

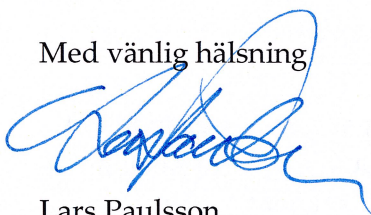
Stockholm 2017-09-11

Finansdepartementet  
Registrator  
Avdelningen för offentlig förvaltning  
103 33 Stockholm

## Yttrande över Valfärdsutredningens delbetänkande Kvalitet i välfärden (SOU 2017:38); diariernr Fi2017/02150/K

Lernia AB har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på rubricerade utredning och inkommer nu med remissvar.

Med vänlig hälsning



Lars Paulsson

## Yttrande

Inledningsvis får det framhållas att Lernias yttrande över Valfärdsutredningens avslutande delbetänkande görs utifrån Lernia Utbildning AB:s verksamhetsområde, som bl.a. är vuxenutbildning. Lernias intention är att skriva utifrån vad Lernia uppfattar är rationellt och leder till önskvärda resultat.

Lernia har inget att invända mot de i delbetänkandet framlagda författningsförslagen.

Lernia delar Valfärdsutredningens uppfattning att det är komplicerat att definiera och mäta kvalitet i välfärden. Lernia anser att det är bra att arbetet med utvecklade kvalitetskrav inom de områden utredningen nämner sker.

Lernia vänder sig däremot kraftfullt emot utredningens synsätt att det inte skulle vara möjligt att ersätta en vinstbegränsning med utökade kvalitetskrav.

Synsättet bygger bl.a. på ett dåligt begrundat antagande om att kvalitet när det gäller mjuka värden skulle vara alltför svår och dyr att mäta.

Lernia har i tidigare yttrande framhållit att utredningens förslag till vinstbegränsning innefattar införande av ett omfattande och krångligt regelverk med en stor och kostsam kontrollapparat. Lernia menar att uppbyggandet av kvalitetskontroller – även avancerade sådana – blir betydligt billigare och enklare än den kontrollapparat som föreslås för vinsttakets efterlevnad. Samt att kvalitetskontrollerna självklart kan ersätta vinstbegränsningsreglerna som verktyg för god kvalitet.

Utredningen antar också att mjuka värden är för svåra att mäta. Det går på goda grunder att ifrågasätta ett sådant antagande. Alla vet att det är svårt att intellektuellt definiera s.k. mjuka värden. Samtidigt framstår det som uppenbart för snart sagt alla att området för mjuka värden innehåller starka kvalitetsaspekter med egenskaper som har förmågan att kunna bli bedömda. Dessa bedömningar är dessutom normalt av en sådan beskaffenhet att de kan godtas ur objektiv synvinkel. Åtminstone på det viset att de kan godtas av en majoritet.

Lernia anser, när det gäller utgångspunkter för kvalitetskrav, att till exempel ett utbildningsföretags historiska resultat och erfarenhet samt bedömningsbara förmåga att för framtiden fortsatt leverera motsvarande eller bättre kvalitet i utbildningen är förhållanden som väl lämpar sig för en utvärdering i kvalitativt hänseende.

En möjlighet, när det gäller utbildning, vore att t.ex. med utgångspunkt (eller med analogi) i de kunskapskrav som Skolverket har tagit fram för de ämnen där betyg sätts, skapa utvärderingskriterier som ger ett verktyg för en bedömning av ett utbildningsföretags förmåga att leverera god utbildning. Själva förekomsten av kunskapskrav för skolämnena visar ju att mjuka värden kan bedömas, att så sker i oerhört stor omfattning och att bedömningen generellt godtas i samhället. Skolverkets kunskapskrav är framtagna och utprovade i samverkan med högskola och universitet. Kunskapskraven i yrkeskurserna är dessutom framtagna i samråd med berörd bransch, så att kraven svarar mot rådande yrkes- och branschkrav.

Möjliga kvalitetskriterier som det finns all anledning att använda för att utvärdera utbildningsföretag kan t.ex. vara pålitlighet, trovärdighet, visad pedagogisk förmåga, tillgänglighet, visad historisk tjänstvillighet. Man kan t.ex. använda djupintervjuer, beteendeobservationer och fokusgrupper. Den personal leverantören tillhandahåller, eller annan relevant personal, kan djupintervjuas. Även elever (möjligen slumpmässigt utvalda

