

23 februari 2017

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över SOU 2016:78 Ordning och reda i välfärden

Läraryrket har fått möjlighet att yttra sig till Finansdepartementet angående SOU 2016:78 Ordning och reda i välfärden.

Sammanfattning av Läraryrkets synpunkter

Läraryrket har på sin kongress slagit fast att vinstuttag aldrig får gå före elevernas lärande, utbildningens kvalitet eller skolans arbetsmiljö, vilket gör att vi inte ser det som möjligt att göra stora vinster i skolsystemet.

Vi ställer oss dock tveksamma till om den föreslagna modellen är den viktigaste vägen att välja, inte minst då den inte garanterar att resurserna går till de elever som har störst behov av dem (eftersom de sannolikt går på andra skolor), den skulle inte heller leda till att segregationen inom skolsektorn minskar eller säkra resurser till särskilt stöd. Det finns inte heller i sig några garantier för att ett vinstförbud skulle leda till högre lärarlöner, bättre kompetensutveckling, minskad arbetsbelastning eller stärkt elevhälsa, allt sådant som skolan ropar efter.

Läraryrket anser istället att det är resursfördelningssystemet som behöver göras om i grunden – från dagens per-capita-system till ett marginalkostnadssystem. Vi föreslår därför att det bör tillsättas en utredning som ska se över skolans finansiering i grunden. Först då kan vi få en likvärdig skola.

Utredningen i korthet

Utredningen, med namnet Välfärdsutredningen, föreslår att det ska införas en vinstbegränsning för företag verksamma i den offentliga finansierade välfärdssektorn. Begränsningen är satt till sju procent plus statslåneräntan av det operativa kapitalet.

Utredningen föreslår dessutom ett antal förändringar i Lagen om offentlig upphandling.

Läraryrkets synpunkter

Läraryrket kommenterar betänkandet utifrån förhållandena inom utbildningsområdet, vilket innebär att det är konsekvenserna för detta som har varit i vårt fokus. I samband med det vill vi påpeka att en nackdel med förslaget är att det drar alla välfärdsområden över en kam, det hade sannolikt varit bättre om betänkandets innehåll hade varit olika för de olika välfärdsområdena.

Det är alltför stora skillnader mellan de olika sektorerna vad gäller sådant som hur regelverken ser ut, kapitalbehov, förhållandet mellan de som nyttjar tjänsterna och utförarna, deras funktion – inte minst ur det stora samhällsperspektivet – och ersättningsystem för att alla sektorer ska kunna hanteras gemensamt. Frågan om hur och

31 januari 2017

varför vinst uppstår är till exempel helt och hållet olika om den uppstår efter en upphandling i konkurrens mellan olika aktörer jämfört med om den uppstår i ett pengssystem. Vi tror därför inte att det går att finna en reglering, som passar alla områden, utan försöket att få till en gemensam reglering riskerar istället göra att det blir en reglering som inte kommer passa något område.

Vinster i välfärden – Läraryrketets övergripande hållning

Läraryrketet anser övergripande att villkoren för fristående och offentliga verksamheter bör vara så lika som möjligt. Därför välkomnar vi till exempel det nyligen fattade beslutet om att meddelarskydd även ska gälla i de fristående verksamheterna.

Läraryrketet har på sin kongress slagit fast att vinstuttag aldrig får gå före elevernas lärande, utbildningens kvalitet eller skolans arbetsmiljö, vilket gör att vi inte ser det som möjligt att göra stora vinster i skolsystemet. Görs det är det ett tecken på att endera uppfylls inte till exempel Skollagen eller Arbetsmiljölagen, alternativt är hela finansieringssystemet felkonstruerat så att det ger upphov till vinster.

I Skollagens 1 kap 4 § slås bland annat fast att ”Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.” Ska båda dessa mål uppnås blir möjligheten att göra vinst i skolsektorn minimal.

Eftersom vi – under förutsättning att finansieringssystemet är korrekt utformat – inte tror att det är möjligt att göra stora vinster bör man på något sätt reglera möjligheterna till stora vinstuttag inom skolsektorn. På ett övergripande plan ställer vi oss därför positiva till ambitionerna i utredningens förslag. Läraryrketet tror dock samtidigt inte att utredningens förslag är den viktiga vägen att välja, utan ställer istället frågan varför det uppstår stora vinster.

