

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

2017-02-24
1 (7)
Dnr 2016:1903

Yttrande över Betänkande av Valfärdsutredningen: Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

Dnr Fi2016/04014/K

Sammanfattning

Skolverket har anmodats att yttra sig över Betänkande av Valfärdsutredningen: Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78).

Enligt Skolverkets instruktion¹ ska myndigheten genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Det ligger utanför Skolverkets område att uttala sig om utredningens bedömning av behovet av reglering av vinster i välfärden. Därför har Skolverket endast yttrat sig över de delar av utredningens förslag som har direkt anknytning till myndighetens uppdrag.

Skolverket vill framhålla att alla barn och elever har rätt till lika tillgång till utbildning enligt skollagen (2010:800) och andra skolförfattningar. Myndigheten vill även betona att långsiktighet i huvudmännens planering av sin verksamhet är av stor betydelse för barns och elevers utbildning. Det är av yttersta vikt att huvudmän som i Skolinspektionens tillsyn uppvisat brister i sin verksamhet främst prioriterar att åtgärda dessa brister.

Nedan kommenterar Skolverket de förslag som rör myndighetens uppdrag. Kommentarererna avser främst de eventuella konsekvenser som myndigheten ser om förslagen skulle genomföras.

Nya undersökningar som måste beaktas

I de delar av Valfärdsutredningens delbetänkande som rör frågor om entreprenad inom skolväsendet vill Skolverket hänvisa till utredningen *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad* (U 2015:09), som i ett tilläggsdirektiv² den 1 december 2016 fått i uppdrag att utreda området särskilt. Utredaren ska bedöma

¹ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

² Tilläggsdirektiv (2016:107) till utredningen *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad* (U 2015:09)

hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (nya LOU) och vid behov ta ställning till om möjligheterna i nya LOU och i Valfärdsutredningens förslag är tillräckligt flexibla och effektiva för att huvudmännen ska kunna tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning av god kvalitet. Dessutom ska utredaren vid behov utreda och föreslå lämpliga författningsändringar som bedöms vara möjliga med hänsyn till EU-rätten. Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2017.

Avsnitt 1.9 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap. 5 §

Skolverket har i sitt yttrande³ över Ägarprövningsutredningens betänkande bland annat ifrågasatt förslag till ändring av 2 kap. 5 § skollagen. Utredningen föreslog att ta bort ett stycke i 2 kap. 5 § skollagen om krav på tillräckligt elevunderlag för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Skolverket framförde att elevunderlaget är en viktig aspekt som inte bara handlar om ekonomisk långsiktighet utan också om kvalitet – det krävs ett *visst* antal elever för att kunna bedriva utbildning med erforderlig kvalitet. I Valfärdsutredningens delbetänkande ges inget förslag till ändring i nämnda stycke i 2 kap. 5 § vilket är positivt och i linje med Skolverkets tidigare remissvar.

26 kap. 3 §

Skolverket har i sitt yttrande över Ägarprövningsutredningens betänkande efter att utredningen föreslagit ett tillägg i 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen, avseende krav på att de som godkännts *fortlöpande* uppfyller kraven i 2 kap. 5 a § förordat att detta krav inte begränsas till enbart 5 a §, utan ska gälla hela 2 kap. Detta är viktigt eftersom även andra paragrafer i kapitlet har betydelse för att säkerställa en god verksamhet. Skolverket är positivt till att 2 kap. 5 a-c §§ är med i författningsförslaget men anser att det skulle kunna övervägas ifall en hänvisning även bör ske till 2 kap. 5 § skollagen.

Avsnitt 10.2 Reglering bör ske genom tillstånd

Det är den juridiska personen som ansöker om tillstånd som enligt delbetänkandets förslag ska visa att kraven är uppfyllda. Om sökanden för tillsynsmyndigheten inte kan visa detta på ett trovärdigt sätt ska tillstånd att ta emot offentlig finansiering inte ges. Skolverket kan konstatera att i begreppet *visa* finns ett bedömningsutrymme som kan leda till osäkerhet både för sökanden och i bedömningen samt att det ställer stora krav på tydliga beslut och motiveringar av dessa. Skolverkets synpunkt avser även avsnitt 10.3 Vilken verksamhet samt vilka utförare och huvudmän som omfattas av kravet och avsnitt 10.4 Närmare om kravet på tillstånd.

³ Skolverkets yttrande över SOU 2015:7. Ägarprövningsutredningens betänkande: Krav på privata aktörer (dnr 2015:334)

Avsnitt 10.4 Närmare om kravet på tillstånd

Skolinspektionen beslutar om tillstånd för betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare av kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna samt för folkhögskolor med utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.⁴ Samma tillstånd ges oavsett om utbildningen med betygsrätt ska bedrivas på entreprenad där vissa rektorsuppgifter överlämnas till utbildningsanordnaren eller om utbildningen ska bedrivas som utbildning *motsvarande* kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna via uppdrag. Det är endast om utbildning ges på entreprenad som den alltid finansieras med offentliga medel. Utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna kan ges på uppdrag av privatägda företag. Det behöver klargöras om förslaget att annan verksamhet än offentligt finansierad välfärdsverksamhet inte ska kunna bedrivas inom samma juridiska person, skulle få konsekvensen att Skolinspektionen behöver ge olika tillstånd till utbildningsanordnare beroende på hur betygsrätten ska användas.

