att ökad tydlighet och träffsäkerhet i den kompensatoriska resursfördelningen från kommunerna är något som behöver utvecklas.
- LO anser att utredningens förslag om ett strukturbidrag där kriterierna för socioekonomisk fördelning förtydligas är positivt, då det förhoppningsvis innebär mindre av ifrågasättande av skillnader i resursfördelning.
- LO menar till skillnad från betänkandet att det går att göra en avgränsning av verksamheter utifrån vinstsyftesbegreppet.
- LO anser att om vissa associationsformer är undantagna för att bedriva skolverksamhet står det inte i strid med att det ska råda lika villkor mellan fristående och kommunala huvudmän.
- LO stöder förslaget om att stärka kommunernas inflytande över nyetablering av fristående skolor där det blir obligatoriskt för kommunen att lämna ett yttrande med konsekvensbeskrivning till Skolinspektionen

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO vill särskilt understryka konsekvensbeskrivningen av elevernas rätt till en likvärdig utbildning. I en sådan analys ska nyetableringens elevsegregerande konsekvenser vara en obligatorisk del.
- Vid ett positivt besked om etablering ska kommunen kunna ange etableringsläge för att motverka segregation.
- LO är av uppfattningen att det i skollagen ska införas en portalparagraf om att skolhuvudmän ska se till att man har socioekonomiskt blandade elevgrupper i klasserna.
- LO förordar i motsats till utredningen en av kommunen gemensamt administrerad antagning där kötid inte ska finnas med som urvalsgrund. Istället ska urvalssystemen utformas på ett sådant sätt att den föreslagna portalparagrafens målsättning kan uppnås.
- LO anser att det med utslaget av de i yttrandet refererade kammarrättsdomar visar hur dysfunktionellt dagens ersättnings-system är utformat. LO är av den uppfattningen att betänkandet inte kan beredas om det inte tas hänsyn till dessa missförhållanden.

Inledning

LO har i detta remissvar fokuserat på att framföra LOs principiella ställningstaganden. Det innebär att det inte lämnas några synpunkter på de förvaltningsekonomiska detaljerna i betänkandet. Utredningen har utgått från den kunskap som finns bland aktuella aktörer och konstaterar att nuvarande system uppfattas som väl fungerande men att regelverket dras med en del tillämpningsproblem. Dit hör bristande transparens vilket medför osäkerheter om resursfördelningen sker på lika villkor.

Utredningen pekar på att det inte ingått i uppdraget att framföra förslag på hur överskott i verksamheterna ska hanteras. LO vill ändå framföra LOs principiella uppfattning där vinstdriften i skolektorn måste stoppas och att de skattemedel som avsätts till skolverksamhet också ska användas där.

LO stöder den grundläggande principen om att resursfördelning ska ske på så lika villkor som möjligt. Samtidigt får inte de fördelningsprinciper som föreslås i betänkandet leda till överkompensation till fristående skolor. LO anser att förslaget om att offentlighetsprincipen även ska gälla för fristående skolor (SOU 2015:82) kan bidra till en insyn som förhindrar detta.

Utredningen pekar också på att en ”ökad transparens på skolmarknaden och mer lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän har genomgående varit utgångspunkter för utredningens arbete”. LOs uppfattning är att marknadsutvecklingen byggd på konkurrens, skolval och en elevbaserad skolpeng medfört en rad oönskade bieffekter. Dit hör bl.a. betygsinflation, minskad likvärdighet och ökad segregation. Ytterligare en konsekvens av

marknadsutvecklingen av skolan är de ökande behoven av yttre kontroll och ökad byråkrati. Införande av Skolinspektionen, nationella prov och ökad byråkratisering av rektors och lärares arbete är några exempel. Till det ska också föras de över 1000 överklaganden sedan 2009 som föranletts av att fristående aktörer känner sig förfördelade när det gäller tilldelningen av skattemedel. De samhällsekonomiska kostnaderna föranledda av den nuvarande utvecklingen är troligen betydande.

Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman

De förslag som utredningen lägger fram för att genom ökad transparens komma tillrätta med oklart fastställda skillnader i villkor ställer stora krav på kommunernas detaljredovisning vilket rimligen borde bidra till byråkratisering och ökade kostnader för kommunerna. Som exempel på det sistnämnda är utredningens förslag om särskilda kostnader för kommunernas generella myndighetsansvar. Här föreslår utredningen att dessa kostnader ska tydligt specificeras till art och nivå, beräknas och motiveras i samband med bidragsberäkningen och inte ingå i bidragsunderlaget. LO ställer sig frågande till motivet för att en så omfattande redovisning ska krävas på ett underlag som inte ska ingå i bidragsbeslutet.