och frivilliga) kan djupintervjuas. Intervjuerna kan göras antingen – vid utvärdering – från ett uppdrag anbudsgivaren har eller tidigare har haft, eller – vid uppföljning – av de elever utbildningsföretaget då har kommit att få. Beteendeobservationer kan göras på plats i befintliga uppdrag vid utvärdering i upphandling, eller vid uppföljning. Fokusgrupperna kan bestå t.ex. av slumpmässigt utvalda elever. Dessa kan få fylla i enkäter eller bli intervjuade. Modern teknik kan utnyttjas. T.ex. kan enkäter fyllas i via mobiltelefon eller dator och göras med högre eller lägre frekvens. Fokus behöver inte bara ligga på progression i form av t.ex. höjda betyg för en viss elevpopulation eller en ny elevkull i förhållande till en äldre, utan även andra viktiga värden kan beaktas med hjälp av här exemplifierade metoder. T.ex. elevernas trivsel, attityder och beteenden. Likaså bedömd eller verklig möjlighet till anställning eller att komma in på universitet, högskola eller annan vidareutbildning. Vad gör utbildningsföretaget för att i en positiv riktning påverka attityder och beteenden beträffande jämställdhet, tolerans, demokratisk medvetenhet, inkluderande förhållningssätt m.m.

Kvalitetsmätningar görs redan nu av flera kommuner och Skolinspektionen. Botkyrka kommun är ett bra exempel. Kommunen gör årligen en brukarenkät. Där mäts bl.a. trivsel, studiemiljö, elevernas åsikter om upplägg, lärarens engagemang osv. Kommunen gör också en kvalitativ utvärdering i form av rektorbesök. Där granskas studieplaner, kommunen gör djupintervjuer med skolledning och lärare samt elever. Kommunen återkommer med en sammanställning, där åtgärder (om sådana behövs) föreslås eller krävs. Det beskrivna arbetet utgör en grund för utveckling och förbättringar. Den blir också tillgänglig offentligt. Skolinspektionen gör också sina kvalitetskontroller, där bl.a. betygsrätten prövas på grundval av det som upptäcks vid kontrollerna. Dessa kvalitetsmätningar välkomnas av privata aktörer, då seriösa anordnare tar kvalitet på största allvar.

Det kan således konstateras att det finns mycket goda möjligheter till att ställa kvalitetskrav, följa upp dem och åstadkomma ständiga kvalitetshöjningar. Dessutom finns det i Sverige en mycket lång tradition av detta inom utbildningsområdet. Det är svårt att förstå hur utredningen kan bortse från detta.

En, av Lernia upplevd, stor brist i alltför många upphandlingar är att kvalitetskriterierna skrivs på ett ofta alarmerande amatörmässigt och otydligt sätt. Det är uppenbart att de upphandlingsansvariga inte över huvud taget kan ha samarbetat på något signifikant sätt med relevant personal inom, t.ex., skolförvaltning. Lernia anser därför att utredningens förslag att Upphandlingsmyndigheten ska få förstärkta resurser att utveckla kvalitetskriterier är bra, men att resurstillförseln är alltför oansenlig och borde vara väsentligt större.

En omständighet som ter sig svårbegriplig är hur eller varför utbildning i offentlig drift skulle kunna få högre kvalitet än den som nu sker i enskild drift. Om kvalitetskrav inte kan ställas för att utvärdera eller följa upp utbildning gäller väl det även för offentligt bedriven undervisning. Även om antagandet att kvalitet när det gäller mjuka värden skulle vara svår och dyr att mäta, måste det väl ändå ske även om driften sköts av det offentliga. Lernia utgår från att utredningen inte rimligen kan mena att någon kvalitetsmätning framdeles inte ska ske i skola, yrkeshögskola, vuxenutbildning etc. Och om den ska ske är det väl en självklarhet att den, oavsett om det är fråga om en privat eller offentlig utförare, ska ske på ett adekvat, rationellt och professionellt sätt. Så att avvikelser upptäcks och åtgärdas och en allmän progression av utbildningskvaliteten sker. En rimlig slutsats är i så fall att

kvalitetsmätningen får samma kostnad och är lika enkel eller svår att göra oavsett om driften sker i offentlig eller enskild regi.

Lernia vill härutöver i korthet kommentera de i detta delbetänkande framlagda förslagen enligt följande. Lernia ser positivt på om allmänheten får motsvarande insyn i enskilda utbildningsanordnare som den insyn allmänheten har när det gäller offentligt bedriven utbildningsverksamhet. Lernia anser däremot att utredningen har fel i fråga om det, som enligt utredningens mening, är effekterna av s.k. "new public management". Utredningens uppfattning överensstämmer därvidlag inte med Lernias erfarenheter. Utredningen synes vidare närmast mena att valfrihet är näst intill illusorisk på grund av att valet är så komplext att individen har svårt att klara av detta. Individer gör redan idag komplexa val, vilken huvudinriktning en utbildning ska ha, såsom teoretisk, praktisk, någon särskild yrkesinriktning m.m. Inom andra områden görs komplexa val av hemort, bostad, pension m.m. Lernia vill med kraft understryka att utredningens synsätt beträffande valfrihet, enligt Lernias mening, är i grunden felaktigt.