Det kan egentligen förklaras av två saker: endera för att det sker en extrem nedpressning av villkoren för främst de anställda i privata välfärdsföretag alternativt för att finansieringssystemet i grunden är felkonstruerat. Inom utbildningssektorn ser vi lite av de förstnämnda, även om löneläget är något lägre än i kommunala skolor, så mycket talar för att det är det sistnämnda som är huvudskälet. Vi kommer därför i vårt remissvar utveckla hur vi anser att finansieringssystemet bör se ut för att gynna en mer likvärdig skola, samtidigt som det minskar både möjligheterna till och behovet av att göra överskott och vinst.

Ett problem med ett vinstförbud på det sätt som det skisseras, jämfört med reformer i linje med vad vi förespråkar, är att de inte på något sätt garanterar att resurserna går till de elever som har störst behov av dem (eftersom de sannolikt går på andra skolor), det skulle inte heller leda till att segregationen inom skolsektorn minskar eller säkra resurser till särskilt stöd. Det finns inte heller i sig några garantier för att ett vinstförbud skulle leda till högre lärarlöner, bättre kompetensutveckling, minskad arbetsbelastning för lärarna eller stärkt elevhälsa, allt sådant som skolan ropar efter.

Vår utgångspunkt är den enskilde eleven och hur undervisningen bäst ska kunna utformas och anpassas för denne. Det betyder att det är viktigt att resurserna når den skola där den

31 januari 2017

elev som behöver dem bäst går, inte att de hålls kvar på en annan skola. Resurserna behöver riktas där de gör mest nytta, inte någon annanstans. Resurserna behövs för att säkerställa tillgången till speciallärare till elever som behöver det, till tvåläraresystem på skolor där det skulle förstärka kvalitén i undervisningen och minska arbetsbelastningen, till att avlasta lärare med administrativt stöd för att säkerställa att lärare får vara lärare. Det finns många hål att fylla och stora behov inom skolans värld där skattemedlen behövs och idag saknas – men där ett vinstförbud inte tar hand om den problematiken.

Innan vi går in på vad vi vill se för reform av finansieringssystemet ger vi dock våra synpunkter på föreliggande förslag.

Utredningens förslag om ansökan, tillsyn och prövning

Först och främst föreslår utredningen att det ska behövas ett tillstånd för att få driva verksamhet inom välfärdsområdet för den som vill ta emot offentliga medel och tillståndet ska innebära att de offentliga medel som utgår ska komma verksamheten till del. Ska ett vinstförbud införas är detta en rimlig metod att göra det på.

Det bör också – som utredningen föreslår – vara samma myndighet som idag ger godkännande för att driva skola och utövar tillsyn, Skolinspektionen, som får rollen att godkänna även det föreslagna tillståndet och som bör ha tillsynsansvar över vinstbegränsningen.

Idag finns det dock ett problem. Det är inte Skolinspektionen som vare sig godkänner eller har tillsynsansvar över fristående förskolor och vissa fritidshem, utan det är lägeskommunen. Ägarprövningsutredningen gjorde bedömningen att ”En utredning bör tillsättas för att klarlägga förutsättningarna för att flytta kommunernas prövning av godkännande av enskilda huvudmän, och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem, till Skolinspektionen.” I vårt yttrande över Ägarprövningsutredningen instämde Läraryrket i den bedömningen.

Vår uppfattning är att det vore bra om det kommunala uppdraget att pröva fristående förskolor och vissa fritidshem samt utöva tillsyn över dessa övergick till Skolinspektionen. Om den i utredningen föreslagna regleringen går igenom vad gäller både vinstbegränsning och tillstånd för att bedriva välfärdsverksamhet kommer Skolinspektionen att få en viss prövning samt ett visst tillsynsansvar. Därtill innebär Ägarprövningsutredningens förslag, om det genomförs, ett utvidgat uppdrag för kommunerna vad gäller både godkännande av och tillsynen över fristående förskolor och vissa fritidshem. Om dessa båda förslag genomförs så talar än mer för att Skolinspektionen bör ta över kommunernas godkännande av enskilda huvudmän och tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem. Oberoende av vad som händer med förslagen anser Läraryrket att frågan om godkännande och tillsyn över fristående förskolor och vissa fritidshem bör utredas skyndsamt, i linje med vad Ägarprövningsutredningen föreslog.

Utredningens förslag om vinstbegränsning

Utredningen föreslår att det ska regleras hur stor avkastningen får vara relativt det operativa kapitalet. Det gör att för de flesta skolverksamheter blir det tillåtna överskottet väldigt litet, eftersom det normalt inte krävs något större operativt kapital. Det blir därmed mycket svårt att bygga upp ett kapital för att för att kunna göra investeringar för att säkra framtida kvalitet, vilket oavsett uppfattning om vinster är problematiskt.

