



Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 27 mars 2018 att bereda socialutskottet och utbildningsutskottet möjlighet att senast den 3 maj yttra sig över proposition 2017/18:159 Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet och följdmotioner i de delar som berör utskottens respektive beredningsområde.

Utbildningsutskottet begränsar sitt yttrande till de delar av propositionens förslag som berör skollagsreglerad verksamhet och motionerna 2017/18:4112 (M, L, C, KD) yrkandena 1 och 2 och 2017/18:4087 (SD) yrkandena 1–4, 6 och 7.

Utbildningsutskottet föreslår att finansutskottet avstyrker propositionen i de delar som berör skollagsreglerad verksamhet. Utbildningsutskottet föreslår därmed att finansutskottet tillstyrker motionerna 2017/18:4112 (M, L, C, KD) yrkande 1 och 2017/18:4087 (SD) yrkande 1 och avstyrker de övriga motionsyrkandena.

I yttrandet finns tre avvikande meningar (S, M, SD, MP, C, V, L, KD).

Utskottets överväganden

Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet

Propositionen

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som syftar till att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet som de är avsedda för inom socialtjänsten och skollagsreglerad verksamhet.

Regeringen föreslår att krav på tillstånd för att få ta emot offentlig finansiering ska införas för juridiska personer som bedriver verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och skollagen (2010:800). Endast juridiska personer som kan visa att offentliga medel, utöver ett tillåtet rörelseresultat, kommer att gå till verksamhet enligt LSS, SoL respektive skollagen ska få tillstånd att ta emot offentlig finansiering.

Vidare föreslår regeringen att tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt SoL och LSS bara ska få lämnas till en juridisk person samt att endast juridiska personer ska kunna godkännas som huvudmän enligt skollagen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 2 januari 2019.

Motionerna

I kommittémotion 2017/18:4112 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M, L, C, KD) yrkande 1 föreslås att proposition 2017/18:159 Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet ska avslås. Motionärerna framhåller bl.a. att Valfärdsutredningens betänkande, som ligger till grund för förslagen i propositionen, borde ha fått inriktningen att stärka kvaliteten i välfärden i enlighet med det tillkännagivande om detta som riksdagen riktade till regeringen våren 2015 (bet. 2014/15:FiU32, rskr. 2014/15:243, rskr. 2014/15:244). Vidare är enligt motionärerna rörelsemarginalerna inom välfärdsbranschen inte större än i andra tjänstebanscher, och kvaliteten i verksamheterna är överlag minst lika bra, om inte bättre, i de fristående alternativen. Regeringens förslag om att begränsa välfärdsföretagens vinster är således enligt motionärerna utformade för att lösa ett problem som inte har den karaktär som regeringen påstår. En övervägande majoritet av remissinstanserna som yttrat sig över förslaget är enligt motionärerna negativa till propositionsförslagen på samma grunder.

I yrkande 2 efterfrågas förslag på nationella kvalitetskrav för välfärden, som gäller lika för offentliga och fristående verksamheter. Kvalitetskrav och kvalitetsuppföljning ska enligt motionärerna i första hand fokusera på mätbara resultat, inte på att mäta insatta resurser. Vidare bör dagens sanktionssystem förstärkas för att komma till rätta med kvalitetsbristerna genom exempelvis möjligheten till tillfällig statlig tvångsförvaltning.

I kommittémotion 2017/18:4087 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) yrkande 1 föreslås att proposition 2017/18:159 Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet ska avslås. Motionärerna framhåller att man värnar den svenska välfärdsmodellen och månar om kvalitet, ordning och reda, mångfald och valfrihet i välfärdens verksamheter. Det innebär enligt motionärerna att det ska finnas utrymme för ett flertal aktörer och driftsformer.

I yrkande 2 framhålls bl.a. att all välfärdsverksamhet som bedrivs med offentliga medel ska vara tillståndspliktig oavsett driftsform. Skolinspektionen ska enligt motionärerna vid en ansökan bl.a. granska verksamhetsplanen och företrädaernas lämplighet. En sökande som inte uppfyller kraven ska inte beviljas tillstånd.

I yrkande 3 föreslås bl.a. att Skolinspektionens tillsynsverksamhet ska ha ett fokus på oanmälda inspektioner och kontroller. För detta ändamål bör betydande resurser tillskjutas myndigheterna.

I yrkande 4 begärs bl.a. att Skolinspektionen ska ha tydliga befogenheter att genom sanktioner ingripa mot överträdelser av det uppställda regelverket. Sanktionerna som enligt motionärerna ska finnas att tillgå ska vara allt ifrån ett föreläggande mot företrädaren som bedriver verksamheten om att åtgärda bristen inom skäligen tid till att få tillståndet att bedriva verksamheten indraget.

I yrkande 6 efterfrågar motionärerna ett mer enhetligt nationellt ersättningssystem för bl.a. skolan. Ersättningssystemet ska ha som utgångspunkt att bättre resultat över tid ska ge mer i ersättning.

I yrkande 7 begärs att regeringen ska återkomma med lagförslag i enlighet med motionens intentioner.

Bakgrund och gällande rätt

Skolinspektionens tillsynsansvar

Med tillsyn avses i skollagens (2010:800) mening en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §).