### **Sammanfattande kommentarer till utredningen i sin helhet**

Lernia vill sammanfatta sin syn på utredningen i sin helhet enligt följande:

Förslaget om vinstbegränsning är i själva verket – åtminstone till sin effekt – ett förslag om att mer eller mindre förbjuda privat driven utbildningsverksamhet. I synnerhet bedrivandet av det som är eftersträvansvärd utbildning. Utbildning som är seriös, kvalitativ, aktuell, långsiktig, hållbar och ökar möjligheter till egen försörjning m.m.

Detta eftersom det regelverk som kommer omfatta utbildningsverksamheten är sådant, att det i realiteten kommer att vara omöjligt att få en sådan lönsamhet i verksamheten att den är meningsfull att bedriva. Skälet är att vinsttaket baserat på nyckeltalet operativt kapital i verkligheten är ett, i vart fall i princip, rent vinstförbud. Något som omöjliggör byggande av riskbuffertar, att göra verksamheten stabil m.m.

Regelverket kommer att bli omöjligt eller mycket svårt att, med rimlig sund lönsamhet, följa för ett vanligt företag. Detta gäller i synnerhet om företaget saknar egen kompetens eller realistiska möjligheter att anlita expertkompetens och att också genomföra deras råd.

Vinstbegränsningen i föreslagen utformning fråntar utbildningsanordnarna möjligheten att spara kapital på ett rationellt sätt. Begränsningsförslaget är också ägnat att på ett irrationellt och oansvarigt sätt slösa bort alla pengar inom ett år, att "leva för dagen", istället för att spara, återinvestera och satsa hållbart och långsiktigt i verksamheten.

Stora företag som trots allt vill fortsätta verksamheten har råd att anställa rätt och tillräcklig kompetens eller betala för extern expertis, vilket medför att de kommer att kunna följa regelverket och ändå gå med någon vinst. Det kommer att förutsätta avancerade finansiella transaktioner och avancerade skattetekniska upplägg av olika slag. Likaså kommer redovisningstekniska möjligheter utnyttjas in extenso, t.ex. att investeringar som normalt kostnadsförs i stället aktiveras och tas upp som tillgångar i balansräkningen. Företagen kan även tänkas utvecklas till fastighetsbolag etc. Att det skulle vara bättre att skattemedel i stället för till sunda vinster går till att skapa nya fastighetsbolag är svårt att förstå.

Offentligt bedriven motsvarande verksamhet saknar i hög grad kvalitets- och effektivitetshöjande incitament, eftersom vinstsyfte och konkurrens saknas. Ett fåtal skolor kan säkert drivas av s.k. eldsjälur som oegennyttigt arbetar mot nämnda mål utan att vara

<b>Dokumentnamn:</b> SOU 2017:38 Remissvar Lernia AB		<b>Sidnr:</b> 4 (6)
---	--	------------------------

motiverade av vinst, utan av något slags "högre syfte". I stor skala ter sig dock detta tyvärr inte särskilt troligt, eller rakare uttryckt, faktiskt helt orealistiskt.

Det finns således omständigheter som tyder på att offentligt bedriven verksamhet ofta är dyrare, ineffektivare, av lägre kvalitet och mindre flexibel än motsvarande privat verksamhet. En fördyring och försämring av utbildningen i Sverige kan således påräknas. Visserligen skulle ingen del av skattemedlen gå till vinster, men ändå skulle mer skattemedel förbrukas, bl.a. därför att kostnaden för den offentligt drivna verksamheten blir högre än kostnaden för en motsvarande privat verksamhet inklusive vinst.

Systemet med valfrihet kommer att gå i graven. Det är helt orimligt att förespråka ett vinsttak av den föreslagna utformningen och samtidigt vara för valfrihet inom utbildning. Om antagandet att i stort sett alla mindre och medelstora utbildningsföretag kommer lägga ned verksamheten stämmer, vilket enligt Lernias mening är sannolikt, kommer det inte längre vara möjligt att välja mellan olika utbildningsanordnare. Detta drabbar först och främst eleven. Om den skola eleven hamnar i inte fungerar för denne, kommer eleven ha mycket små möjligheter att byta, eftersom det inte kommer finnas särskilt många alternativ att byta till. Utan konkurrens minskar incitamenten att förbättra sig eller över huvud taget att göra ett bra resultat. Bra eller dåligt resultat spelar ingen roll, varför då anstränga sig.

