ISF Granskar och analyserar

Rapport 2017:16

# Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden

ISF GRANSKAR OCH ANALYSERAR

INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN

RAPPORT 2017:16

# Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2017

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera denna på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöva uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.
- *ISF Föreslår* lämnar mer fullständiga och konkreta förslag till ändrade regler eller andra förändringar som skulle kunna få socialförsäkringen att fungera bättre.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2017

ISBN: 978-91-88098-83-2

# Innehåll

Generaldirektörens förord ..... 7
Sammanfattning ..... 9
Summary ..... 15
1 Inledning ..... 21
1.1 Analysområden ..... 21
1.2 Bakgrund ..... 21
1.3 Tidigare utredningar ..... 24
1.4 Genomförande ..... 25
1.4.1 Metod för att analysera lönsamheten ..... 26
1.4.2 Metod för analys av marknads- och konkurrensförhållanden ..... 27
1.5 Disposition ..... 29
Del 1 – Översiktlig beskrivning av marknaden för personlig assistans ..... 31
2 Marknaden för personlig assistans ..... 33
2.1 Regeringen fastställer priset – brukaren bedömer kvaliteten ..... 34
2.2 Den privata assistansmarknaden växer inte längre så mycket ..... 34
Del 2 – Analys av assistansbolagens lönsamhet ..... 37
3 Sammanfattande analys av lönsamheten ..... 39
3.1 Lönsamheten har minskat ..... 39
3.2 Sänkt uppräkningstakt av timschablonen förklarar lägre lönsamhet ..... 40
3.3 Jämförelse med tidigare analys av assistansmarknaden ..... 41

3.4 Ytterligare försvagning av lönsamheten att vänta för 2017 och 2018 ... 41

3.5 Minskad koncentration på assistansmarknaden och minskad förvärvsaktivitet från vårdkoncerner och riskkapitalbolag ... 41

3.6 Efterskottsbetalning av assistansersättningen kan medföra likviditetsproblem för vissa företag ... 42

4 Lönsamhetsutvecklingen ... 43

4.1 Branschöversikt och en jämförelse med den övriga vårdsektorn ... 43

4.2 Analys av lönsamheten för de 20 största assistansbolagen ... 48

4.3 Rörelsekapitalbindning och effekten av förändringen till efterskottsbetalning ... 52

4.4 Posterna under rörelseresultatet i resultaträkningen ... 54

5 Kostnader som assistansersättningen används till ... 57

5.1 Större del av kostnaderna används för personliga assistenter och minskande del till övrigt ... 58

5.2 En jämförelse med ISF:s tidigare rapport ... 62

Del 3 – Analys av marknads- och konkurrensförhållanden ... 63

6 Sammanfattande analys av marknads- och konkurrensförhållanden ... 65

6.1 Utbudssidan: Konkurrens mellan anordnare ... 66

6.2 Efterfrågesidan: Brukarens val ... 69

6.3 Ersättningssystemet ... 70

7 Marknadens utbudsida: Konkurrens mellan anordnare ... 73

7.1 Många anordnare skapar konkurrens ... 75

7.1.1 Många anordnare och låg marknadskoncentration ... 76

7.1.2 Förutsägbara och stabila intäkter men i genomsnitt låg lönsamhet ... 82

7.1.3 Begränsade möjligheter till differentiering ... 86

7.2 Marknaden är flexibel ... 89

7.2.1 Små in- och utträdeshinder ... 90

7.2.2 Möjligheter till expansion ... 94

7.3 Några brister i konkurrensneutralitet ..... 97
7.3.1 Inga ensidiga snedvridningar av konkurrensen mellan kommunal och privat verksamhet ..... 97
7.3.2 Anordnarna upplever att tillsynen kan förbättras ..... 99
8 Marknadens efterfrågesida: Brukarens val ..... 105
8.1 Brukarna är medvetna om att de själva kan välja anordnare ..... 107
8.2 Brukare är motiverade och engagerade i valet ..... 108
8.3 Brukare har tillgång till mycket men delvis ostrukturerad information ..... 112
8.4 Byteskostnader kan hämma byte av anordnare ..... 115
8.4.1 Byteskostnaderna förefaller vara betydande ..... 116
8.4.2 Enkätsvar tyder på att byteskostnaderna påverkar brukarna ..... 117
9 Ersättningssystemet ..... 123
9.1 Ersättningssystemet är överlag väl anpassat för assistansmarknaden ..... 125
9.2 Trots stora fördelar har ersättningssystemet vissa brister som kan snedvrida konkurrensen ..... 128
9.2.1 Alltför låg lönsamhet riskerar att leda till att marknaden fungerar sämre ..... 128
9.2.2 Ersättningen är inte fullt ut kopplad till varierande kostnader ..... 129
9.2.3 Att kunna hjälpa brukare att få fler assistanstimmar kan vara en konkurrensparameter för anordnare ..... 130
9.3 Efterskottsbetalning är mer normalt men ger problem för vissa ..... 136
Del 4 – Diskussion och slutsatser ..... 139
10 Tre områden för fortsatta utredningar, ställningstaganden och åtgärder ..... 141
10.1 Brukarens valmöjligheter riskerar att minska ..... 142
10.1.1 Marknaden fungerar väl men företagens ekonomiska situation har försämrats ..... 142
10.1.2 Områden att utreda vidare ..... 144

10.2 Ersättningssystemet – en avvägning mellan enkelhet och kostnadstäckning ..... 145

10.2.1 Schablonen gör assistansersättningen enkel ..... 146

10.2.2 Efterskottsbetalningar ger en mer normal finansieringssituation ..... 147

10.2.3 Områden som kan behöva vidareutvecklas ..... 147

10.3 Mindre seriösa anordnare kan nå högre lönsamhet och konkurrensfördelar på andras bekostnad ..... 149

10.3.1 Oseriösa anordnare är ett problem ..... 149

10.3.2 Några områden där åtgärder kan övervägas ..... 149

Referenser ..... 151

Bilaga 1 Modell för analys av marknads- och konkurrensförhållanden ..... 155

Bilaga 2 Empiriskt underlag för analys av marknads- och konkurrensförhållanden ..... 157

# Generaldirektörens förord

Assistansmarknaden omfattar cirka 30 miljarder kronor som staten betalar ut som assistansersättning till personer som har beviljats personlig assistans av Försäkringskassan. Brukarna använder ersättningen för att anlita personliga assistenter. En majoritet av dessa är anställda i ett privat företag, så kallade assistansanordnare, som verkar på assistansmarknaden.

