

fi.registrator@regeringskansliet.se

Finansdepartementet

Remissvar på delbetänkandet Ordning och reda i välfärden SOU 2016:78

Privata assistansanordnares Riksorganisation (PARO) vill härmed lämna sina synpunkter på betänkandet. PARO har valt att kommentera de delar i utredningen som är relevanta för våra medlemmar inom personlig assistans.

Sammanfattning

PARO anser att förslaget inte uppfyller utredningens syfte att säkra kvaliteten i välfärden utan innebär istället att mängder av företag kommer att slås ut vilket i sin tur leder till minskad valfrihet för människor. Utgångspunkten för utredningen är att man ser en felande sektor och vill lösa ett problem som inte finns idag. Den konsekvensanalys som utredningen har gjort av förslagen är undermålig. Att reglera företagets vinstnivåer är mycket skadligt för både små och stora företag. Anordnare kommer att slås ut med försämrade valfrihet som konsekvens.

PARO avstyrker förslaget om vinsttak. Ordning och reda i välfärden är inte lika med begränsade vinstnivåer, tvärtom anser PARO att ett sådant förslag snarare orsakar det motsatta, oreda i välfärden. Vem kommer att reda upp den oredan och ta hand om alla Brukare och patienter som de privata företagen idag tar hand om? Utredningen anger att de privat drivna verksamheterna inte är anmärkningsvärt lönsamma sett till rörelseresultat i relation till omsättning. Den rörelsemarginal som utredningen återger är 5%. Det är förvånande att utredaren ändå tar fram en egen beräkningsmodell för att skapa en bild av övervinster som inte existerar. När en av slutsatserna i utredningen är att det så kallade läckaget av skattemedel är försumbart motsäger det förslaget om vinsttak som i realiteten kommer att innebära vinstförbud. PARO finner det mycket beklagligt att utredningen beskriver 5% marginaler som övervinster.

Utredningen utgår från att vinst hänger ihop med dålig kvalitet. Det är tvärtom. Vinst är en bekräftelse på kvalitet och effektivitet, vinst skapar möjlighet till utveckling. Det som bör utredas är varför de kommunala utförarna går med underskott vid utförandet av samma tjänst?

PARO tillstyrker ägar- och ledningsprövning för privata utförare i all offentligt finansierad vård och omsorg. PARO tillstyrker förslaget vad gäller klarläggande av krets som ska prövas vid en ägar- och ledningsprövning. PARO saknar likvärdiga krav på de kommunala utförarna. Trots att det inte finns krav på tillstånd för den kommunala sektorn så anser vi att all verksamhet inom omsorg är lika inför lagens krav på god kvalitet och anser därmed att även ansvariga kommunala utförare ska ledningsprövas. PARO anser därför att tillståndsplikt bör införas också för offentligt driven verksamhet.

PARO stöttar förslaget att juridiska personer som har ett tillstånd ska årligen lämna en årsredovisning till tillsynsmyndigheten. PARO anser detta förslag vara ett sätt att stärka kontrollen. Det måste dock finnas fungerande regler kring hur myndigheten ska hantera årsredovisningen. Vi anser dock inte att IVO har den kompetens som krävs för att granska en sådan redovisning. Redan idag anser sig IVO inte ha den kompetens som krävs för denna typ av kontroll.

PARO avstyrker utredningens förslag om tillstånd för att få motta offentliga medel. Att införa ett sådant tillståndskrav skulle innebära att myndigheten ska kunna hantera och följa upp sådana tillstånd. Resurserna behöver istället läggas på att få nu gällande tillstånd och tillsyn att tillämpas ändamålsenligt. Det är inte rimligt att samhället ska lägga resurser på en tillståndsprövning kopplad till vinstbegränsningar. Tillståndsprövning ska kopplas till god kvalitet och kontroll för att säkra verksamheten för Brukare och patienter.

Kap 5 Vinster och lönsamhetsmått på välfärdsmarknaden idag

Utredningen förklarar förslaget om ett vinsttak som ett sätt för att offentliga medel i huvudsak ska gå till det de är avsedda för. Detta kommer inte att uppnås om förslaget om vinstbegränsning blir verklighet. PARO bedömer att förslaget får helt andra katastrofala samhälleliga konsekvenser. Den mest allvarliga konsekvensen kommer att vara borttagande av valfriheten för den enskilde. Inom personlig assistans kommer detta att betyda att Brukare får betydligt färre anordnare att välja mellan, svårigheter att starta eget och tvingas tillbaka till de kommunala utförarna som en gång valts bort.