Avsnitt 10.8 Ansvariga myndigheter

Skolverket har inga invändningar mot att Skolinspektionen ska ansvara för att pröva om kraven för att motta offentlig finansiering är uppfyllda, om delbetänkandets förslag om reglering av vinst skulle införas. Eftersom det i dag är kommunerna som har hela ansvaret för tillståndsgivningen är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan Skolinspektionen och kommunerna avseende tillstånd för förskolor, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem med enskild huvudman tydliggörs.

Avsnitt 10.9 En effektiv tillsyn

Skolverket har inga invändningar mot att Skolinspektionen ska ha tillsynsansvar över att de juridiska personer som bedriver välfärdsverksamhet uppfyller ekonomiska krav, om delbetänkandets förslag om reglering av vinst skulle införas. Som Skolverket påpekat under avsnitt 10.8 är det dock viktigt att ansvarsfördelningen mellan Skolinspektionen och kommunerna avseende tillsyn av förskolor, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem med enskild huvudman tydliggörs.

Avsnitt 10.9.1 Krav på dokumentation

Skolverket anser att det, om förslaget om reglering av vinst införas, är betydelsefullt att det finns krav på dokumentation i någon form samt att tillsyn och uppföljning sker för att brister ska kunna upptäckas tidigt och att åtgärder ska kunna vidtas.

Avsnitt 10.9.5 Sanktioner

Enligt förslaget får beslut fattas om sanktionsavgift enligt 26 kap. 15 a § skollagen om en juridisk person med tillstånd att motta offentliga medel inte uppfyller kraven i 2 a kap. Skolverket kan konstatera att det i nuvarande lagstiftning finns möjlighet till olika ingripanden vid tillsyn och att ytterligare sanktionsmöjligheter skulle kunna

⁴ 6 kap. 20 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

leda till att det inte är tydligt och transparent vilka ingripanden som kan bli aktuella och under vilka omständigheter.

Avsnitt 10.10 Möjlighet att överklaga besluten

Skolverket är positivt till förslaget att det kan bli aktuellt att inte låta ett beslut om återkallande gälla omedelbart, om det exempelvis behövs för att en skola ska kunna bedriva verksamheten terminen ut. Skolverket anser att det i varje enskilt fall bör göras en bedömning utifrån olika aspekter av lämplig tidpunkt för återkallande.

Avsnitt 13.4 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig

Skolverket har i sitt yttrande över Ägarprövningsutredningens betänkande framfört att det är positivt att tillstånd att bedriva utbildning för barn och unga kompletteras med krav på insikt, erfarenhet och övrig lämplighet. Däremot ansåg Skolverket att det var en alltför omfattande personkrets som skulle bedömas enligt de föreslagna tilläggen i skollagen 5 a §.⁵ Skolverket föreslog att styrelsesuppleanter skulle strykas från den personkrets som ska bedömas, men att författningen formuleras för att ge möjlighet att göra sådana bedömningar. Skolverket anförde vidare att eftersom regleringsförslaget kommer att innebära en tidsmässigt mycket krävande kontrollapparat är det angeläget att i möjligaste mån minimera den praktiska hanteringen. Med anledning av detta ville Skolverket även uppmärksamma att en kontroll över "ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten" sannolikt kommer att bli väl krävande. Dels eftersom själva bedömningen av vilka som har ett sådant väsentligt inflytande kan vara svår att göra, dels därför att det i stora koncerner kan bli fråga om väldigt många personer som ska kontrolleras. För att kontrollen ska vara praktiskt genomförbar förordade Skolverket någon form av begränsning till vissa personer med inflytande över verksamheten. Skolverket ser positivt på att Välfärdsutredningen till viss del beaktat Skolverkets synpunkter men vill fortsatt framhålla vikten av att personkretsen inte blir för omfattande för att en prövning ska vara praktiskt genomförbar.

Utredningen föreslår att ett krav införs i 2 kap. 5 a § första stycket första meningen på att företrädarna för den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt ska ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Enligt Skolverket är det inte tydligt av den föreslagna ändringen i skollagen vilka krav som kan uppställas för godkännande och hur erfarenhet eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska visas.

Avsnitt 13.5 Prövning av långsiktigheten

Skolverket har tidigare framfört⁶ att en prövning av ägarnas långsiktiga ekonomiska förutsättningar är viktig, i syfte att motverka dels nedläggningar av verksamheter,

⁵ VD, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmän i kommanditbolag eller handelsbolag, samt ägare och andra med väsentligt inflytande över verksamheten.