För att samhällets resurser ska användas effektivt och ändamålsenligt är det viktigt att assistansmarknaden fungerar väl och att assistansersättningen inte leder till övervinster. Samtidigt måste de företag som anordnar assistans ha rimliga förutsättningar att bedriva verksamheten, annars kan brukarna i förlängningen drabbas.

Den rapport du nu håller i din hand analyserar hur den marknad, där brukarna köper sin personliga assistans, fungerar och hur konkurrensen och lönsamheten på assistansmarknaden har utvecklats. Analysen lyfter fram de konsekvenser som utvecklingen kan få för brukarna och hur detta relaterar till de politiska målen för personlig assistans.

Av analysen framgår att assistansmarknaden på många sätt fungerar bra, både på utbuds- och på efterfrågesidan. På utbudssidan präglas assistansmarknaden av en fungerande konkurrenssituation med många anordnare, låga in- och utträdeshinder och små vinstmarginaler. På efterfrågesidan finns brukare som är medvetna om möjligheten att själva välja anordnare och motiverade att göra ett aktivt val.

Trots att assistansmarknaden i dagsläget fungerar förhållandevis väl finns det brister som kan leda till problem. Det handlar framförallt om två risker. Den ena är det faktum att det finns assistansanordnare som agerar i en gråzon där dåliga arbetsvillkor, fusk och rent brottsligt agerande skapar konkurrensfördelar i relation till seriösa anordnare vilket i förlängningen kan konkurrera ut seriösa anordnare från mark-

naden. Den andra risken handlar om den sjunkande lönsamheten inom assistansbranschen och den effekt detta på sikt kan få på antalet assistansanordnare och – därmed – brukarnas valmöjligheter.

Mot bakgrund av detta kan det finnas anledning för i första hand regeringen att överväga vilka förändringar som behövs för att försämrad lönsamhet inte ska få negativa konsekvenser i förhållande till assistansreformens syfte och för att oseriösa anordnare ska kunna bekämpas effektivt. Dessutom kan det finnas anledning att se över ersättningssystemet så att det i högre utsträckning anpassas till de faktiska kostnaderna för assistans vid – exempelvis – olika tidpunkter på dygnet.

Rapporten har skrivits av Maria Kain (projektledare), Tomas Agdalen och Inger Sohlberg på ISF tillsammans med specialister på marknadsanalyser från Copenhagen Economics och specialister på lönsamhetsanalyser på Grant Thornton.

Stockholm i december 2017

*Maria Hemström-Hemmingsson*

# Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått regeringens uppdrag att kartlägga och analysera marknaden för anordnare med tillstånd att bedriva personlig assistans. Analysen fokuserar på företagens lönsamhet, marknadens aktörer, marknads- och konkurrensförhållanden samt effekter av assistansersättningssystemets konstruktion på dessa områden.

Utbetalningarna för den statliga assistansersättningen är cirka 30 miljarder kronor per år och den här rapporten bidrar med kunskap om hur väl den marknad fungerar där dessa medel används. Rapporten jämför också hur lönsamheten är i dag med den överkompensation för företagen på assistansmarknaden som tidigare utredningar har konstaterat.

## Många anordnare varav flertalet privata

På assistansmarknaden verkar kommuner, bolag och ekonomiska föreningar (brukarkooperativ). Bolagen tar allt större andel av marknaden och dominerar nu genom att anordna assistans åt närmare två tredjedelar av brukarna. Kommunernas andel minskar. Det gör även kooperativens, vars andel hela tiden har varit förhållandevis liten.

Det finns över tusen bolag som har tillstånd att bedriva personlig assistans. Det är några stora företag, flera medelstora och en mängd små. De 25 största anordnarna står för en tredjedel av marknaden och de 100 största för drygt hälften.

## Assistansmarknaden fungerar relativt väl men har vissa brister

Det är önskvärt att en skattefinansierad marknad med såväl privata som offentliga aktörer fungerar väl med effektiv konkurrens, eftersom det ger förutsättningar för att samhällets resurser används effektivt.

På assistansmarkandens utbudssida finns i nuläget en mångfald av anordnare. Utbudssidans struktur med låg marknadskoncentration, låga in- och utträdeshinder samt små vinstmarginaler tyder på att konkurrensen mellan anordnarna fungerar väl. Men den genomsnittliga lönsamheten har successivt försämrats vilket kan medföra problem om utvecklingen fortsätter. En brist är också att vissa oseriösa anordnare kan skaffa sig fördelar genom att inte följa de regler som gäller.

På assistansmarknadens efterfrågesida finns brukarna som väljer sin anordnare. Att brukarna är medvetna om sin möjlighet att själva välja anordnare tyder på att även efterfrågesidan fungerar väl. Underlaget för analysen visar att de också är motiverade att göra ett aktivt val och att de har tillgång till mycket information att basera valet på. Men informationen som brukarna har tillgång till är delvis ostrukturerad. Det finns också vissa byteskostnader som kan hämma brukare att byta anordnare. På en väl fungerande marknad bör brukaren uppleva få hinder för att byta anordnare.

## Den försämrade lönsamheten kan minska brukarnas valmöjligheter

Assistansanordnarnas lönsamhet har minskat successivt den senaste tioårsperioden. Även om det finns företag som har förhållandevis god lönsamhet finns det nu en risk för att flera bolag i branschen under de kommande åren kommer att hamna i betalningssvårigheter. Det kan försämra kvaliteten i assistansen och minska intresset för branschen hos seriösa aktörer. Detta kan i sin tur minska mångfalden av anordnare och valmöjligheterna för brukarna.

Risken för minskade valmöjligheter är särskilt stor för brukare med hjälpbehov som medför förhållandevis höga kostnader. För anordnare som arbetar för brukare som exempelvis behöver fler timmar på obe-

kväm arbetstid än ersättningen täcker medför mindre marginaler att de blir mer sårbara och kan få svårt att få verksamheten att gå ihop.

Bristande lönsamhet kan medföra att anordnarna inte kan erbjuda marknadsmässiga löner, vilket gör det svårare att rekrytera och behålla personal. Ekonomiska svårigheter kan alltså leda till reella problem att bedriva verksamheten. Utifrån brukarnas perspektiv är det avgörande att det finns personer som vill arbeta som personliga assistenter och stanna i yrket.