För PARO är det självklart att företagen själva måste fritt foga över sitt överskott precis som andra aktiebolag. För att det fortsatt ska finnas intresse för investeringar och utveckling av tjänsterna måste det finnas möjlighet att locka till kapital. Det samhälleliga problemet inom välfärden är inte den låga marginal som företagen lyckas uppnå utan de kraftiga underskott som tillåts fortgå. Ett effektivt resursutnyttjande av statliga medel borde vara fokus snarare än att försöka avveckla den privata sektorn.

Förslaget om reglering av företagens vinstnivåer är endast ett sätt att kontrollera antalet Anordnare och kommer inte att säkra en bättre kvalitet. Det reella problemet borde vara underskotten inom välfärdssektorn och inte att försöka styra och bestämma över företagens marginaler.

Den modell för beräkning av tillåten vinstmarginal är dessutom felberäknad då utredningen utgår från att det råder övervinster och har skapat en beräkningsmodell utifrån detta. Det har inte undgått regeringen att enligt den beräkningsmodellen som utredningen presenterar så kvarstår inget nämnvärt rörelseresultat att tala om.

Förslaget har dessutom kritiserats av utredningens egna experter: *Det är krångligt och svårbegripligt, och säger mycket lite om rörelsens egentliga lönsamhet.* Forskare bedömer att en trolig följd av förverkligande av förslaget är att kostnadseffektiviteten minskar och investeringar och nyföretagande bedöms minska genom ett politiskt satt vinsttak. Vinsttaket innebär i praktiken ett vinststopp.

Den rörelsemarginal PAROs medlemmar förhåller sig till i verkligheten beräknas som rörelseresultat i relation till omsättningen, d v s rörelsemarginalen sätter det överskott som är kvar när rörelsens kostnader, inklusive avskrivningar, är beaktade, i relation till omsättningen. Det är alltså den andel av varje omsatt krona som blir kvar för att täcka räntor, skatt och ge eventuell utdelning. För företagen inom den personliga assistansen har denna marginal reducerats från år till år i och med att det saknats en följsamhet mellan uppräkningsbeloppet och kostnadsökningen. För de flesta företag i assistansbranschen är marginalerna låga. Den genomsnittliga vinstmarginalen låg 2015 på 3,5 procent och 3 av 10 företag nådde då inte ens upp till ett positivt resultat.¹ Efter regeringsbeslut om att ta bort rabatten på arbetsgivaravgiften för unga, den rekordlåga uppräkningsbeloppet samt Försäkringskassans beslut att införa efterskottsutbetalning av assistansersättning från och med oktober 2016, kommer marginalerna att sjunka i botten. Majoriteten av kostnaderna utgörs av lönekostnader och det går därför inte att minska kostnaderna för att rädda verksamheten utan förödande konsekvenser.

I Assistansersättningsutredningen diskuteras om det finns skalfördelar i branschen. Bedömningen är att sådana i viss mån kan föreligga, men mönstret är inte entydigt.² Oavsett storlek på utförare så är lönsamhetsskillnaderna i branschen små. Det som är anmärkningsvärt är det kraftiga underskotten inom den kommunala sektorn som till skillnad från de privata kan tillskjuta skattemedel för att bedriva olönsam verksamhet. För de privata utförarna är det en drivkraft att lyckas bättre än konkurrenterna med sin kvalitet och service eftersom det finns ett intresse i att väljas av Brukarena. Kommunerna har inget sådant incitament eller snarare det motsatta i och med de allt fler entreprenader som vi kan se inom assistansen.

I detta kapitel resoneras det kring hur de stora välfärdföretagen agerar och utredningen vill framhålla att de stora koncernernas ägare vill tjäna pengar för att sedan aveckla sina fonder. Ändå kan utredningen inte styrka detta påstående med de exemplifierade koncernerna för att bekräfta det felaktiga påståendet.