Skolinspektionen utövar tillsyn över både fristående skolor och offentliga skolor (som drivs av en kommun, ett landsting eller staten). Enligt 26 kap. 3 § skollagen omfattar Skolinspektionens tillsynsansvar med några undantag alla skolformer som ingår i skolväsendet, fristående fritidshem som anordnas vid en fristående skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, de

särskilda utbildningsformerna såsom internationell grund- och gymnasieskola och utbildning vid särskilda ungdomshem, annan kommunalt driven pedagogisk verksamhet såsom öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg på kvällar, nätter och helger (s.k. nattis) samt annan utbildning såsom International Baccalaureate (IB).

En kommun har tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt och pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag (26 kap. 4 §).

Skolinspektionen arbetar med olika typer av inspektion (se Skolinspektionens webbplats skolinspektionen.se).

Den regelbundna tillsynen har till syfte att bidra till en trygg miljö, goda kunskapsresultat och en likvärdig skola för alla elever. Tillsynen utgår från de lagar och regler som gäller för den granskade verksamheten. Alla huvudmän som driver skolverksamhet får besök från Skolinspektionen vart tredje år.

Den riktade tillsynen kan inriktas mot ett speciellt område eller en specifik sakfråga inom Skolinspektionens tillsynsområde och har till syfte att kontrollera att skolan eller verksamheten följer lagar och regler. Inspektörerna kan ge råd och vägledning, och beslutet kan vara en god utgångspunkt för utvecklingsarbete.

Förstagångstillsynen görs på alla nystartade fristående skolor när de har varit igång 4–6 månader. Förstagångstillsynen har två syften: den ska kontrollera att huvudmannen och skolan arbetar utifrån de planer som tillståndet bygger på och att huvudmannen ska kunna få råd och vägledning tidigt i uppbyggnaden av verksamheten.

Vem som helst kan anmäla missförhållanden på en skola eller annan verksamhet inom skolväsendet till Skolinspektionen. Om Skolinspektionen bedömer att det krävs kan myndigheten starta en utredning utifrån en sådan anmälan. Oftast handlar utredningen om situationen för en eller flera elever.

Skolinspektionen ska inom ramen för sin tillsyn genomföra en kontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva (etableringskontroll), om Skolinspektionen godkänt den enskilde som huvudman. Etableringskontrollen ska genomföras innan utbildningen startar (26 kap. 9 a § skollagen). Kontroller bör avse t.ex. om rektorsfrågan är löst, tillgången till behöriga lärare och om lokalerna är ändamålsenliga samt om skolan har tillräckligt många elever (se prop. 2013/15:112 s. 85).

Statlig kvalitetsgranskning

Skolinspektionen ska granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun. Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer (26 kap. 19 och 20 §§ skollagen).

Vid den tematiska kvalitetsgranskningen väljs ett mindre antal skolor eller verksamheter ut, ofta slumpmässigt. Med hjälp av kvalitetsgranskningarna

studerar Skolinspektionen olika delar av skolornas arbete mer ingående. Granskningarna utgår från nationella mål och riktlinjer som tagits fram med stöd av forskningsresultat och beprövad erfarenhet och inriktas mot olika kvalitetsaspekter. Det kan t.ex. gälla undervisningens innehåll och form i ett skolämne som engelska, fysik eller matematik, arbetet med uppföljning och bedömning av elevernas kunskaper eller rektorernas roll som pedagogiska ledare. Målet är en bättre undervisning på de granskade skolorna, med fokus på elevernas kunskapsresultat.

Skolinspektionen kan även göra oanmälda kvalitetsgranskningar. Syftet med en oanmäld granskning är att snabbt ge en översiktlig bild av ett granskningsområde i ett stort urval av verksamheter och huvudmän. I stället för ett beslut får alla granskade verksamheter ett meddelande där myndigheten berättar om det samlade resultatet av inspektionen. Om Skolinspektionen får kännedom om allvarliga missförhållanden i samband med en oanmäld granskning kan det leda till att myndigheten gör en tillsyn i just den verksamheten.

Skolinspektionens sanktionsmöjligheter

Den grundläggande sanktion som Skolinspektionen har till sitt förfogande är föreläggande (26 kap. 10 § skollagen). Skolinspektionen kan återkalla ett godkännande som en enskild huvudman fått för att bedriva en utbildning om ett föreläggande enligt 10 § inte har följts och missförhållandet är allvarligt (26 kap. 13 § skollagen). Skolinspektionen kan också med stöd av 26 kap. 13 § skollagen återkalla godkännandet om den enskilde vid en etableringskontroll inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 5 a § (se 26 kap. 9 a § skollagen).

Skolinspektionen har enligt 26 kap. 18 § skollagen under vissa förutsättningar möjlighet att utfärda ett tillfälligt verksamhetsförbud i upp till sex månader. I 26 kap. 27 § skollagen finns en bestämmelse som innebär att ett föreläggande enligt bestämmelserna får förenas med vite. Enligt en skärpning av bestämmelsen som trädde i kraft den 1 januari 2015 ska Skolinspektionen i sin tillsyn förena ett föreläggande med vite om förelägandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen (prop. 2013/14:112, bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357).

Lärarresurserna vid en skolenhet ska analyseras om Skolinspektionen vid sin tillsyn konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för elever att nå målen för utbildningen (26 kap. 2 § andra stycket skollagen). Om analysen ger stöd för det, kan Skolinspektionen i ett föreläggande ange åtgärder som omfattar förändringar i lärarresurserna (26 kap. 10 § andra stycket skollagen).