ISF menar att det finns behov att

- säkerställa att inte vissa brukare utestängs från valmöjligheter på assistansmarknaden på grund av att deras hjälpbehov ger upphov till höga kostnader för anordnarna
- säkerställa förutsättningar för rimliga lönenivåer så att personliga assistenter kan rekryteras och att de vill vara kvar i yrket
- utifrån assistansreformens syfte bedöma behovet av mångfald av anordnare på marknaden och därmed brukarnas valmöjligheter och överväga eventuella åtgärder mot bakgrund av de risker för den framtida utvecklingen som analysen visar.

## Vissa justeringar kan behövas i ersättningssystemet

Lönsamhetsanalysen visar inte något som tyder på att assistansersättningens grundkonstruktion ger upphov till stora problem eller snedvridningar. Utifrån ett marknads- och konkurrensperspektiv ger ersättningssystemet också goda förutsättningar för kvalitetskonkurrens på assistansmarknaden.

Trots detta har ersättningssystemet vissa brister som kan påverka assistansmarknaden negativt.

Riskerna för begränsningar i valmöjligheterna för brukare och svårigheter att rekrytera personliga assistenter är kopplade till utformningen av ersättningssystemet. Konstruktionen med en timschablon, ett högre timbelopp som kan beviljas i vissa situationer samt uppräkningstakten i förhållande till löneutvecklingen för assistenter medför dessa risker.

Den modell som regeringen nu valt för den årliga uppräkningen av timschablonen innehåller ett krav på att effektivisera verksamheten. Men systemet för personlig assistans handlar om att ett visst antal timmar ska utföras, vilket begränsar möjligheterna till rationalisering. Det går inte att effektivisera genom att minska antalet timmar i ”tjänsten personlig assistans”. Eftersom huvuddelen av kostnaderna är lönekostnader för assistenterna och systemet bygger på de timmar som brukaren beviljats så är det bara återstoden som bör omfattas av effektiviseringskravet.

Ersättningssystemet riskerar också att leda till att anordnares förmåga att hjälpa brukare att få fler assistanstimmar blir en viktig konkurrensparameter. Därtill kommer anordnarnas drivkrafter att öka antalet brukare och ännu hellre antalet timmar per brukare. Dessa drivkrafter kan uppkomma som en följd av skalfördelar i verksamheten.

Den övergång till efterskottsbetalning som skedde från och med oktober 2016 ger en finansieringssituation för företagen på assistansmarknaden som mer liknar finansieringen i andra branscher. Tidigare fick anordnarna ersättningen samma månad som assistansen utfördes. Samtidigt ger efterskottsbetalningarna upphov till större risker för likviditetsproblem för anordnare som har små marginaler. Efterskottsbetalningarna gör det därför ännu viktigare med ett funktionellt system för att redovisa utfört arbete och att Försäkringskassan betalar ut ersättningen snabbt efter det att tidredovisningarna kommit in vid månadens slut.

ISF menar att det finns behov att

- överväga att anpassa ersättningen mer till de faktiska kostnaderna
- ta hänsyn till de förutsättningar för rationalisering som anordnarna verkligen har
- pröva möjligheterna att minska risken för likviditetsproblem som kan uppstå på grund av att redovisning av utförd assistans och utbetalning av ersättningen kan ta lång tid.

## Tillståndskrav och tillsyn kan behöva skärpas för att stoppa oseriösa anordnare

Den här rapporten fokuserar inte på fel och fusk när det gäller personlig assistans, men analysen visar ändå att oseriösa aktörer är ett problem.

En del av företagen på assistansmarknaden verkar i en gråzon. Det handlar om en glidande skala från förhållandevis dåliga arbetsvillkor för de personliga assistenterna, till företag som tänjer på välfärdssystemens ändamål eller fuskar och agerar brottsligt.

Om de oseriösa anordnarna inte stoppas utan kan fortsätta bedriva sin verksamhet kan det leda till att det blir en konkurrensnackdel att följa de regler som gäller. Detta drabbar både brukare och seriösa anordnare. Det kan också leda till att förtroendet för valfrihetssystemet minskar.

Analyserna som gjorts pekar på vikten av en väl fungerande tillsyn som sker i tillräcklig omfattning.

ISF menar att det finns behov att

- säkerställa en väl fungerande tillsyn som sker i tillräcklig omfattning
- överväga om kraven för att få tillstånd att bedriva assistansverksamhet bör skärpas
- se över villkoren för att olika ersättningar och subventioner ska kunna betalas ut samtidigt så att de inte systematiskt kan utnyttjas på ett sätt som inte är avsett
- överväga om det är ändamålsenligt att kräva spårbarhet i löneutbetalningarna till personliga assistenter som en hjälp vid kontroller av misstänkta aktörer.

# Summary

## The market for assistance for persons with disabilities

The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för social-försäkringen, ISF) is an independent supervisory agency for the Swedish social insurance system. The objectives of the agency are to strengthen compliance with legislation and other statutes, and to improve the efficiency of the social insurance system through system supervision and efficiency analysis and evaluation.

This report was commissioned by the Swedish Government.

### Background

Since 1994 individuals with extensive needs of support due to disability may be granted attendance allowance to hire personal assistants. This reform was implemented to ensure the rights of individuals with major functional impairments to self-determination, independence, full participation and equality in their living conditions.

Certain conditions, as regards the need for help with specific, basic needs, must be met in order for the individual to be eligible for the attendance allowance. The assistance reform emphasizes the autonomy of the individual, and the recipient of the attendance allowance decides how, where and when the support is to be provided. The individual also chooses who will organize the assistance – which may be provided by an assistance company, the municipality or a cooperative. A few choose to be their own assistance provider and employ their assistants themselves.

It is the Swedish Social Insurance Agency that assesses the scope of the need for personal assistance in terms of the number of hours of assistance required per week.

There are about 16 000 recipients of the attendance allowance and they receive, on average, 120 hours of assistance weekly. The government sets the standard hourly allowance, which for 2017 is SEK 291 per hour.

## Objectives

The aim of this report is to map and analyse the market of providers of assistance to individuals with disabilities who receive the attendance allowance from the government.

The main areas of the analysis are

- profitability of the companies providing personal assistance
- providers on the market
- market conditions and competition
- implications of the benefit system for the market and for providers' profitability

The total government pay-out for the attendance allowance amounts to about SEK 30 billion. This report increases the understanding of the market in which this money is used.

## Methods

To analyse profitability, calculations of turnover and EBIT margin (i.e. operating margin) were made drawing on a database (Infotorg) which contains the accounting information of Swedish companies.