PARO saknar ett förslag om kontroll och begränsning av underskotten inom den offentliga sektorn som bedriver assistansverksamhet med samma omkostnader och ersättning men visar på underskott som leder till större samhällskostnader. Det är ett reellt problem som bör hanteras.

¹ UC statistik 2016

² SOU 2014:9, sid 123-124

Kap 7 Effektivitet och kvalitet inom välfärden

Inom personlig assistans är det fungerande Brukarevalsmarknad där den enskilde genom att utöva sin valfrihet valt att vara egna arbetsgivare, valt kooperativ, privata företag eller kommunen som utförare. Utvecklingen som idag innebär att ca 70 % valt privata utförare tyder på att Brukarenöjdheten är störst där. Tack vare att de assistansberättigade valt att låta ideella organisationer och privata företag utföra assistansuppgifterna sparar således skattebetalarna varje år miljardbelopp jämfört med om uppgifterna skulle ha utförts av kommunerna. Huvudförklaringen till att de privata företagen lyckas driva assistansuppgifterna till en väsentligt lägre kostnad än kommunerna är en effektivare och mer välplanerad drift. Trots att företagen kan utföra assistansen billigare än kommunerna kan man betala lika eller högre löner jämfört med kommunerna.

Att ta bort dessa företag kommer att leda till att Brukare tvingas tillbaka till de kommunala verksamheterna som de en gång valt bort. En samhällsekonomisk konsekvens kommer att vara de fördröade omkostnaderna. SKL redovisat en uppskattning av kostnaderna för alla kommuner på 10-12 procent över schablonersättningen redan 2014³. Denna siffra bedömer vi ha försämrats med ytterligare flera procentenheter på grund av den dåliga utvecklingen av timbeloppet i jämförelse med kostnadsökningen enligt kollektivavtal. Notera att företagen inom personlig assistans inte kan effektivisera utförandet av assistans eftersom besluten beviljas med timmar utifrån den enskildes hjälpbehov.

Fokus för kvalitet borde vara fungerande tillstånd och tillsyn och finna gemensamma parametrar för kvalitetsmått som säkrar konkurrensneutralitet.

Företagen inom personlig assistans har i flera fall startats av personer med egna funktionsnedsättningar eller anhöriga, i andra fall av personer som har arbetat inom omsorgerna med olika uppgifter. Denna möjlighet kommer att tas bort om förslaget blir verklighet. Innan personlig assistans infördes förekom ofta kritik mot kommunerna. Den var en viktig drivkraft bakom brukarrörelsens krav på personlig assistans. Det kan ses som ett uttryck för att de har svårt att klara konkurrensen eller att de inte har något starkt intresse av det. Försäkringskassans enkät till personer med assistansersättning visade också att de Brukare som anlät kommuner var mindre nöjda med sin assistansanordnare än dem som anlät andra utförare (cirka 66 procent nöjda jämfört med nästan 80 procent).⁴ Att genom utredningen förslag försöka minska antalet utförare vore därmed förödande för de assistansberättigade.

Utredningen anser att en fortsatt utveckling mot allt större, vinstsyftande Anordnare riskerar att leda till mer likriktning och minskad mångfald för brukarna. Vidare antas att företagen primärt har ett vinstsyfte. Ingen vikt läggs vid vad företagen lyckats med samt en övervägning av huruvida företagen inneburit ett effektivare resursutnyttjande av de offentliga.

³ Koll på Assistansen, SKL s.9.

⁴ Försäkringskassan, Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade, 2011, s. 46

Medlen i jämförelse med den offentliga sektorn. Det går inte att bortse från att valet av privata Anordnare är ett mått på nöjdhet. Vad gäller hanteringen av skattemedel och effektivt resursutnyttjande vill PARO åter hänvisa till SKLs rapport som visar på att kommunerna bedriver assistans med underskott medan de privata utförarna lyckas knappt bibehålla 3% vinstmarginal.

PARO anser att kvalitet är den absolut viktigaste utgångspunkten och så länge detta kan garanteras är det upp till varje enskilt företag att disponera eventuellt överskott. I rapporten görs också bedömningen att företagets vinst inte går ut över tjänsternas kvalitet. Detta borde lett utredaren till slutsatsen att den genomsnittliga rörelsemarginalen på 5% (som dessutom är ännu lägre inom personlig assistans) inte är ett problem inom välfärden.