Skolinspektionens årsredovisning 2017

I Skolinspektionens årsredovisning 2017 (från februari 2018) framgår att tyngdpunkten i tillsynen har varit att granska att huvudmannen tar sitt ansvar för de skolformer inom vilken huvudmannen bedriver verksamhet. Tillsynen har granskat och bedömt om huvudmannen ger sina skol- och verksamhetsformer de förutsättningar som krävs samt om huvudmannen styr och utvecklar sina verksamheter.

Enbart de skolenheter med störst risksignaler har fått en prioriterad tillsyn inom denna tillsynsnyckel. Vid denna tillsyn har fokus varit att granska de arbetsprocesser och faktorer som, enligt forskning, har en direkt betydelse för att elevernas ska lyckas i sitt skolarbete.

Inspektionens nuvarande tillsynsmodell bygger på att tillsynen ska vara behovsanpassad. I urvalet avgörs behovet utifrån en riskbedömning av bl.a. kunskapsresultat, resultat på Skolinspektionens enkäter samt ekonomiska signaler. Det betyder att myndigheten fokuserar på att besöka de skolor som bedöms ha störst behov av tillsyn, dvs. de skolor med starkast signaler om att det kan finnas elever som inte får den utbildning de har rätt till. Samtliga huvudmän och skolor ingår i tillsynen, och ca 25 procent av grund- och gymnasieskolorna får besök genom prioriterad tillsyn. De fristående grund- och gymnasieskolor som inte bedöms som prioriterade får en s.k. bastillsyn som är något mindre omfattande än en prioriterad tillsyn. Samtliga grund- och gymnasiesärskolor får tillsyn. Anledningen till det är att stärka denna elevgrupps rätt till utbildning. Syftet med nuvarande tillsynsmodell är enligt Skolinspektionen att påverka utbildningen för elever på nationell nivå, huvudmannanivå och skolenhetsnivå.

2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:04)

Regeringen tillsatte den 30 mars 2017 en särskild utredare som ska göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola (dir. 2017:37).

För att skolutvecklingen ska bedrivas på ett så bra sätt som möjligt och för att skolor och huvudmän ska få ett adekvat stöd i det arbetet anser regeringen att resultatet av tillsyn bör följas av stöd från staten där det är relevant. Om respektive myndighets ansvar inte är tillräckligt tydligt och avgränsat kan detta medföra försämrade möjligheter för de statliga verksamheterna och insatserna att nå ut på ett effektivt sätt. Det finns därmed en risk för att skolor och huvudmän får olika budskap från de statliga myndigheterna och att det blir otydligt vad som förväntas utifrån de nationella målen och riktlinjerna.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras och organiseras så att nyttan för huvudmän och skolor ökar

- analysera och föreslå hur det kan säkerställas att huvudmännen får möjlighet till stöd i arbetet med åtgärder till följd av brister som uppmärksammats i samband med tillsyn
- analysera behovet av statlig granskning av skolväsendet, t.ex. utvärdering och kvalitetsgranskning, i syfte att förbättra nyttan för huvudmän och skolor och vid behov föreslå hur en sådan verksamhet ska organiseras
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

Skolinspektionens prövningar av enskilda som vill bli huvudmän

Av 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) framgår att enskilda efter ansökan får godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser en gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet en förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Det föreskrivs även att ett godkännande ska avse en viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

Av 2 kap. 7 § skollagen följer att Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas. Den sistnämnda innebär att ansökningar om godkännande som huvudman för fristående förskola och för fristående fritidshem, dvs. fritidshem som anordnas av en enskild och inte bedrivs vid en fristående skola, prövas av den kommun där förskolan eller fritidshemmet ska bedrivas.

Proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden

I proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden föreslås bl.a. att nya krav ska införas för enskilda som i egenskap av huvudmän vill bedriva verksamhet inom skolväsendet. Tillstånd ska endast få beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat den insikt i de gällande föreskrifter som krävs för att bedriva verksamheten och i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. I

fråga om en juridisk person ska prövningen avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Tillståndsinnehavaren ska även ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Det kan finnas behov av mer detaljerade föreskrifter om ansökningsförfarandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska därför få meddela föreskrifter om villkor för tillstånd respektive godkännande.

Regeringen bedömer att myndigheternas rätt att begära ut uppgifter från belastningsregistret, samt behovet av sekretess i myndigheternas tillståndsgivning och tillsyn, bör ses över.

Regeringen föreslår vidare i propositionen att tillsyn ska utövas över att kraven på ägare och ledning samt de ekonomiska förutsättningarna är uppfyllda. Förändringar i den krets av personer som omfattas av ägar- och ledningsprövningen ska anmälas till tillsynsmyndigheten senast en månad efter förändringen. Verksamhetens tillstånd ska kunna återkallas utan föregående föreläggande om kraven inte är uppfyllda.

Regeringen föreslår att den myndighet som ansvarar för att besluta om godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet enligt skollagen ska få ta ut en avgift för att pröva en ansökan. Detsamma ska gälla en kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman enligt skollagen. Regeringen, en kommun eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om avgifter.