To analyse the conditions and barriers for effective competition a theoretical framework inspired by a model for analysing choice systems was used. The framework provides a structured analysis of the components of the market that most likely impact competition – the supply, the demand and the regulated compensation. In addition to the existing literature and data, new empirical data were collected. Two surveys were conducted, one with private assistance providers and one with assistance users. Interviews were conducted with

municipal providers, and one workshop was held with representatives of both providers and users. Some data from The Health and Social Care Inspectorate were also included in the analysis.

Data from the Swedish Social Insurance Agency and Statistics Sweden were used in both parts of the study.

## Findings

Given that it is the recipients who choose who is to organize their assistance, a market of providers has formed. Initially the municipalities provided most of the assistance – today, however, most of the assistance is provided by private companies. The private companies' share of the market was 66 percent in 2016. In addition, the market has grown – due to an increase in the number of people receiving the attendance allowance up to 2009, and to an increase in the average number of hours per recipient up to the present.

There are more than 1 000 companies in the market. Some are large or medium-sized but many are very small and assist only one or two individuals.

### *Profitability*

The average EBIT margin (i.e. operating margin) of the personal assistance companies gradually decreased over the analysed period, 2007 to 2016, from its highest point of 6.9 percent in 2008 to its lowest point of 4.1 percent in 2016.

The revenues of the companies consist of the standard hourly allowance provided for each hour of performed assistance. The hourly rate is set by the Government and is paid by the Swedish Social Insurance Agency. Prior to October 2016 the allowance was paid in advance, but since then it has been paid after the assistance has been provided and accounted for.

The companies' costs consist mainly of wages to the personal assistants. The decrease in EBIT margin is related mainly to a higher increase in hourly wage costs over the analysed period compared to the increase in the hourly allowance for personal assistance. A further decrease in the EBIT margin is expected in 2017 as the discrepancy

between increases in wages and the increase in the standard hourly allowance continues.

An analysis of the 20 largest market participants shows that over the analysed period their combined market share gradually declined. The number of acquisitions in the personal assistance market also declined significantly. Six of twenty of the largest companies (legal entities) are owned by private equity firms, and of these only one was acquired after 2010. Further, acquisitions by large healthcare companies have decreased; throughout the 2014–2017 period only a few such acquisitions occurred. The analysis shows that the attraction of this market has declined, correlating to the decrease in profitability and the change from payments in advance.

The low and decreasing profitability could start to pose a risk to the quality of provided services and limit the participation of the best and most sound personal assistance providers.

*Market conditions and competition*

Regarding market conditions and competition, the overall conclusion is that competition in the assistance market functions relatively well, despite a few limitations.

Most factors on the supply side indicate well-functioning competition between providers. The structure of the supply side – with its low market concentration, low entry and exit barriers, and small profit margins – indicates well-functioning competition between providers. On the negative side is the risk that decreasing profitability may create problems for an increasing number of companies. Another problem is that some providers push the boundaries of legitimate conduct, even to the extent of engaging in illegal operations.

On the demand side of the market are the assistant users who are aware that they have a choice of providers and who make active choices. They have access to a great deal of information on which to base their choice, but it is partly unstructured. On the negative side, switching costs also seem to impede switching between providers.

*The benefit system*

The overall view is that the attendance allowance system is well adapted to the assistance market. It is simple and creates incentives for cost efficiency and conditions for quality-based competition. However, one limitation of the system is that the allowance is not proportional to the variation in the cost of providing assistance. This can lead to a situation where companies prefer not to work for users whose assistance implies high costs and thus limit the range of choices available to those users. There is also a risk that the benefit system leads to a situation where a provider's ability to help users receive more benefit hours becomes an important competitive advantage.

## Recommendations

The conclusion of this report is that measures should be considered within the following areas.

*Concerning the implications of decreasing profitability*

- The risk that companies choose not to offer assistance to users whose assistance needs imply high costs, thus limiting the range of choices available to those users
- The conditions required for reasonable wages that would make it possible to hire personal assistants, who also will want to stay in the job
- According to the findings of this report and to the purpose of the attendance allowance, decide on the scope of providers needed to assure the users a fair range of providers from which to choose

*Concerning the benefit system*

- Adjustments of the allowance to different levels of costs
- The actual possibilities to rationalise personal assistance
- A potential need to limit liquidity problems in vulnerable companies providing personal assistance

*Concerning the existence of criminal or dubious providers of personal assistance*

- The need to secure a well-functioning supervision of personal assistance providers
- The need to tighten up the requirements for permission to operate as a personal assistance provider
- The possibilities of providers to obtain financing by means of different benefits or subsidies simultaneously
- Requirements that wage disbursements are made using traceable methods of payment, to facilitate monitoring of suspected providers

# 1 Inledning

## 1.1 Analysområden

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått regeringens uppdrag att kartlägga och analysera marknaden för anordnare som har tillstånd att bedriva personlig assistans.

Analysen fokuserar huvudsakligen på

- företagens lönsamhet
- marknadens aktörer
- marknads- och konkurrensförhållanden
- effekter av assistansersättningssystemets konstruktion.

Kartläggning och analys görs genom att beskriva marknaden, analysera lönsamheten samt undersöka assistansmarknadens förutsättningar och hinder för effektiv konkurrens. Analysen relaterar också utvecklingen till resultaten i en tidigare ISF-rapport om assistansmarknaden.[1]

## 1.2 Bakgrund

*Personlig assistans*

Den statliga assistansersättningen infördes 1994. Den innebär att Försäkringskassan kan bevilja enskilda personer ersättning för personlig assistans om de behöver hjälp med grundläggande behov

[1] ISF 2012.

mer än 20 timmar i genomsnitt per vecka. De kan därutöver också få ersättning för andra personliga behov.

Kommunerna kan bevilja ersättning för personlig assistans för personer som behöver mindre hjälp med de grundläggande behoven. Kommunerna kan även bevilja personlig assistans för andra personliga behov.

Brukarna får ersättningen för att köpa personlig assistans av ett företag, ett brukarkooperativ eller kommunen. Försäkringskassan betalar alltså inte ut den statliga assistansersättningen direkt till utföraren. Men i praktiken betalar Försäkringskassan oftast ersättningen direkt till utföraren på begäran av brukaren.[2] Ett litet antal brukare anställer själva sina assistenter.

Personlig assistans är en stödinsats som ingår i lagen (1993:287) om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS). I socialförsäkringsbalken finns regler om hur Försäkringskassan ska handlägga och administrera ersättningen till de som behöver hjälp med grundläggande behov mer än i genomsnitt 20 timmar per vecka. När det i övrigt gäller rätten till förmånen gäller bestämmelserna i LSS.