Utredningens fokus på mer lika villkor verkar till övervägande del vara inriktade på de materiella villkoren och i mindre utsträckning se till de skilda förutsättningar som kommunala och fristående skolor har vad gäller elevsammansättning och behov av kompensatoriska insatser i skolan. Av det skälet kan utredningens förslag om ett strukturbidrag där kriterierna för socioekonomisk fördelning förtydligas innebära mindre av ifrågasättande av skillnader i resursfördelning. LOs uppfattning är att ökad tydlighet och träffsäkerhet i kommunernas socioekonomiskt kompensatoriska resursfördelning i kommunerna är något som behöver utvecklas.

Kommuners inflytande vid tillståndsprocessen

Utredningen har haft i uppdrag att utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor avsedda att drivas med vinstsyfte. Slutsatsen i betänkandet är att uppdraget i denna del inte kan fullföljas av principiella skäl. Utredningen menar att ge enskilda kommuner möjlighet att bestämma om godkännande av en verksamhet som bedrivs i ett visst syfte skulle innebära ett principiellt avsteg från dagens system där det i första hand är verksamhetens kvalitet som ska bedömas. Kvalitetsbegreppet är i sig problematiskt men uttrycks enligt LOs tolkning i skollagen som att den enskilde huvudmannen ska ha förutsättningar att följa de lagar och föreskrifter som gäller. Därutöver ska det också ingå i bedömningen av en ansökan att avgöra om en nyetablering av en fristående skola innebär påtagliga och långsiktigt negativa följder för eleverna eller skolväsendet i kommunen. Exempel på sådana följder ges i betänkandet med hänvisning

till skollagens förarbeten. Där anges nedläggning av en kommunal skola som medför att avståndet till närmaste skola skulle öka, eller att etableringen av en fristående skola leder till större kostnadsökningar för kommunen som kvarstår på sikt.

Den avgörande delen för ovanstående ställningstaganden är att vinstbegreppet är problematiskt. Den första invändningen är att vinstsyfte som begrepp inte förekommer i varken skollag eller skolans styrdokument. Det finns inte heller, enligt utredningen, i något annat regelverk en definition av begreppet vinstsyfte. Dessutom invänder utredningen mot uppdraget att icke-kommersiella aktörer ska undantas från utredningens förslag till regleringar, då det även i detta fall inte finns någon entydig definition. Utredningen beskriver de olika associationsformer som fristående skolor bedrivs inom. Man konstaterar att förutom SVB -bolag och ideella föreningar finns i andra associationsformer ett syfte att gynna ekonomiska intressen som ägare, medlemmar i en ekonomisk förening eller de som har intressen i en stiftelse. Utredningen framför också behoven av överskott som huvudmännen för fristående skolor hävdar är nödvändiga för att kunna bedriva en långsiktig verksamhet med god kvalitet. Därutöver påpekas att det finns andra sätt att tillgodogöra sig ett överskott i verksamheten än genom ren vinstutdelning. I vilken utsträckning utredningen tagit del av och analyserat de resonemang och förslag som lagts fram i Valfärdsutredningen (SOU2016:78) kring vinstsyftesbegreppet framgår inte. LO bedömer att det skulle ha kunnat bidra till att utredningen ändå lyckats formulera något eller några förslag i enlighet med uppdraget i denna del.

Utifrån ovanstående argument gör utredningen bedömningen att det föreligger principiella hinder för att kommunerna ska ges ett direkt avgörande inflytande på nyetablering av verksamheter som drivs i vinstsyfte. Istället föreslås mindre justeringar av gällande regelverk som utredningen bedömer bidra till ett starkare inflytande för kommunerna vid nyetablering av fristående skolor. Det utredningen föreslår är att det ska vara obligatoriskt för lägeskommunen att inlämna ett yttrande till Skolinspektionen som ska innehålla en konsekvensbeskrivning. Om konsekvensbeskrivningen påvisar påtagliga negativa följder, ska alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår särskilt beaktas.