Propositionen bereds för närvarande av finansutskottet. Utbildningsutskottet har av finansutskottet beretts tillfälle att yttra sig över propositionen.

Resursfördelningen till skolan

Den största delen av verksamheterna inom skolväsendet bedrivs av kommunerna och finansieras dels med kommunala skatteintäkter, dels med statsbidrag som beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen i budgetpropositionen. Statsbidragen kan vara generella eller riktade. De generella statsbidragen finns inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna, som bereds av finansutskottet, och de riktade statsbidragen finns inom bl.a. utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, som bereds av utbildningsutskottet. Därutöver ersätts kommunsektorn för ökade kostnader till följd av reformer inom utbildningsområdet i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Sådana ersättningar finns också inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna. Kommunerna fördelar resurser för utbildning inom skolväsendet dels till sina egna förskole- och skolenheter, dels

till andra huvudmän enligt särskilda bestämmelser om bidrag till fristående verksamheter, interkommunal ersättning och ersättning till statliga skolor.

Enligt 2 kap. 8 a § skollagen (2010:800) ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Paragrafen omfattar fördelning av resurser såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Det är alltså förutsättningarna och behoven som ska vara styrande vid resursfördelningen. Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas, men anger att de ska fördelas utifrån dessa grunder (prop. 2013/14:148, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292).

Bidraget till fristående verksamheter, dvs. verksamheter med enskild huvudman, består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten – den s.k. likabehandlingsprincipen (10 kap. 37–39 §§, 11 kap. 36–38 §§, 14 kap. 15–17 §§, 16 kap. 52–55 §§, 17 kap. 31–36 §§ och 19 kap. 45–48 §§ skollagen).

Den 1 juli 2016 ändrades bestämmelserna i skollagen om bidrag till enskilda huvudmän för förskolor och skolor i form av tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever (se bl.a. 10 kap. 39 §). Genom ändringarna har det förtydligats att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. Vidare har det klargjorts genom förordningsändringar att ett tilläggsbelopp också kan lämnas för sådana extraordinära stödåtgärder som ett barn eller en elev har behov av i undervisningen (SFS 2016:552). Syftet med åtgärderna är att säkerställa att enskilda huvudmän för förskolor och skolor får de resurser som behövs för att tillgodose varje barns och elevs behov av särskilt stöd (prop. 2015/16:134, bet. 2015/16:UbU19, rskr. 2015/16:255). Sedan den 1 augusti 2017 får tilläggsbeloppet även omfatta situationen när elever deltar i lovskola (prop. 2016/17:156, bet. 2016/17:UbU22, rskr. 2016/17:293).

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2018 en kraftig förstärkning av den statliga finansieringen av skolan i enlighet med förslag från skolkommissionen (SOU 2017:35). Regeringen föreslår, med en infasning över tre år, att 6 miljarder kronor avsätts för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Det statliga stödet ska fördelas så att resurserna viktas med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. Bidraget ska vara villkorat så att de tillförda medlen leder till ökade insatser för jämlikhet, kunskapsutveckling och kvalitet i verksamheten. Regeringen anvisar 1 miljard kronor inom anslaget 1:21 *Statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling* för 2018. Riksdagen har bifallit förslaget (prop. 2017/18:1 utg.omr. 16 avsnitt 9.2.1 och 10.1.21, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125).

Utskottets ställningstagande

Avslag på propositionen

Utskottet vill inledningsvis framhålla att valfrihet för medborgare och en mångfald av utförare inom välfärdssektorn är här för att stanna. Företag, organisationer, stiftelser och kooperativ hjälper varje dag miljontals svenskar i deras vardag genom att utföra offentligt finansierade välfärdstjänster. Exempelvis går i dag drygt 340 000 elever i fristående skolor.

Möjligheterna till valfrihet inom ramen för den offentligt finansierade välfärden ger föräldrar och barn inflytande över bl.a. vilken skola barnen ska gå i. I många andra länder finns det parallella system med privata alternativ som enbart vänder sig till de som har råd att betala höga avgifter – så har och ska vi inte ha det i Sverige. Vår välfärdsmodell innebär också bl.a. att det är möjligt för föräldrar som exempelvis vill att barnen ska vara ute i naturen att starta en egen I ur och skur-förskola. På så sätt får fler vara med och utveckla välfärden och bidra med idéer och perspektiv. Det har lett till att många entreprenörer med kreativa idéer medverkat till att både förbättra och effektivisera välfärden. Det har också varit ett sätt att få in fler idéburna organisationer.

Redan våren 2015 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen (bet. 2014/15:FiU32, rskr. 2014/15:243, rskr. 2014/15:244) med den tydliga uppmaningen att ändra inriktningen på Välfärdsutredningen som nyligen hade tillsatts (dir. 2015:22). I stället för att fokusera på företagets vinster skulle arbetet fortsätta med att stärka kvaliteten i välfärden. Följande områden pekades ut: tillståndsplikt med ägar- och ledningsprövning, kravställande och uppföljning av kvalitet samt skarpare sanktioner vid misskötsel. Utgångspunkten för utredningen skulle vara att likvärdiga krav ställs på privata och offentliga aktörer.

Utskottet är mot denna bakgrund kritiskt till att regeringen gått emot riksdagens vilja och har lagt tid och kraft på att förbereda ett förslag som regeringen redan på förhand visste skulle sakna stöd i riksdagen.