### *Ändringar i lag och praxis har påverkat antalet mottagare och timmar*

Antalet mottagare av assistansersättning mer än fördubblades från reformens införande 1994 fram till 2009. Därefter har antalet legat på ungefär oförändrad nivå fram till 2016 då antalet minskade något till knappt 15 700 mottagare. Det genomsnittliga antalet timmar per brukare har i dag nästan fördubblats jämfört med första året efter införandet.[3] Efter 2009 är det alltså antalet timmar som förklarar statens ökade kostnader för assistansersättningen i reala termer, det vill säga bortsett från prisomräkningen.

Två lagändringar förklarar 45 procent av ökningen av antalet mottagare. Det var införandet 1996 av ytterligare ett kriterium för att få personlig assistans och att personer över 65 år fick behålla assistansersättningen efter 2001. Även befolkningsökningen och att fler personer ansöker om assistansersättning har bidragit till ökningen.

---

[2] 51 kap. 19 § SFB.
[3] Se vidare Försäkringskassan (2017b).

Förändringar i rättspraxis har också påverkat utvecklingen av antalet mottagare och timmar.[4]

### *Assistansersättningen beräknas som en timschablon*

När personlig assistans infördes var tanken att den statliga assistansersättningen skulle täcka den assistansberättigades faktiska kostnader för den personliga assistansen. Det handlade då om kostnader för löner till personliga assistenter och viss administration, det vill säga kostnader för bruttolön, sociala avgifter, administration med mera. Vid beräkningen av assistenternas löner var utgångspunkten att de skulle motsvara den lön som vårdbiträden har. Assistansersättning kunde enligt Riksförsäkringsverkets föreskrifter täcka andra kostnader än assistenters bruttolön och sociala avgifter med ett belopp på högst 30 kronor per utförd timme personlig assistans (den så kallade 30-kronan).

År 1997 infördes att ersättning för assistanskostnader skulle lämnas med ett schablonbelopp per timme utförd assistans, den så kallade timschablonen. Timschablonen infördes för att begränsa kostnadsökningen. Regeringen fastställer varje år beloppet för timschablonen som Försäkringskassan betalar ut per utförd timme personlig assistans.

Timschablonen innebär att assistansersättning per timme är ett bestämt belopp oavsett de faktiska kostnaderna för den personliga assistansen. Det finns i dag inga regler om till vilka kostnader assistansföretag får använda assistansersättningen. Det finns däremot en bestämmelse om att brukaren måste använda hela assistansersättningen för att köpa personlig assistans.[5] Det innebär att brukaren ska se till att anordnaren får all utbetald assistansersättning. Inget får heller betalas tillbaka av anordnaren till brukaren.

Att ersättningssystemet har en timschablon och inte någon normering för vilka kostnader den får användas för, innebär att vissa företag kan få stora vinster medan andra har svårt att få verksamheten att gå ihop. Det beror på marknaden har många olika typer av anordnare.

Riksförsäkringsverket allmänna råd (RAR 2002:6) anger en fördelning med 87 procent av ersättningen till löne- och lönebikostnader

[4] Se vidare Försäkringskassan (2017b) och (2015).
[5] 51 kap. 4 § SFB.

för personliga assistenter och 13 procent till övriga kostnader. Denna fördelning används i dag som utgångspunkt när Försäkringskassan beräknar kostnader för högre ersättningsbelopp och utgjorde tidigare utgångspunkt för den årliga uppräkningen av timschablonen.

*Årlig uppräkning av timschablonen*

Assistansersättningens timschablon var 288 kronor 2016. Under en tioårsperiod hade schablonbeloppet då ökat med 26 procent i löpande priser. Justerat för kostnadsutvecklingen (omsorgsprisindex) minskade det genomsnittliga schablonbeloppet under motsvarande period med knappt 2 procent. Minskningen har orsakats av förhållandevis låg uppräkning de senaste åren.[6]

Inför 2015 ändrade regeringen processen för den årliga uppräkningen av timschablonen. I stället för att varje år låta Försäkringskassan lämna ett förslag om uppräkning, efter avstämning med Sveriges kommuner och landsting, övergick regeringen till den årliga indexuppräkning – pris- och löneomräkning – som gäller för myndigheters budgetar. Med denna indexuppräkning följer också en skyldighet att effektivisera verksamheten.

För 2017 har schablonbeloppet räknats upp med 1,04 procent till 291 kronor. För 2018 höjer regeringen timschablonen med 1,5 procent.

## 1.3 Tidigare utredningar

Sedan assistansreformen trädde i kraft 1994 har regeringen tillsatt flera kommittéer för att bland annat analysera bakgrunden till den fortsatta kostnadsutvecklingen. Några exempel är LSS-kommittén (2004–2008), Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (2012) och Assistansersättningsutredningen (2014).

LSS-kommittén konstaterade bland annat att de ökade kostnaderna för assistansersättning berodde på att både antalet assistansberättigade och det genomsnittliga antalet timmar per person hade ökat över tid. Utredningen om åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning menade att utformningen av den schabloniserade ersätt-

[6] Försäkringskassan (2017b).

ningen tillsammans med ersättningsnivån gav anordnarna möjligheter till stora vinster per timme. Utredningen menade vidare att detta skapade ekonomiska drivkrafter för dem att verka för ett ökat antal beviljade timmar, vilket förklarar en stor del av de ökade kostnaderna för assistansersättningen.

I rapporten *Assistansmarknaden* (ISF 2012:12) konstaterade ISF att schablonens konstruktion medförde att assistansföretag genomsnittligt gjorde stora vinster på verksamheten och att systemet skapade incitament att öka antalet timmar eftersom varje ny timme genererade stora skaleffekter. Skalfördelar innebär att assistansföretagens intäkter ökar mer än kostnaderna om de anlitas av ytterligare brukare eller befintliga brukare får fler timmar. ISF jämförde i den rapporten företagens sammanlagda kostnader för att lämna personlig assistans med timschablonen och beräknade differensen som en vinst. Beräkningen visade på en marginal på 54 kronor per timme. En aggregerad undersökning av 20 företag bekräftade att schablonen var hög jämfört med assistansföretagens kostnader. Assistansersättningsutredningen bekräftade att schablonen var för hög (SOU 2014:9) men kom fram till ett lägre belopp.

ISF visade också i rapporten *Sjukvårdande insatser och personlig assistans* (ISF 2016:16) att det finns incitament för kommuner och landsting att vältra över ansvaret för sjukvårdande insatser på personliga assistenter, vilket kan ha bidragit till statens ökade kostnader för assistansersättning. Även Assistansersättningsutredningen påpekade att det är svårt att dra en gräns mellan sjukvård och egenvård.