⁶ Se Skolverkets yttrande över SOU 2015:7. Ägarprövningsutredningens betänkande: Krav på privata aktörer (dnr 2015:334) och Skolverkets yttrande över SOU 2013:65. Friskolekommitténs betänkande: Friskolorna i samhället (dnr 2013:718).

dels försämrade kvaliteten i verksamheter på grund av kostnadsneddragningar. Skolverket vill fortsatt betona betydelsen av långsiktighet i verksamhet inom skolsektorn. Utredningen anför att de ser problem med hur det ska vara möjligt att praktiskt kunna upprätthålla ett krav på att det ska finnas ekonomiska förutsättningar att bedriva en verksamhet långsiktigt i många år om exempelvis elever väljer att inte söka till en skola. I nuvarande och föreslagna lydelse till 2 kap. 5 § skollagen krävs för godkännande att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt och Skolverket anser därför att utredningens resonemang i den delen framstår som motstridigt. Om förslaget om reglering av vinster skulle genomföras ger det anledning att tro att det blir än mer viktigt och betydelsefullt med en kontinuerlig tillsyn för att undvika att verksamheter går i konkurs mitt under pågående termin.

Avsnitt 13.7 Avgifter

Skolverket föreslår att möjligheten att ta ut avgift för tillståndsprövning endast ska gälla vid det första ansökningstillfället, vilket myndigheten även framförde i sitt yttrande över Ägarprövningsutredningens betänkande.⁷ Skolverket vill fortsatt framhålla risken att en avgift för varje provning av förändringar i personkretsen kan leda till att tillståndshavarna låter bli att anmäla förändringar eller att de avstår från att genomföra förändringar som är ändamålsenliga för verksamheten.

17.1 Ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster

Skolverket anser att konsekvenserna av ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster behöver utredas vidare. Det framgår inte tydligt av delbetänkandet att de mål som anges för ett flexiblere regelverk uppnås av föreslagna ändringar i bestämmelserna. T.ex. föreslår utredningen en ändring av nuvarande bestämmelser som innebär att upphandlande myndighet ska kunna välja om kriterierna vid utvärdering ska viktas inbördes eller anges i fallande prioritetsordning. Skolverket anser att det saknas en tydlig motivering till en sådan ändring.

Skolverket ser också vissa risker med ett flexiblere regelverk. Förslagen innebär att regler flyttas från lag till praxis, vilket kan innebära att regelverket blir mer svårtolkat. Om den ökade flexibiliteten ska leda till önskade mervärden kan det komma att krävas mer resurser hos de upphandlande myndigheterna.

Skolverket vill i övrigt hänvisa till utredningen *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09)* som bl.a. ska utreda hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till nya LOU.

⁷ Skolverkets yttrande över SOU 2015:7. Ägarprövningsutredningens betänkande: Krav på privata aktörer (dnr 2015:334)

17.5 Upphandling av välfärdstjänster som inte omfattas av upphandlingsdirektiven

Skolverket anser att konsekvenserna av förslaget att välfärdstjänster som understiger tröskelvärdet enligt LOU-direktivet ska undantas från bestämmelserna i nya LOU behöver utredas vidare. Att undanta upphandlingar till så höga belopp som 750 000 euro innebär att mycket stort ansvar läggs på den upphandlande myndigheten. Dessutom ser Skolverket en risk med att den upphandlande myndigheten ska bedöma om en upphandling är av gränsöverskridande intresse. Om myndigheten tar beslut om att inget gränsöverskridande intresse finns kan en upphandling utanför LOU genomföras. I en sådan situation finns inget sätt för en part att klaga på myndighetens bedömning. Skolverket anser att grundläggande regler som säkerställer att kontrakt tilldelas på objektiva grunder behöver utformas även för upphandlingar som understiger tröskelvärdet.

Skolverket vill i övrigt hänvisa till utredningen Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09)⁸ som bl.a. ska utreda hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till nya LOU.

22.7 Erfarenheter på skolområdet bör avvaktas innan ett system införs


Skolverket avvaktar ett ställningstagande tills dess att myndigheten den 1 mars 2017 ska yttra sig om Skolkostnadsutredningens betänkande *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66), där förslagen om ekonomisk redovisning på enhetsnivå på skolområdet ingår.

23.1.3 Konsekvenser för brukare

Skolverket anser att konsekvenserna för barn och elever kan behöva utredas vidare. Utredningen konstaterar att det inte kan uteslutas att vissa enskilda huvudmän och privata utbildningsanordnare kommer att upphöra med sin verksamhet, om förslaget om reglering av vinst införs. Beroende på verksamheternas form, omfattning och geografiska läge kan konsekvenserna för barn och elever variera. Nedläggning av skolor kan innebära att elever får längre pendlingsavstånd eller behöver byta program i gymnasieskolan. Andelen elever som deltar i utbildning med enskild huvudman eller i utbildning med privat anordnare varierar stort mellan kommuner. Vissa kommuner kan därför vara i behov av särskilda insatser, i händelse av att verksamheter med kort varsel upphör.

⁸ Tilläggsdirektiv (dir. 2016:107) till utredningen Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09)

På Skolverkets vägnar



Mikael Halápi
Vikarierande generaldirektör



Mikael Ärnhage
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Eva Durhán och Jonas Nordström i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.