31 januari 2017

Det är viktigt att skolor och huvudmän kan ha en långsiktig planering och ett långsiktigt perspektiv på sin ekonomi. Detta underlättas av ett förändrat resursfördelningssystem men bör inte förhindras av hårda överskottsregler. Samtidigt ska eventuella överskott alltid primärt komma verksamheten och eleverna till del inom en rimlig tidsrymd.

Endast juridiska personer ska driva verksamhet

Utredning föreslår att det endast ska vara juridiska personer som ska få driva företag i välfärdssektorn med offentlig finansiering. Vi tycker det är bra förslag för skolsektorn och uppskattar att det inte ska gå att driva skolor som en enskild firma, eftersom det då är svårt att skilja mellan privatpersonens ekonomi och företagets.

Företagen ska begränsas till att endast få agera på den offentligt finansierade välfärdsmarknaden. Det ska med andra ord inte vara möjligt att bedriva utbildning finansierade från det offentliga samtidigt som man säljer utbildning till privatpersoner eller företag. Utifrån tanken på en vinstbegränsning är detta en förståelig lösning, eftersom det annars krävs en tydlighet om vilka delar av verksamheten som ska vara vinstbegränsade eller inte.

Men det är inte ovanligt att till exempel studieförbund driver en gymnasieskola eller Komvuxutbildning. Det innebär att lärarna mycket väl kan användas både i studieförbundsverksamheten och i den av vinstbegränsningsregeln omfattade verksamheten. Om förslaget genomförs skulle det betyda att dessa verksamheter måste skiljas i två separata juridiska personer. Följden skulle bli att den anställde skulle behöva vara anställd av båda, med de nackdelar som uppstår för den enskilde av att ha två arbetsgivare. Om utredningens förslag ska genomföras bör det ses över om inte detta kan hanteras på något annat sätt, annars riskerar det få långtgående effekter för de anställda.

Ägarprövningsutredningens förslag

På det stora hela vidmakthåller utredningen Ägarprövningsutredningens förslag, samtidigt som den i några fall preciserar dem. Exempel är att kravet om insikt kan nås genom att ha erfarenhet och hur begreppet ägare med väsentligt inflytande ska tolkas. Dessa preciseringar ställer sig Läraryrket bakom i linje med att vi ansåg att Ägarprövningsutredningens förslag var bra.

Utredningen föreslår även, i motsats till Ägarprövningsutredningen, att det inte bör införas något krav "på att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt". Skälet till det är att utredningen menar att med dess förslag om vinstreglering behövs ingen sådan regel. Det håller inte Läraryrket med om, oavsett om det införs en vinstreglering eller inte, bör det, åtminstone inom utbildningsområdet, ställas krav på långsiktighet. En elev som väljer en grundskola har en långsiktig plan om nio år för sin skolgång. Rimligen bör då också skolan ha en plan som motsvarar åtminstone så många skolår som den erbjuder.

I detta sammanhang kan det noteras att Läraryrket i sitt remissvar på Ägarprövningsutredningen skrev att vi ansåg "att det tidsspän som anges för långsiktighet, cirka fem år, är i kortaste laget" samt att vi ansåg "att tidsgränsen måste anpassas till de olika verksamheterna i högre grad, istället för att vara en och samma för alla". Det är något vi står fast vid. Det bör finnas ett krav på långsiktighet och detta krav bör vara olika för olika välfärdsverksamheter.

31 januari 2017

Välfärdsutredningens förslag om när och hur ändringar i ägar- och personkrets i övrigt ska ske samt att det inte ska ske någon ägarprövning i offentlig sektor har Lärarförbundet inte något att invända emot.

En förändrad LOU

Lärarförbundet instämmer i utredningens förslag kring förändringar av Lagen om offentlig upphandling. Vi välkomnar förslaget om att det ska bli ett särskilt kapitel för välfärdstjänsterna där områdets särskilda behov kan beaktas. Vi vill särskilt lyfta fram att det är av vikt att man använder de möjligheter som finns för att garantera kvaliteten på tjänsterna, deras kontinuitet samt ställa sociala krav i samband med upphandling.

När det gäller upphandling inom utbildningsområdet är det av stor vikt att den upphandlande myndigheten inte bara går på pris, utan också beaktar vilken kvalitet man får för pengarna. Sådant som lärartäthet, att lärarna har föreskriven utbildning och så vidare spelar stor roll för den kvalitet som leverantören kan erbjuda. Därför måste sådana kvalitetskriterier ges stort vikt i samband med upphandlingar av utbildningsverksamhet.