## 1.4 Genomförande

För att genomföra granskningen har ISF arbetat tillsammans med externa experter som har gjort fördjupade analyser av lönsamheten på assistansmarknaden samt av marknads- och konkurrensförhållanden. ISF har samarbetat med Grant Thornton som varje år tar fram en rapport om den privata vård- och omsorgsmarknaden ur ett finansiellt perspektiv. ISF har också samarbetat med Copenhagen Economics som är specialiserade på nationalekonomisk marknads- och konkurrensanalys. Upplägget diskuterades inledningsvis med medarbetare på Konkurrensverkets avdelning för analys som också har kommenterat rapportdelen om marknads- och

konkurrensförhållanden. ISF har även hämtat in information från Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Utöver vad som beskrivs i följande avsnitt har litteratur, betänkanden, rapporter med mera också använts som informationskällor (se även referenslistan).

### 1.4.1 Metod för att analysera lönsamheten

Grant Thornton har sedan ett antal år tillbaka genomfört en utredning varje år om lönsamheten och utvecklingen i hela vård- och omsorgssektorn i Sverige. ISF har gett företaget uppdraget att till den här rapporten fördjupa analysen av assistansmarknaden för att belysa frågorna i regeringsuppdraget.

Dataunderlaget till beräkningarna av omsättning[7] och rörelsemarginal för assistansmarknaden kommer från Infotorg. Grant Thornton har hämtat in uppgifter om omsättning och rörelsemarginal för samtliga assistansbolag baserat på SNI-kod[8] ”88102 Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder”.

Analysen redogör för utvecklingen av lönsamheten över de senaste 10 åren baserat på samtliga bolag i studien. Baserat på detta material fördjupar Grant Thornton analysen av lönsamheten under de senaste fyra åren för de 20 största assistansbolagen. Se kapitel 4.

Företaget har också analyserat fördelningen av kostnader mellan dels personalkostnader för de personliga assistenterna, dels övriga kostnader. Denna analys är baserad på de 30 största bolagen där bolagens verksamhet inom assistans motsvarar minst 90 procent av omsättningen under 2015. Beräkningarna är baserade på underlag om utbetald assistansersättning från Försäkringskassan och samkörda med data från Infotorg. För de 30 bolagen har dessutom statistik från Statiska centralbyrån (SCB) över personalkostnader fördelat på yrke använts. Se kapitel 5.

[7] Analysen är gjord utifrån nettoomsättning men eftersom den i assistansverksamheten i all väsentlighet motsvarar all verksamhet används begreppet omsättning i rapporten.

[8] Standarden för svensk näringsgrensindelning, SNI, används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. SCB ansvarar för klassifikationen SNI, men det är Skatteverket som ansvarar för inhämtandet av SNI-koder. Det sker i samband med att företagen registrerar sina verksamheter hos Skatteverket.

Analysen av lönsamheten har fokuserat på rörelseresultatet, eftersom det är ett robust mått för att mäta verksamhetens lönsamhet. Det är dessutom mindre känsligt för påverkan av koncerninterna transaktioner. Det påverkas inte heller av finansieringen av bolaget, till skillnad från resultat efter finansnetto och årets resultat.

Inom ramen för denna studie har det inte varit möjligt att närmare studera värdeöverföring inom koncerner eller till holdingbolag. Det beror på att en redovisning av enskilda bolags räntekostnader, koncernbidrag och utdelningar riskerar att bli missvisande och inte heltäckande. För att förstå bolagens faktiska och underliggande värdeöverföringar till ägare krävs en djupare analys av hela koncerner än vad som funnits utrymme för.

### 1.4.2 Metod för analys av marknads- och konkurrensförhållanden

För att analysera hinder och förutsättningar för effektiv konkurrens på assistansmarknaden har det krävts en kartläggning och analys av utbuds- och efterfrågesidan samt den reglerade ersättningen som utgör priset på marknaden. Studien utgår från ett teoretiskt ramverk för att analysera valfrihetsmarknader.

Det teoretiska ramverket har i studien kompletterats med nytt empiriskt underlag för att kunna beskriva och analysera den svenska assistansmarknaden. Det innebär att registerdata från Försäkringskassan har kompletterats med enkäter som har skickats till brukare och anordnare, intervjuer som har genomförts med anordnare och en workshop som har hållits med anordnare och brukare. Enkäterna besvarades av 184 brukare, 37 privata anordnare och 12 kommuner.

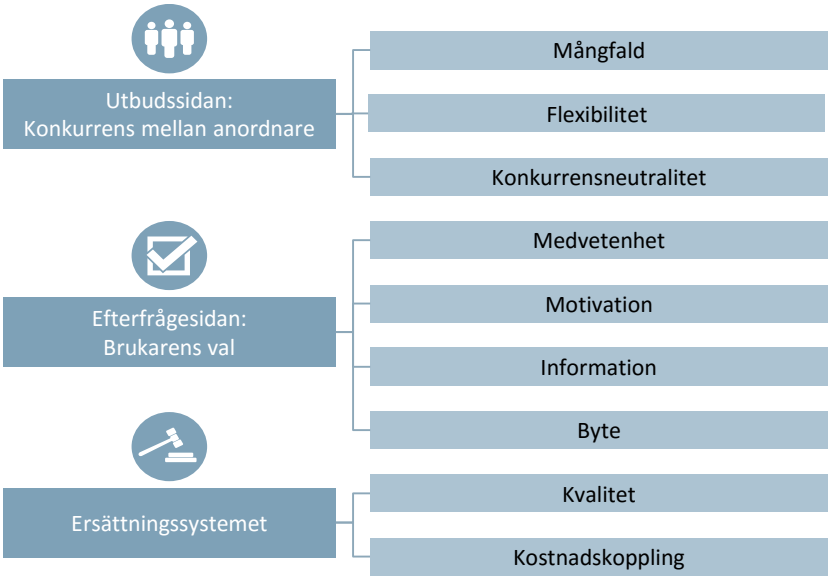
Det teoretiska ramverket för att analysera hur väl förutsättningarna för en effektiv konkurrens är uppfyllda är inspirerat av en analysmodell för valfrihetsmarknader utvecklad av den brittiska konkurrensmyndigheten, Competition & Markets Authority (tidigare Office of Fair Trading). Detta ramverk har senare anpassats till en svensk kontext i en uppdragsforskningsrapport från Konkurrensverket.[9]

[9] Konkurrensverket 2012:3.