I kapitlets sammanfattning konstaterar utredningen att skillnaderna är små och kunskaperna bristfälliga när det gäller regiformer. Detta strider mot de begränsnings- och inskränkingsförslag som endast riktar sig till de privata anordnarna.

Utredaren bedömer att det finns risk att företagen som primärt drivs av vinstsyfte skär ned på sådan kvalitet som är svår att mäta och följa upp, sänker personaltätheten eller utformar sin verksamhet för att dra till sig brukare som är förknippade med låga kostnader. Det finns inget som styrker detta påstående. Tvärtom är det de privata företagen som har flest assistansberättigade med störst behov⁵.

De åtgärder som utredningen återger under "Åtgärder för att förhindra kringgående av regler" visar på omöjligheten av att införa ett vinsttak: *För att undvika kringgående av reglerna föreslås att inga värdeöverföringar från den juridiska personen får göras utöver det tillåtna rörelseresultatet. Det kan exempelvis vara fråga om att ägare eller närstående till ägare tar ut löner som är väsentligt högre än vad som är marknadsmässigt motiverat för den tjänst de har i företaget. Det kan även vara fråga om att lokaler hyrs till överpriser av ägare eller av ett bolag som ägs av närstående till ägare. Att medlen ska gå till verksamhet enligt den aktuella lagen innebär också att kringgåenden genom t.ex. inköp av varor och tjänster som inte behövs för att bedriva den aktuella verksamheten inte är tillåtet.*

Det innebär att IVO utöver granskning av årsredovisningar mm., även måste granska alla löner och alla transaktioner. Det förefaller vara en omöjlig uppgift särskilt med tanke på att tillsynsutövning just nu inte fungerar ändamålsenligt och branschen har länge efterfrågat bättre och mer frekvent tillsyn.

Det förefaller dessutom vara en omöjlig uppgift att fastställa vad som är en marknadsmässig lön, eftersom förslaget i sig förhindrar en marknad. PARO anser det vara olämpligt att staten blandar sig i lönesättningen på privata bolag och att staten avgör vilka tjänster och vad som behövs för att ett företag ska verka.

⁵ SOU 2014:9, diagram 5:7, s.65

Vidare befarar PARO att förslaget kommer leda till ökat fusk istället för bättre kontroll. Vem kan exempelvis avgöra vad som är rätt pris för en konsulttjänst som sälja till bolaget eller om tjänsten verkligen anses nödvändig? Det är dessutom omöjligt för staten att avgöra vilka befattningar och tjänster som måste och ska finnas inom respektive företag. Ett försök till detta skulle vara ett övergrepp av den fria företagsamhet samt hota mångfalden.

Det antas dessutom i utredningen att ett vinsttak kraftigt motverkar drivkraften att genom förbättring av kvaliteten attrahera fler Brukare, då ingen behöver fler Brukare eftersom de inte får gå med vinst.

De förslag som återges för flexibilitet och nyföretagande kan inte förverkligas eftersom beräkningsmodellen av vinsten som utredningen presenterar inte lämnar något utrymme för möjligheten att hantera tillfälliga perioder av sämre lönsamhet.

Utredning drar slutsatsen att om nuvarande ordning tillåts fortskrida finns risk att viljan att solidariskt finansiera systemet undergrävs. Utredningen kan samtidigt inte peka på någon oordning som behöver hanteras? Vidare påstås det att *förekomsten av Anordnare som främst drivs av ett stort vinstintresse riskerar också att leda till ökad segregation och risk för att Anordnare nedprioriterar sådan kvalitet som är svår att mäta och definiera i syfte att gå med vinst.* Detta påstående utan något som helst styrker det. Utredningen har inte lyckats finna något som visar på att det ska vara så ändå väljer man att dra sådana felaktiga slutsatser. Inom assistans verkar över 800 Anordnare på en mycket väl fungerande Brukarevalsmarknad där marginalerna är runt 3,5%, detta kan knappast klassas som en bransch som drivs av vinstintresset eller ses som ett problem av regeringen? Särskilt med tanke på att den viktiga valfriheten för personer med funktionsnedsättningar fungerar inom personlig assistans.