Kärnan i regeringens förslag är att begränsa vinsten för välfärdsföretag, och enligt förslaget i propositionen på ett sätt som för många aktörer i praktiken innebär ett vinstförbud. Regeringen argumenterar för att välfärdsföretagen tar ut stora övertjänster samtidigt som de driver verksamheterna med dålig kvalitet. Hade så varit fallet hade regeringens oro varit förståelig. Men en närmare analys av välfärdsbranschen visar att rörelsemarginalerna i genomsnitt inte är större än i andra tjänstebranscher och att kvaliteten i verksamheterna överlag är minst lika bra – om inte bättre – i de fristående alternativen.

Regeringens förslag är alltså utformat för att lösa ett problem som i verkligheten inte har den karaktär som regeringen påstår. Åtgärderna löser inga reella problem utan går i stället ut över bl.a. elever när fungerande skolor, som varken har kvalitetsproblem eller fördärvar förtroendet för den

gemensamt finansierade välfärden, riskerar att behöva stängas som en konsekvens av den föreslagna regleringen.

Det är inte bara utskottet som gör den här bedömningen; en överväldigande majoritet av de remissinstanser som yttrat sig om propositionen är negativa till förslagen på samma grunder.

Sammantaget är risken överhängande för att en stor mängd välfungerande skolor och andra verksamheter tvingas lägga ned sin verksamhet om propositionens förslag skulle röstas igenom i riksdagen. Resultatet blir då bl.a. att hundratusentals elever kastas ut i osäkerhet och får en huvudman som de tidigare aktivt valt bort. Det skulle kraftigt begränsa valfriheten och mångfalden av skolor. Precis som regeringen själv skriver i propositionen anser ca 70 procent av befolkningen att det är viktigt med valfrihet inom välfärdssektorn inklusive skolan. På så vis riskerar förslaget snarast att försämra förtroendet för välfärden än att öka detsamma.

Mot ovanstående bakgrund anser utbildningsutskottet att finansutskottet bör tillstyrka motionerna 2017/18:4087 (SD) yrkande 1 och 2017/18:4112 (M, L, C, KD) yrkande 1 och därmed avstyrka proposition 2017/18:159 Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet i de delar som berör skollagsreglerad verksamhet.

Utbildningsutskottet övergår nu till att behandla motioner som innehåller begäran om tillkännagivanden.

Motioner om tillkännagivanden

Skolinspektionens tillsyn och sanktioner samt kvalitetsgranskning m.m.

När det gäller yrkanden om Skolinspektionens tillsyn, sanktionsmöjligheter samt kvalitet och kvalitetsgranskning vill utskottet anföra följande. Utskottet vill inledningsvis betona att Skolinspektionens tillsyn har förstärkts på olika sätt sedan 2010 års skollag infördes. En nyhet i skollagen var att Skolinspektionen fick en generell möjlighet att kombinera sina förelägganden med vite. Sedan den 1 januari 2015 gäller också att Skolinspektionen nu har en skyldighet att förena ett föreläggande med vite i vissa allvarliga fall. Det gäller brister som allvarligt försvårar elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen. Utskottet vill i sammanhanget även lyfta fram att Skolinspektionen kan bestämma att en skola ska stängas direkt och vara stängd tills bristerna har åtgärdats om inspektionen upptäcker mycket allvarliga brister i skolan, genom ett s.k. tillfälligt verksamhetsförbud.

Skolinspektionen arbetar med olika typer av inspektion: regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, förstagångstillsyn, tillsyn efter anmälan samt etableringskontroll.

Utskottet vill uppmärksamma att den tillsynsmodell som Skolinspektionen arbetar med i dag bygger på att tillsynen ska vara behovsanpassad, vilket betyder att myndigheten fokuserar på att besöka de skolor som bedöms ha

störst behov av tillsyn, dvs. skolorna med starkast signaler om att det kan finnas elever som inte får den utbildning de har rätt till.

Utskottet vill också erinra om att Skolinspektionen ska granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun. Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer (26 kap. 19 och 20 §§ skollagen). Vid den tematiska granskningen väljs ett mindre antal skolor eller verksamheter ut, ofta slumpmässigt. Med hjälp av kvalitetsgranskningarna studerar Skolinspektionen olika delar av skolornas arbete mer ingående. Granskningarna utgår från nationella mål och riktlinjer som tagits fram med stöd av forskningsresultat och beprövad erfarenhet och inriktas mot olika kvalitetsaspekter. Skolinspektionen kan även göra oanmälda kvalitetsgranskningar.

Utskottet kan konstatera att regeringen den 30 mars 2017 tillsatte en särskild utredare som ska analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras och organiseras så att nyttan för huvudmän och skolor ökar och hur det kan säkerställas att huvudmännen får möjlighet till stöd i arbetet med åtgärder till följd av brister som uppmärksammats i samband med tillsyn (dir. 2017:37). 2017 års Skolmyndighetsutredning ska även analysera behovet av statlig granskning av skolväsendet, t.ex. utvärdering och kvalitetsgranskning, i syfte att förbättra nyttan för huvudmän och skolor och vid behov föreslå hur en sådan verksamhet ska organiseras.