Modellen sammanfattas i figur 1 där de områden framgår som har analyserats när det gäller anordnarna, brukarna och ersättnings-systemet.

En närmare beskrivning av hur det empiriska underlaget tagits fram, av registerdata och av modellen och de teoretiska resonemang den bygger på finns i bilaga 1.

Figur 1. Analysmodellens områden




*Källa*: Copenhagen Economics baserat på Konkurrensverket 2012:3, s. 36 och Office of Fair Trading (2010), s. 12.

Analysen innehåller bland annat ett mått på marknadskoncentrationen med Herfindahl-Hirschman index (HHI) och några iakttagelser från IVO:s tillsyn.

## 1.5 Disposition

I del 1 ger kapitel 2 en översiktlig beskrivning av marknaden för personlig assistans.

Del 2 omfattar kapitel 3–5 där det finns analyser av lönsamheten för företagen på assistansmarknaden. Kapitel 3 sammanfattar analysen. Därefter fördjupas analyserna av utvecklingen och vilka kostnader ersättningen används till i kapitel 4 och 5.

Del 3 omfattar kapitel 6–9 och redovisar analysen av marknads- och konkurrensförhållandena. Kapitel 6 sammanfattar slutsatserna. Kapitel 7 analyserar *konkurrensen mellan anordnare* (utbudssidan) genom att undersöka mångfald, flexibilitet och konkurrensneutralitet. Kapitel 8 analyserar *brukarens val* (efterfrågesidan) genom att undersöka brukarnas medvetenhet, motivation, information och möjligheter att byta anordnare. Kapitel 9 tar särskilt upp *ersättningssystemet* och hur det påverkar lönsamheten och marknaden. I kapitlet analyseras incitamenten för kvalitet och om ersättningssystemet tar hänsyn till varierande kostnader för att utföra assistans.

I del 4 finns i kapitel 10 en diskussion utifrån resultaten och ISF:s övergripande slutsatser utifrån dem.

# Del 1 – Översiktlig beskrivning av marknaden för personlig assistans

I del 1 ger kapitel 2 en översiktlig beskrivning av marknaden för personlig assistans.

# 2 Marknaden för personlig assistans

På assistansmarknaden verkar kommuner, bolag och ekonomiska föreningar (brukarkooperativ). Bolagen tar allt större andel av marknaden och dominerar nu genom att anordna assistans åt närmare två tredjedelar av brukarna.[10] Kommunernas andel minskar. Det gör även kooperativens, vars andel hela tiden varit förhållandevis liten.

Det finns över tusen bolag med tillstånd att bedriva personlig assistans. Det är några stora företag, flera medelstora och en mängd små. De 25 största står för en tredjedel av marknaden och de 100 största för drygt hälften. Över 500 anordnare bedriver assistans för endast en person.

Sedan 2009 finns det cirka 16 000 brukare av statlig assistansersättning. I genomsnitt fick de 127,5 timmar personlig assistans per vecka under 2016. Ersättningen betalas genom en timschablon som är 291 kronor under 2017. För anordnarna innebär detta att varje brukare som har statlig assistansersättning i genomsnitt bär cirka 1,8 miljoner kronor per år.

Statens kostnad för assistansersättningen var cirka 25 miljarder kronor under 2015. Under 2016 var motsvarande belopp cirka 26 miljarder kronor.[11] Dessutom finansierar kommunerna med närmare 5 miljarder för de första 20 timmarna.

[10] Försäkringskassan (2017b).

[11] Eftersom betalningarna övergick från förskottsbetalning till efterskottsbetalning 2016 har Försäkringskassan beräknat ett belopp för 2016 som motsvarar 12 månaders utbetalningar och därmed är jämförbart med tidigare år.

## 2.1 Regeringen fastställer priset – brukaren bedömer kvaliteten

Regeringen fastställer timschablonens storlek vilket innebär att priset per timme personlig assistans är fixerat. Det är sedan varje brukare som köper sin personliga assistans, och därmed väljer vem som ska utföra assistansen. Det innebär att konkurrensförhållandena på assistansmarknaden skiljer sig från andra marknader, både jämfört med annan utlagd social omsorg och andra kommersiella verksamheter.

Utgångspunkten är att det inte ska gå att konkurrera med priset på personlig assistans. All utbetald ersättning ska gå till den anordnare som brukaren valt. I den mån brukaren inte använder ersättningen för att köpa personlig assistans ska Försäkringskassan återkräva motsvarande belopp.[12] Det kan till exempel gälla om brukaren får en tjänst av anordnaren som inte är personlig assistans. Detta skulle kunna vara hjälp med kostnader för en bostad eller ett kontant lån.

Ett alternativ till att konkurrera med priser skulle kunna vara konkurrens som gäller kvalitet i utförandet. Men en utgångspunkt för kvalitet i assistansen är självbestämmandet, det vill säga att det är brukaren och inte anordnaren eller staten som bestämmer hur assistansen ska utföras. Vad som är god kvalitet i utförarandet är inte definierat i författningen eller förarbetena. Det är därför särskilt svårt att avgöra vad kvalitet i assistansen är, annat än vad den enskilda brukaren upplever. Avsikten med assistansen är inte att den ska vara professionell i omvårdnadshänseende. I stället är utgångspunkten att den personliga assistansen ska avprofessionalisera stödet genom att betona brukarens självbestämmande över när, var och hur assistansen ska utföras.

## 2.2 Den privata assistansmarknaden växer inte längre så mycket

Andelen brukare som valt någon typ av privat alternativ har vuxit successivt över åren medan andelen som valt kommunen som utförare har minskat. Detta skifte är huvudförklaringen till den starka tillväxten inom den privata assistansmarknaden. Men de senaste åren har privatiseringstakten avtagit till cirka 1 procentenhet per år för perioden 2014 till 2016.

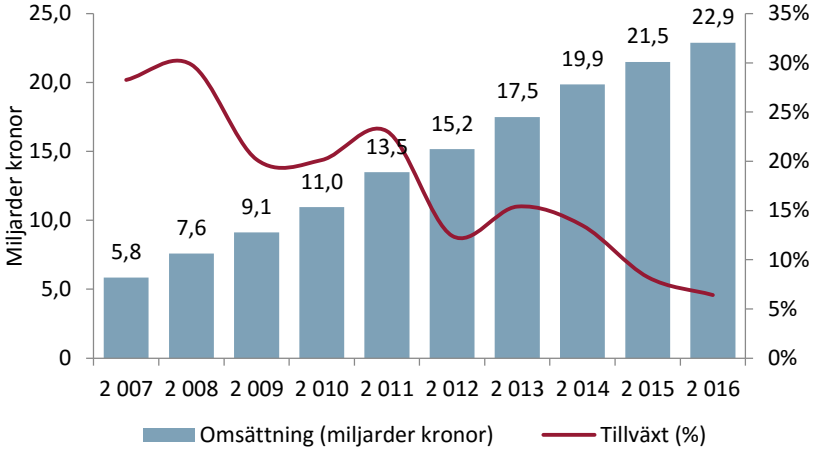
[12] 51 kap. 20 § SFB.