LO har inledningsvis redovisat sin principiella uppfattning kring vinstutdelning i fristående skolor. LO delar uppfattningen att fristående skolverksamhet behöver generera ett visst överskott i verksamheten för att kunna möta kostnadshöjningar och investeringsbehov. Det utgör en förutsättning för kontinuitet och kvalitet i verksamheterna. Det LO vänder sig mot är verksamheter som har till sitt primära syfte att generera vinst till sina

aktieägare och en del av skattemedel avsedda för utbildningsverksamhet istället blir till aktieutdelning.

Utredningen pekar också på det problematiska i att överskott kan tas ut på annat sätt, i form av värdeöverföringar. Det kan då handla om inköp med internprissättning eller lönenivåer som ligger långt över marknadslöneläget för att nämna några exempel. Utredningen föreslår ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå vilket rimligtvis underlättar möjligheten att följa ekonomiska flöden. Om offentlighetsprincipen införs även för fristående huvudmän kommer omotiverade värdeöverföringar kunna uppmärksammas som strider mot principen om att skattemedel ska användas till det de är avsedda för.

LO menar att det går att göra en avgränsning av verksamheter utifrån vinstsyftesbegreppet. Verksamheter drivna i aktiebolagsform har ett uttalat vinstsyfte. Om man vill bedriva skolverksamhet i den formen finns möjligheten att istället bedriva det i form av samhällsbolag som är en vidareutveckling av SVB bolagsformen, som LO föreslagit i sin välfärdspolitiska utredning¹.

Utredningen nämner också ekonomiska föreningar där syftet är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen där medlemmarna i någon form deltar. I det fallet ska det i stadgarna anges ändamålet med föreningen samt grunderna för fördelning av föreningens vinst. I detta fall går det att via stadgarna avgränsa både syfte och hanteringen av vinst/överskott som innebär att det är möjligt att bedriva fristående skolverksamhet i den associationsformen. LO anser att om vissa associationsformer är undantagna för att bedriva skolverksamhet står det inte i strid med att det ska råda lika villkor mellan fristående och kommunala huvudmän. De fristående huvudmän som fått ett godkännande för skolverksamhet med vinstutdelningsrestriktion ska då ha så lika villkor som möjligt i relation till de kommunala verksamheterna.

Skattemedel ska användas till det de är avsedda för. LO menar att marknadsmekanismerna påverkar utbildningssystemet negativt och undergräver det politiska inflytandet över kommunens egna ansvarsområden. LO-kongressen beslutade 2012 att tillsätta en välfärdspolitisk utredning med uppdrag att införa en non-profit-princip i vården, skolan och omsorgen. I rapporten Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden föreslås att kommuner och landsting ska ha laglig rätt att avgöra omfattning på etablering av fristående aktörer inom vård, skola och omsorg.

¹[http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_underlagsrapport_valfard_webb_pdf/\\$file/Underlagsrapport_valfard_webb.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_underlagsrapport_valfard_webb_pdf/$file/Underlagsrapport_valfard_webb.pdf)

LO stöder därför förslaget om att stärka kommunernas inflytande över nyetablering av fristående skolor där det blir obligatoriskt för kommunen att lämna ett yttrande med konsekvensbeskrivning till Skolinspektionen. LO vill särskilt understryka konsekvensbeskrivningen av elevernas rätt till en likvärdig utbildning. I en sådan analys ska nyetableringens elevsegregerande konsekvenser vara en obligatorisk del. Det kan då inte bara beröra om en etablering ska tillåtas, utan också var den ska etableras. Överetablering av skolor behöver förhindras så att skolenheternas elevunderlag för en väl fungerande verksamhet blir tillräckligt, och att utrymme finns för en icke segregerad elevsammansättning. Kommunens utlåtande ska vara vägledande för Skolinspektionens beslut.

Antagning av elever till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola

Enligt utredningens tilläggsdirektiv ska man utreda hur det kan säkerställas att antagningen av elever till enskilt bedriven skolverksamhet sker enligt gällande bestämmelser. Det ska då övervägas hur lägeskommunen kan göras ansvarig för administrationen av köer och antagning av elever även till de fristående skolorna.