Det som, enligt Lernia, är den verkliga centrala bristen med det nuvarande systemet är inte att utbildningsföretagen drivs i vinstsyfte. Det är i stället den möjlighet som vissa stora företag har att utnyttja koncerninterna transaktioner, avancerade finansiella upplägg, nationella och internationella skattemässiga upplägg, förläggandet av slutliga ägare till s.k. skatteparadis etc. Detta ger möjlighet att låta det i Sverige operativa företaget rent av gå med nollresultat, trots att rejäla vinster kan hämtas ut på annat håll. I regel i det företag eller fond som är slutlig ägare i skatteparadiset. Om det är så att det man genom förslaget vill komma åt är provocerande uttag av vinster från skattemedel, till skillnad från ett de facto-förbud mot privat verksamhet inom de aktuella områdena, är det enligt Lernias mening den här i korthet beskrivna typen av avancerade upplägg som borde stoppas. Inte privat bedriven utbildningsverksamhet som sådan.

Endast den som har råd kan skaffa rådgivare och konsulter med kompetensen att skapa avancerade upplägg. Mindre och medelstora företag har oftast inte råd med detta, eller resurserna att långsiktigt vidmakthålla och sköta den fortsatta förvaltning sådana åtgärder medför. Framförallt har företagen och dess ägare i de flesta fall troligen inte heller viljan. Det är inte denna möjlighet att åstadkomma optimal vinst och att sätta i system att skapa, utveckla och sälja företag som motiverar de tusentals företagarna inom utbildningsfären. Det är snarare väsentligt mer jordnära syften som att råda över sig själv, kunna påverka verksamheten, göra ett bättre arbete m.m. Något som framhålls också i den första delen av utredningen<sup>1</sup>. I den delen av utredningen antas felaktigt, eller antyds i vart fall, att dessa företagare mera generellt skulle sakna eller vara ointresserade av vinst. Underförstått därför att vinst skulle vara något "fult". Det är med stor säkerhet tvärtom så, att de flesta som startar företag naturligtvis även har en dröm om att tjäna bättre på det än på lönearbete. Detta vid sidan av alla andra drömmar och syften.

För Lernia som svenskt statligt bolag är det naturligtvis otänkbart med den typ av upplägg som beskrivs ovan, även om företaget i och för sig i teorin har möjlighet att skapa egna

<sup>1</sup> SOU 2016:78, Ordning och reda i välfärden, s. 329 f.

sådana. Uppläggen medför, som nämnts, bl.a. att skatt kan undandras på ett provocerande sätt. En annan negativ aspekt med upplägg av den nämnda karaktären är att sådana är uppenbart konkurrensnedvridande. T.ex. kan ett företag som kan utnyttja upplägg tack vare det sänka sina priser. Utan upplägg skulle således konkurrenssituationen bli mer lika för alla. Utbildningsföretagens vinster skulle redovisas på ett mera transparent sätt, och en större del av deras vinster skulle återbördas till staten i form av skatt. Om staten skulle vidta åtgärder för att begränsa de typiska uppläggen för det mindre antal företag som använder sådana, skulle tusentals företag, tiotusentals anställda och hundratusentals elever inte behöva drabbas av de sannolika negativa effekterna av utredningens förslag.

Det är hög risk för att det nuvarande förslaget i själva verket utgör en gyllene present till det lilla fåtalet inom branschen verksamma stora bolag som har vilja och förmåga till samt redan sysslar med avancerade upplägg, samtidigt som det utgör ättestupan för alla tusentals strävsamma företag och företagare med mera jordnära mål för sin verksamhet. I detta konstaterande ligger det mest frånstötande i vinstbegränsningsförslaget.

Utredningen har inte heller på något sätt visat hur eller varför utbildningen skulle ske med högre eller ens samma kvalitet i offentligt drivna skolor som i enskilda. Kvalitet bör naturligtvis mätas även i offentligt driven utbildning. Något som vare sig är enklare eller svårare eller kostar mer eller mindre än motsvarande mätning i enskild utbildningsverksamhet.

Utredningens sätt att åstadkomma jämlikhet är att ta bort valfriheten under argumentet att valfriheten är närmast illusorisk eller utan mening. Det är ett alarmerande synsätt som står i total kontrast mot vad politiska reformer i Sverige slagit vakt om sedan många decennier.

Svårigheterna att bedriva en verksamhet under de villkor utredningen föreslår medför hinder främst för små- och nyföretagare. Eftersom de flesta företagare inom hela den av utredningen omfattade sektorn är eller i alla fall torde vara kvinnor, i synnerhet när det gäller mindre företag, blir det kvinnor som drabbas hårdast. Förslaget slår så besett, i alla fall till sina effekter, särskilt hårt mot småföretag, nya företag och kvinnliga företagare.

Lernias remissgrupp har bestått av följande personer:

1. Joakim Bergquist, Affärsutvecklare
2. David Karlström, Bolagsjurist
3. Inge Lindberg, CFO
4. Lars Paulsson, Bolagsjurist
5. Helena Skåntorp, VD och koncernchef
6. Jenny Wärn, Koncerncontroller