Utskottet ser mot bakgrund av det anförda inga skäl att göra några ändringar i den gällande ordningen för Skolinspektionens uppdrag på det sätt som motionärerna föreslagit utan anser i stället att man bör invänta resultatet av 2017 års Skolmyndighetsutredning. Mot bakgrund av det anförda föreslår utbildningsutskottet att finansutskottet avstyrker motionerna 2017/18:4087 (SD) yrkande 2 i denna del och 3, 4 och 7 i denna del och 2017/18:4112 (M, L, C, KD) yrkande 2.

Ägar- och ledningsprövning

Utskottet kan konstatera att det i proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, som för närvarande behandlas av finansutskottet, finns förslag om ägar- och ledningsprövning för huvudmän som vill bedriva verksamhet inom skolväsendet. Det finns också förslag om Skolinspektionens tillsyn och tillstånd kopplat till förslagen. Utbildningsutskottet har av finansutskottet beretts tillfälle att yttra sig över även den propositionen och i det sammanhanget fått tillfälle att ge sin syn på frågan om ägar- och ledningsprövning. Utskottet kan vidare konstatera att förslagen i yrkandet om ägar- och ledningsprövning för huvudmän som vill bedriva verksamhet inom skolväsendet inte är helt i linje med förslagen i proposition 2017/18:158. Utbildningsutskottet föreslår därför att finansutskottet avstyrker motion 2017/18:4087 (SD) yrkande 2 i denna del och yrkande 7 i denna del.

Resursfördelning till skolan

Utskottet kan när det gäller yrkandena om resursfördelningen till skolan och den resursfördelningsmodell som råder konstatera att generella statsbidrag bör vara utgångspunkten när staten förmedlar pengar till kommunerna, även om det finns tillfällen när riktade bidrag är lämpliga att använda. Läget inom skolväsendet är för närvarande sådant att det finns behov av riktade statsbidrag. Utskottet vill i sammanhanget upplysa om att utskottet har följt upp de riktade statsbidragen inom skolområdet under flera år (se bet. 2015/16:UbU1, 2016/17:UbU1 och 2017/18:UbU1).

Utskottet vill vidare framhålla att regeringen i budgetpropositionen för 2018 föreslår en kraftig förstärkning av den statliga finansieringen av skolan i enlighet med förslag från skolkommissionen. Regeringen föreslår, med en infasning över tre år, att 6 miljarder kronor avsätts för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Det statliga stödet ska fördelas så att resurserna viktas med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. Bidraget ska vara villkorat så att de tillförda medlen leder till ökade insatser för jämlikhet, kunskapsutveckling och kvalitet i verksamheten.

I fråga om resursfördelningen vill utskottet även påminna om det ansvar som kommunerna har enligt skollagen att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov och att resurserna ska fördelas såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Vid fördelning av resurser till enskilda huvudmän ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning till den egna grundskolan. När det gäller tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska det efter ett förtydligande i skollagen den 1 juli 2016 vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov.

Utskottet finner således inga skäl för att ändra lagstiftningen när det gäller resursfördelningen inom skolväsendet. Mot bakgrund av det anförda föreslår utbildningsutskottet att finansutskottet avstyrker motion 2017/18:4087 (SD) yrkandena 6 och 7 i denna del.

Stockholm den 3 maj 2018

På utbildningsutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Christer Nylander (L), Erik Bengtzboe (M), Thomas Strand (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Michael Svensson (M), Håkan Bergman (S), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Elisabet Knutsson (MP), Maria Stockhaus (M), Gunilla Svantorp (S), Robert Stenkvist (SD), Daniel Riazat (V), Annika Eclund (KD), Roza Güclü Hedin (S), Hanif Bali (M) och Christina Östberg (SD).

Avvikande meningar

1. Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet (S, MP, V)

Matilda Ernkrans (S), Thomas Strand (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Håkan Bergman (S), Elisabet Knutsson (MP), Gunilla Svantorp (S), Daniel Riazat (V) och Roza Güclü Hedin (S) anför:

I propositionen lämnas förslag som syftar till att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet som de är avsedda för inom socialtjänsten och skollagsreglerad verksamhet. Förslagen innebär att det införs en begränsning av hur stora rörelseresultat som privata välfärdsaktörer får uppnå. Krav på tillstånd för att ta emot offentlig finansiering föreslås införas för juridiska personer som bedriver verksamhet enligt bl.a. skollagen. De krav som kopplas till tillståndet är följande:

- Ett begränsat rörelseresultat i förhållande till det operativa kapitalet införs. Det tillåtna rörelseresultatet ska beräknas som en avkastningsränta på operativt kapital. Avkastningsräntan ska bestämmas till statslåneräntan med ett tillägg om 7 procentenheter.
- Inga värdeöverföringar utöver det tillåtna rörelseresultatet får göras.
- Verksamheten ska bedrivas i en separat juridisk person, och en årsredovisning ska upprättas och revisorsgranskas. Verksamheten får vidare inte lämnas över till underleverantörer som saknar tillstånd.

Vidare föreslås bl.a. att endast juridiska personer ska kunna godkännas som huvudmän enligt skollagen.