Även om det i något enskilt fall förekommit att fristående skolor försökt kringgå reglerna om mottagande anser utredningen att det inte finns något som tyder på ett generellt problem med att öppenhetsprincipen inte tillämpas vid antagning till fristående skolor. Införandet av offentlighetsprincipen även för fristående skolor kommer att öka insynen i hanteringen av ansökningar. För att säkerställa lika tillgång till utbildning föreslår utredningen ändå att ett krav på en formell ansökningshandling ska införas vid ansökan till verksamhet med fristående huvudman. Skolinspektionen föreslås också att i ett beslut om godkännande av ansökan om att starta fristående skola ange vilka urvalsgrunder som får tillämpas när ett urval måste göras bland de sökande.

Utredningen menar att det finns principiella och praktiska problem för att låta kommunen administrera en gemensam kö och urvalet. Av det skälet avstår man från att lägga några förslag i den delen av uppdraget. Skälen är de delvis skilda förutsättningar som kommunen och de fristående skolorna har. Utredningen gör enligt LOs bedömning en semantisk diskussion, även om det finns en viss skillnad, kring kommunernas placeringsansvar enligt närhetsprincipen och de fristående skolornas öppenhet i mottagande. Man problematiserar kommunens skyldighet att elever hemmahörande i kommunen kan fullgöra sin skolplikt, en skyldighet som inte den fristående huvudmannen har. Där är det istället öppenhetskravet som styr, vilket också de facto innebär att elever utanför lägeskommunen kan söka till en fristående skola. Man menar också att en gemensam kö och antagning skulle

kunna innebära att fristående skolor inte längre var ansvariga för antagning och urval till den egna verksamheten. Det skulle därmed vara ett avsteg från principen om lika villkor mellan fristående och kommunala verksamheter.

LO delar inte den uppfattningen. Förslagen i betänkandet utgår från rådande omständigheter och utredningen ser ingen anledning att lägga fram några mer omfattande förslag. Man utgår ifrån att dagens marknadsliknande system är väl fungerande förutom behovet av justeringar i de materiella villkor som gäller.

LO menar att det samhälleliga uppdraget om en likvärdig och jämlik skola är ett överordnat mål, där alla elever ska ges samma chans att utvecklas utifrån sina förutsättningar. Naturligtvis ska ingen elev anvisas en fristående skola som inte har framfört ett sådant önskemål. Däremot kan en gemensam administration av kö och fördelning efter tydliga och öppna principer ge alla elever förutsättningar att få sitt val tillgodosett så långt som möjligt. Det bör då ske i kombination med ambitionen att uppnå en mer representativ socioekonomisk fördelning av elever i både skolor och klasser, som återspeglar kommunens eller upptagningsområdets socioekonomiska struktur.

Resultatutvecklingen i skolan visar allt större skillnader baserat på socioekonomisk bakgrund. Skillnader mellan allt mer socialt homogena skolor visar sig allt tydligare. Det hänger samman med att möjligheten till val av skola har medfört en social segregering i elevsammansättning mellan kommunala och fristående skolor.

LO är av uppfattningen att det i skollagen ska införas en portalparagraf om att skolhuvudmän ska se till att man har socioekonomiskt blandade elevgrupper i klasserna. Det innebär att LO förordar en av kommunen gemensamt administrerad antagning där kötid inte ska finnas med som urvalsgrund. Istället ska urvalssystemen utformas på ett sådant sätt att den föreslagna portalparagrafens målsättning kan uppnås.

Utredningen har utgått från att dagens ersättningsmodell fungerar relativt väl, men behöver mindre justeringar. Academedia har genom Kammarrättens dom gällande bidragsbeslut för kommunerna Norrköping och Örebro, lyckats få kompensation för det tillskott kommunerna tvingats till, genom det underskott som uppstått på grund av att elever sökt sig till friskolor. LO anser att det visar hur dysfunktionellt dagens ersättnings-system är utformat.

Av ovanstående drar LO slutsatsen att utredningens nulägesbedömning är behäftad med brister. Utredningen förslag berör inte detta problem

överhuvudtaget. LO är av den uppfattningen att betänkandet inte kan beredas om det inte tas hänsyn till ovanstående missförhållande.

Avslutningsvis konstaterar LO att det för närvarande pågår en rad parallella utredningar om skolan. Dessa verkar bara i begränsad omfattning kommunicera med varandra och presenterar delvis oförenliga förslag. Vad de har gemensamt är dock att de tillsatts för att komma tillrätta med de förödande konsekvenser som vinstdriften inom skolsektorn leder till.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Thomas Hagnefur