Ett reformerat resurssystem skulle minska vinsterna och göra skolan mer likvärdig. Anledningen till att det uppstår överskott och i förlängningen vinst i en verksamhet är att intäkterna överstiger kostnaderna. Mycket talar för att de större vinster som uppstår inom den offentliga finansierade utbildningssektorn mer beror på ett felaktigt utformat finansieringssystem än på att kostnaderna hålls nere på ett systematiskt sätt.

Utredningen konstaterar själv att "Ersättningssystemet för fristående skolor innebär också att eventuella effektivitetsvinster inte kan komma det offentliga tillgodo." Vi vet till exempel att fristående grundskolor har lägre lärartäthet än kommunala grundskolor, men samtidigt är skillnaden stor mellan olika sorters fristående grundskolor: de fristående koncernskolorna har i snitt mycket lägre lärartäthet än kommunala, övriga fristående grundskolor har samma eller till och med lite högre lärartäthet än kommunala.

Den lägre lärartätheten i koncernskolorna skapas framför allt genom att de har större undervisningsgrupper. Marginalkostnaden för att ha ytterligare en elev i ett och samma klassrum är väldigt låg jämfört med den intäkt som hen, med dagens per-capita-baserade finansieringssystem, genererar; samtidigt minskar kostnaderna i ett klassrum som tappar en elev marginellt jämfört med hur mycket skolpeng som försvinner. Det är dagens per-capita-baserade finansieringssystem som gör att hela effektivitetsvinsten går till det företag som driver skolan.

Ett per-capita-baserat finansieringssystem är inte anpassat till hur skolans kostnader uppstår. I förlängningen betyder det sannolikt också att den sammanlagda kostnaden för utbildningssektorn blir högre än vad den skulle behöva vara. Därför är det hög tid att vi förändrar skolfinansieringen så att en större hänsyn tas till den marginalkostnad som finns. Då skulle också behovet av vinstbegränsning minska radikalt jämfört med dagens läge.

Hur en ny finansieringsmodell ska se ut behöver naturligtvis utredas, men inriktningen bör vara följande:

31 januari 2017

Först och främst bör finansieringen vara mer socioekonomiskt fördelad än vad den är idag, både inom och mellan kommuner. Det finns ett antal kommuner som har en bra socioekonomisk fördelning, samtidigt finns det de där frågan är ointressant eftersom skillnaderna mellan skolorna är små. Men det finns också en grupp med kommuner där den socioekonomiska fördelningen borde vara större än idag. Men ett än större problem är att de statliga medel som går till skolan i mycket liten omfattning fördelas efter kommunernas behov, samtidigt som det kommunala utjämningsystemet i väldigt liten grad beaktar detta.

I den enskilda kommunen måste dessutom finansieringen i högre grad ta hänsyn till elevernas marginalkostnad. Det är inte rimligt att intäkten för den trettionde eleven i en klass är densamma som intäkten för en elev som gör att huvudmannen måste skapa en ny klass. Den första eleven kostar lite, den andra mycket – den första ger upphov till ett rejält överskott (och möjliggör alltså vinst); den andra ger upphov till ett rejält underskott (och därmed förlust).

Inte minst framstår detta som absurt i ljuset av den övriga lagstiftningen, som i praktiken innebär att fristående skolor själva kan sätta sin storlek och välja sin placering – och därmed ge dem goda möjligheter att alltid ha så stora klasser som de vill – medan de kommunala skolorna står för hela risken att behöva utöka antalet klasser alternativt ha tomma platser i de klasser de redan har på grund av elevtalssvängningarna. Det sistnämnda bland annat på grund av Skollagens (29 kap 29 §) krav på att ”Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna”.

Finansieringen bör därför i grunden vara baserad på undervisningsgrupp istället, med en mindre marginalscolpeng per elev. Den sistnämnda bör motsvara kostnaden för läromedel och skolmat samt lite mer, vilket är marginalkostnaden för en elev som flyttar till eller från en existerande undervisningsgrupp.

Med ett sådant finansieringssystem uppnår man i skelsektorn det som är syftet med Valfärdsutredningen – att begränsa vinsterna i välfärdssektorn – samtidigt som man inte tar bort incitamenten för den som vill driva en bra skola. Den som bara vill maximera intjäningsförmågan kommer få det desto svårare.

Läraryrket föreslår därför att det bör tillsättas en utredning som ska se över skolans finansiering i grunden, där direktiven ska ta sin utgångspunkt i det ovan skrivna. Först då kan vi få en likvärdig skola.

Läraryrket



Johanna Jaara Åstrand
Ordförande



Johan Ernestam
Utredare