Vi anser att propositionens förslag kommer att stärka välfärdsverksamheternas legitimitet och påverka allmänhetens tillit till dessa verksamheter positivt, och det gäller inte minst skolan. Det finns ett viktigt värde i att införa en vinstbegränsning, och det bör leda till att ägare som investerat i verksamhet enbart i syfte att få så höga vinster som möjligt sannolikt inte kommer att vara intresserade av att fortsätta bedriva välfärdsverksamhet. Vi vill att de som verkar i skolan ska drivas av viljan att förbättra skolresultaten och inte av vinstmotiv. Vinstjakten får aldrig gå före elevernas lärande, utbildningens kvalitet eller skolans arbetsmiljö. Vi menar att den nuvarande situationen är otillfredsställande när det gäller att stävja felaktiga drivkrafter som leder till sämre kvalitet i verksamheten och som tar sig uttryck i glädjebetyg för att locka till sig elever, lägre lärartäthet och lägre lärarlöner eller t.o.m. konkurser när lönsamheten försämras. Det nuvarande utrymmet för övertvinster försämrar med andra ord det svenska skolsystemet.

Det förtjänar att framhållas att de samlade övervinsterna inom den skollagsreglerade verksamheten uppgick till nästan 1 miljard kronor 2015. En reglering kommer att ha stor betydelse för allmänhetens tilltro och i förlängningen förtroendet för den solidariska finansieringen av välfärden.

Ett annat viktigt syfte som den föreslagna lagstiftningen enligt vår bedömning kommer att uppnå är att åstadkomma ökad effektivitet och kvalitet i välfärden inklusive skolan. Till följd av förslagen kommer en större del av de resurser som samhället lägger på välfärdsverksamheten att gå till verksamheten jämfört med i dag, vilket ger förutsättningar för att höja kvaliteten.

Ett motiv till att tillåta vinstsyftande företag i välfärden har, historiskt sett, varit att öka mångfalden och medborgarnas valfrihet. Den övergripande bilden i dag inom välfärdssektorn är emellertid att utvecklingen går mot att stora koncerner står för en allt större andel av välfärdsutbudet. Om målet är att värna en verklig mångfald för medborgarna är det enligt vår mening viktigt att försöka vända denna utveckling och stimulera en ordning där idéburna aktörer, föräldrakooperativ och andra mindre aktörer, som inte primärt driver sin verksamhet i syfte att göra vinst, får en större roll. Vi anser att förslaget leder till ökad valfrihet och mångfald inte minst för att det kommer att gynna idéburna aktörer som verkar inom skollagsreglerad verksamhet.

Vi anser mot den bakgrunden att finansutskottet bör tillstyrka proposition 2017/18:159 Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet i den del som berör skollagsreglerad verksamhet och därmed avstyrka motionerna 2017/18:4087 (SD) yrkande 1 och 2017/18:4112 (M, L, C, KD) yrkande 1 i motsvarande delar.

2. Nationella kvalitetskrav (M, C, L, KD)

Christer Nylander (L), Erik Bengtzboe (M), Michael Svensson (M), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Maria Stockhaus (M), Annika Eclund (KD) och Hanif Bali (M) anför:

Det finns problem med styrningen och kvalitetsuppföljningen av alla de verksamheter som berörs av lagförslaget. Det legitimitetsproblem som oroar oss är hur förtroendet ska kunna fortsätta vara högt när kvalitetsbristerna på många håll – inom såväl offentlig som privata alternativ – är så påtagliga. Kvaliteten handlar inte om vem som är huvudman utan beror på hur väl verksamheten utformas för att möta bl.a. elevens behov och önskemål.

Det finns tyvärr verksamheter som i dag inte håller den kvalitet som vi bör förvänta oss i ett land som Sverige. Det gäller både kommunala och fristående verksamheter. För att komma åt problemet vill vi gå vidare med förslag som stärker kvaliteten i välfärden. Det handlar t.ex. om att införa en generell

tillståndsplikt med ägar- och ledningsprövning för hela välfärden. En sådan bör gälla för att få bedriva bl.a. skola.

En del av tillståndprocessen ska utgöras av ledningsprövning för offentlig verksamhet och ägar- och ledningsprövning för fristående verksamheter. Regeringen har föreslagit en del av detta i proposition 2017/18:158, men mer måste göras.

Nationella kvalitetskrav bör inrättas och sanktionerna som staten kan rikta mot enskilda verksamheter skärpas. Kvalitetskrav och kvalitetsuppföljning ska i första hand fokusera på mätbara resultat, inte på att mäta insatta resurser. För att komma till rätta med kvalitetsbristerna behöver dagens sanktioner förstärkas med exempelvis möjligheten till tillfällig statlig tvångsförvaltning, större utrymme att lägga ned de verksamheter som dras med stora kvalitetsproblem samt skarpare ekonomiska sanktioner. Att sanktioner sätts in mot exempelvis en kommun som inte klarar kunskapsuppdraget i en skola bör även återspeglas i den ledarprövning som vi vill ska göras när en ny verksamhet startas.

När det gäller utformningen av ovanstående ska goda möjligheter för små och nya aktörer att starta och driva välfärdsverksamheter säkerställas. Det gäller inte minst idéburna aktörers förutsättningar att bedriva verksamhet på välfärdsområdet.