Kap 8 Valfärden är ingen vanlig marknad

Personlig assistans är en unik insats som har revolutionerat livet för tusentals människor med funktionsnedsättningar. Många människor har fått möjligheten att leva ett liv som andra och fått möjlighet att delta i samhällslivet på ett sätt som inte var möjligt tidigare. LSS lagstiftningen har möjliggjort för människor att bestämma över sitt eget liv, vem som ska utföra insatserna och hur. Den enskilde kan också välja om den själv vill vara egen arbetsgivare. Det har skapats en väl fungerande kundvalsmarknad.

Assistsansen är även unik genom att de flesta brukarna valt privata utförare. Det finns ingen annan bransch med så höga krav på kvalitet och personal intensivitet men med så låg timersättning som 291 (timbeloppet 2017).

Att företag går med vinst trots den låga ersättningen beror på att en hög administrativ effektivitet. Medan kommunerna inom samma verksamhet inte kan redovisa ett positivt resultat. Vi anser att kvalitet bör vara i fokus. Konkurrens är mycket viktig för förbättringar och för konkurrens krävs möjlighet till vinst. Det som är unikt för denna marknad är att anordnarna inte får konkurrera på samma villkor som kommunerna som alltid har möjligheten att tillskjuta extra skattemedel för att täcka sitt underskott medan anordnarna måste överleva inom ramen för de av staten givna intäkterna. Vi saknar dock ett resonemang i utredningen kring det ekonomiska läget i den offentligt drivna omsorgen.

Kap 9 Skäl för en reglering av vinster i valfärden

PARO anser att det viktigaste är att medborgarna får bibehålla valmöjligheten med tryggheten att god kvalitet erbjuds oavsett utförare. Utredningen menar att utan vinstregleringar så ökar risken för oseriösa aktörer. Utredningen bortsett dock från att det finns en reglering som säkerställer att majoriteten av utförarna är seriösa. Inom alla branscher förekommer det oseriösa aktörer. PARO tar starkt avstånd från all kriminalitet men ser inte att ett vinstförbud skulle eliminera kriminalitet. De "övervinster" som utredningen skapat genom en annan beräkningsmodell ä den som visar på en snittmarginal på 5% i branschen kommer bara leda till mindre valfrihet för brukare och ett ökat tryck på samhället att hantera de brukare som inte längre kan välja privat anordnare. PARO anser det märkligt att utredningen sammanflätar vinstfrågan med kriminalitet.

Det finns inget skäl eller saklig grund för att införa en reglering av vinster i valfärden, fokus bör vara god kvalitet och lika villkor för alla anordnare för att säkra tryggheten för brukarna.

Konsekvensanalys

Mångfalden kommer att hämmas genom utredningens förslag vilket kommer leda till att många medarbetare försätts utan arbete och försämra villkoren. Försämrade möjligheter för anordnare inom personlig assistans kommer leda till ökat tryck på vården.

Kontinuiteten av insatserna för personer med funktionsnedsättning är av fundamental betydelse och den kontinuiteten hittas med utredningens förslag.

Konkurrens och privat regi leder till ökad effektivitet och höjd kvalitet. Valfriheten har ökat radikalt i och med att det finns möjlighet att välja mellan många olika utförare. Inom assistansen fungerar valfrihet på ett bra sätt och Brukarens val visar på att assistansberättigade är duktiga på att nyttja sin rätt att välja. Mångfalden inom assistans leder till fler och bättre lösningar för den enskilde. Det finns 16 000 assistansberättigade och ca 100 000 personliga assistenter verksamma inom området. Och därutöver alla viktiga anhöriga och tjänstemännen inom företagen. Alla dessa inom bara personlig assistans skulle drabbas om förelaget blev verklighet. Det finns över 800 utförare utöver de kommunala. Detta visar på den fina mångfald som finns och fungerar inom assistansen. De personer som är berättigade personlig assistans är lika olika och unika som andra människor och det kräver att de ska kunna få välja och styra över sitt eget liv och hur de vill ha det för att de ska kunna leva ett liv som andra.

Att avveckla de privata företagen inom personlig assistans genom det vinstförbud som föreslås kommer att leda eliminering av valfriheten och en kraftigt högre alternativkostnad för samhället. PARO ser detta förslag som ett sätt att avveckla en hel bransch och åter förstatta vården och omsorgen. Bengt Westerberg har gjort en analys av rådande försäkringar inom personlig assistans och konstaterar att det råder en smygavveckling av privata utförare.⁶

I konsekvensanalysen drar utredningen slutsatsen att i stora företag där ägarna främst motiverats av stora övervinster kommer dessa troligen att sälja företaget. Första antagandet att det skulle vara stora företag som främst motiveras av övervinster är felaktigt. För det andra vill vi gå tillbaka till att utredningen egen definition av övervinster innebär att företag som idag har 5% marginal ska gå till en obefintlig marginal. Ett beräkningssätt som tvingats fram för att endast motivera ett förslag som ska leda till avveckling av den privata sektorn.

PwC har gjort en oberoende analys av det vinsttak som utredningen föreslår. PwC konstaterar att utredningens jämförelse mellan avkastningen på operativt kapital för välfärdsbolagen och tjänstesektorn saknar relevans. De två grupperna är inte jämförbara då tjänstesektorn som helhet innehåller branscher som, till såväl verksamhet som struktur av tillgångar, är påtagligt olika välfärdsföretagen. PwC har beräknat effekterna för utredningens förslag om en högsta tillåten rörelsemarginal i relation till operativt kapital och funnit att för 77 procent av företagen i välfärden kommer den högst tillåtna rörelsemarginalen vara under två procent.⁷ Närmare en fjärdedel av företagen har ett negativt operativt kapital. Det negativa operativa kapitalet beror på att de har hög andel personalkostnad och inte äger lokaler eller behöver investera i dyr utrustning. Att det operativa kapitalet blir negativt beror på att rörelseskulden, som bland annat utgörs av löneskatter för de anställda, är högre än rörelsetillgångarna, som bland annat består av ägda lokaler eller utrustning. Dessa företag skulle, med utredningens förslag, inte få gå med vinst alls, utan tvingas gå med förlust. Detta visar det orimliga i utredningens sätt att sätta vinsttak relaterat till det operativa kapitalet och utredningens totala avsaknad av konsekvensanalys.

PwC har närmare analyserat vad den högst tillåtna rörelsemarginalen skulle bli för företagen i några olika sektorer i välfärden med utredningens förslag. Utredningens

⁶ Personlig assistans- hotad frihetsreform?, En rapport av Bengt Westerberg, s.74 och 75

⁷ PwC (2016) *Avkastning på bokfört operativt kapital i välfärdsbolag*

förslag innebär att 80 procent av de privat drivna vårdcentralerna inte skulle få ha en rörelsemarginal som ens uppgick till två procent. En fjärdedel av vårdcentralerna skulle inte få göra något överskott alls. 75 procent av de privata omsorgsgivarna som driver äldreboenden och 88 procent av företagen som driver hemtjänst och andra sociala insatser för äldre skulle tvingas ner till rörelsemarginaler under två procent.⁸ Dessa konsekvenser är mycket allvarliga och har inte presenterats av utredningen som istället vill ge bilden av förslaget leder till kontroll av så kallade övervinster.

PARO anser inte att staten ska bestämma företagens rörelsemarginal, det är upp till varje företag. I annat fall borde staten även reglera alla andra företag som arbetar med skattemedel. Snarare borde man begränsa hur stor förlust som får göras med skattemedel. Fokus borde vara att en kvalitativ tjänst ska levereras till en viss kostnad, om det ändå skapas lönsamhet så är det inget fel. Det är obegripligt att det skulle anses fel att bedriva vård och omsorg med vinst samtidigt som exempelvis byggbolag kan ta ut enorma vinster på att bygga exempelvis vårdcentraler.

Förslagen som presenteras i utredningen skulle få förödande konsekvenser för den svenska välfärden. PARO anser därför att utredningen inte ska tillmätas någon betydelse utan att regeringen gör en bättre och mer noggrann konsekvensanalys innan sådana drastiska åtgärder föreslås.

Med vänlig hälsning

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Christer Ryder".

Christer Ryder
Ordförande PARO

⁸ PwC (2016) *Avkastning på bokfört operativt kapital i välfärdsbolag*