Så ser vi till att både behålla valfrihet och säkerställa hög kvalitet i välfärden. Tvärt emot vad regeringen verkar tro är dessa värden inte bara möjliga att kombinera utan förutsätter varandra för att välfärden ska kunna fortsätta utvecklas. Vi är också övertygade om att det bara är med fortsatt valfrihet och mångfald som legitimiteten för välfärden i vårt moderna samhälle kan upprätthållas.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförs ovan.

Vi anser mot den bakgrunden att finansutskottet bör tillstyrka motion 2017/18:4112 (M, L, C, KD) yrkande 2.

3. Kvalitet, tillsyn och sanktionsmöjligheter m.m. (SD)

Robert Stenkvist (SD) och Christina Östberg (SD) anför:

All välfärdsverksamhet som bedrivs ytterst med offentliga medel ska vara tillståndspliktig oavsett driftsform. Det innebär bl.a. att skolor innan verksamheten inleds ska söka och beviljas tillstånd för verksamheten hos Skolinspektionen. Myndigheten ska vid en ansökan granska bl.a. verksamhetsplan, ekonomisk plan, lämpligheten hos ledning och i förekommande fall styrelse. Kommun eller landsting ska alltid ha prövorätt vid en nyetablering med Skolinspektionen som högsta instans, vilket borgar för ökad likvärdighet över landet. I tillståndsprövningen ska det ingå att redogöra för ägarstrukturen. Den skatterättsliga hemvisten ska normalt vara

Sverige. En aktör som dolt och uppsåtligt agerar mot denna princip i syfte att tillskansa sig skattemässiga fördelar ska inte beviljas tillstånd.

Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för skolan, dvs. ansvarig för att försäkra sig om att verksamheten bedrivs så som planerat och följer lagar och förordningar. Fokus i tillsynen ska vara oanmälda inspektioner och kontroller. För detta ändamål borde betydande resurser tillföras Skolinspektionen. Utöver tillsynen ska också Skolinspektionen ansvara för att upprätta ett offentligt och transparent omdömesregister med ett enkelt och direkt jämförbart betyg (förslagsvis med betygsskalan 1–5) för varje enskild aktör. Detta register ska på ett enkelt sätt göras tillgängligt för medborgarna. Vill man exempelvis veta vilken skola som har högst betyg, antingen i hela landet eller i sin egen kommun eller sitt eget landsting, ska detta finnas tillgängligt digitalt. De parametrar som ligger till grund för betygsbedömningen kan inom skolan exempelvis vara resultaten på nationella prov. En annan parameter att ta hänsyn till kan vara bemanningen.

Oavsett vilket regelverk staten sätter upp och oavsett vilken verksamhet som avses så kommer någon aktör, antingen av slarv, okunskap eller i värsta fall av ren illvilja, att bryta mot det. Skolinspektionen behöver därför ha tydliga befogenheter att ingripa mot överträdelser av regelverket. Om förseelsen är av ringa karaktär ska Skolinspektionen helt enkelt besluta att utfärda ett föreläggande om att inom skälig tid åtgärda bristen. I det fall det är ett aktiebolag som driver verksamheten ska Skolinspektionen kunna besluta om ett utdelningsförbud om bristen är allvarlig eller inte åtgärdas. I ännu allvarligare fall, eller där bristen trots påpekanden inte åtgärdas, ska Skolinspektionen kunna besluta om statlig tvångsförvaltning och i sista hand om indragande av själva tillståndet att få bedriva verksamheten. Dessa tydliga sanktionsbefogenheter tillsammans med en kraftig ökning av oanmälda inspektioner borgar tillsammans för ordning och reda i välfärdens verksamheter och en hög kvalitet för våra elever och andra brukare.

Sverigedemokraterna strävar mot ett mer enhetligt nationellt ersättningssystem för skolan och andra välfärdsverksamheter, syftande till att öka likvärdigheten samt minska krånglet. Det omdömesregister som nämnts ovan ska också tydligare kopplas till ersättningssystemet. Högre resultat ska rendera i högre ersättning. Det är i det sammanhanget viktigt att lyfta fram att det som ska vara styrande är resultat över tid, dvs. en trend, snarare än en ögonblicksbild. Detta handlar givetvis ytterst om incitamentsstrukturer för olika aktörer inom välfärden (alldeles oavsett driftsform) och dessutom om att förhindra s.k. cherry-picking. Som exempel kan nämnas att det är väl känt att det finns en positiv korrelation mellan barns studieprestationer och akademiskt utbildade föräldrar. Man skulle därför kunna föreställa sig att en privatägd friskola skulle föredra att etablera sig i ett område med många akademiskt utbildade föräldrar. Om eleverna i denna friskola får goda resultat vid exempelvis nationella prov och skolan därmed ett bra omdöme, skulle det vid en komparation i den stunden kunna rendera i en högre ersättning. Detta vill vi undvika. Vid en jämförelse över tid blir det tvärtom egalit om skolan är bra

från början men blir ännu bättre, eller om skolan är dålig från början men blir lite mindre dålig (eller vice versa, i värsta fall) vad just ersättningsystemet anbelangar. En rektor har i förekommande fall därför kraftfulla incitament att förbättra skolans resultat, alldeles oavsett om man börjar på en ”hög” eller ”låg” nivå.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag enligt vad som anförts ovan.

Vi anser mot den bakgrunden att finansutskottet bör tillstyrka motion 2017/18:4087 (SD) yrkandena 2–4, 6 och 7.