De privata assistansföretagen är i hög utsträckning aktiebolag. Omsättningen för privata assistansaktiebolag har vuxit från cirka 5,8 miljarder 2007 till cirka 22,9 miljarder kronor 2016. Ökningen motsvarar en årlig genomsnittlig tillväxt på cirka 16 procent. Tillväxttakten i branschen var 6,4 procent 2016.

Den tidigare starka tillväxten i timmar per brukare har avtagit och detsamma gäller antalet brukare, vilka minskat något under 2016. Sammantaget har tillväxttakten i branschens omsättning minskat stadigt sedan 2013.

Figur 2 visar den sammanlagda omsättningen för den privata assistansmarknaden i löpande priser där verksamheten bedrivs i aktiebolagsform. Urvalet av aktiebolag är baserat på SNI-kod ”Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder” för vilka omsättningen huvudsakligen utgörs av assistansersättning.

Figur 2. Beräknad omsättning och tillväxt för den privata assistansmarknaden




*Källa*: Infotorg, omsättning har från 2010 och framåt årligen (skiftet augusti/september) inhämtats för aktiebolag baserat på SNI-kod 88102 ”*Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder*”.

Den viktigaste tillväxtfaktorn för den privata assistansmarknaden har varit det ökande antalet assistansberättigade som väljer en privat anordnare. Resten av tillväxten förklaras huvudsakligen av uppräkningen av timschablonen i löpande priser och ökningen i antalet

timmar per assistansberättigad brukare. Omsättningen i bolagen påverkas också av kommunal personlig assistans enligt LSS.

Som jämförelse ökade de totala kostnaderna för statliga assistansersättningen med 77 procent i löpande priser mellan åren 2007 och 2016. I fasta priser (justerat för kostnadsökningar inom de kommunala omsorgsverksamheterna) var ökningen 38 procent.[13] Eftersom antalet brukare inte förändrats så mycket under tioårsperioden speglar detta främst ökningen av det genomsnittliga antalet timmar.

[13] Försäkringskassan (2017b).

# Del 2 – Analys av assistansbolagens lönsamhet

Del 2 omfattar kapitel 3–5 där det finns analyser av lönsamheten för företagen på assistansmarknaden.

Kapitel 3 sammanfattar analysen.

Därefter fördjupas analyserna av utvecklingen och vilka kostnader ersättningen används till i kapitel 4 och 5.

# 3 Sammanfattande analys av lönsamheten

## 3.1 Lönsamheten har minskat

Under den analyserade perioden 2007 till 2016 har rörelsemarginalen minskat successivt från sin högsta nivå på 6,9 procent 2008 till sin lägsta nivå på 4,1 procent 2016. I avsnitt 1.4.1 förklaras varför rörelsemarginalen används som mått på lönsamheten. Det sammantagna rörelseresultatet för alla privata assistansaktiebolag uppgick till 0,9 miljarder kronor för 2016.

Lönsamheten är generellt sett högre för de mindre assistansaktiebolagen än för de större. Detta framgår om de delas in i kategorier efter omsättning, med de minsta bolagen i kategorin 0–10 miljoner i omsättning och de största bolagen i kategorin med mer än 200 miljoner i omsättning. Bolagen med den minsta omsättningen hade en rörelsemarginal på 7,1 procent för 2016 medan de största bolagen hade en marginal på 2,6 procent.

Den genomsnittliga lönsamheten i den kategori som inkluderar de största bolagen påverkades negativt av lönsamheten i ett enskilt större bolag under 2016. Om analysen bortser från det företaget är marginalen för de största bolagen 3,7 procent. En delförklaring till de genomsnittliga skillnaderna i lönsamhet mellan de största respektive minsta företagen på marknaden kan antas vara att de minsta bolagens lönsamhet i större utsträckning påverkas av att ägarna inte tar ut marknadsmässiga löner. Detta är möjligt enligt de fåmansbolagsregler som gäller, och påverkar lönsamheten i företag där ägarlönerna är en högre andel av de totala kostnaderna. Den lägre lönsamheten för de största bolagen kan även bero på att högre overheadkostnader för vissa bolag inte uppvägs av skalfördelarna.

Lönsamheten i assistansbranschen skiljer sig från lönsamheten i vårdbranscherna omsorg och socialtjänst, primärvård, specialistvård och tandvård. I motsats till assistansmarknaden har rörelsemarginalen för alla dessa delbranscher ökat under den analyserade perioden och var 2016 över 10 procent. En orsak till att företag som är verksamma inom primärvård, specialistvård och tandvård visar högre lönsamheten är att dessa branscher har många små fåmansbolag som kan ta ut icke-marknadsmässiga löner enligt fåmansbolagsreglerna. Dessa branscher skulle ha väsentligt lägre lönsamhet om de mindre fåmansbolagen exkluderas från analysen, men även då har assistansbranschen lägst lönsamhet.

## 3.2 Sänkt uppräkningstakt av timschablonen förklarar lägre lönsamhet

Intäkterna för assistansanordnare baseras på en timschablon per utförd assistanstimme. Eftersom huvuddelen av intäkterna och kostnaderna beror direkt på antalet utförda assistanstimmar kommer nettot mellan timschablonen och timkostnaden för en personlig assistent till stor del att avgöra bolagens lönsamhet.

Den minskande rörelsemarginalen inom assistansbranschen förklaras främst av att uppräkningstakten för timschablonen har sänkts över tid. För perioden 2014–2016 har uppräkningen understigit utvecklingen för SKL:s omsorgsprisindex som ska spegla kostnadsutvecklingen i omsorgsbolagen. Assistansbolagens ökade kostnader i förhållande till intäkterna beror på personalkostnader i allmänhet och löner till personliga assistenter i synnerhet.

Lönsamheten 2016 påverkades också negativt av att ungdomsrabatten på arbetsgivaravgiften togs bort från och med juni 2016. Detta ökade de totala lönekostnaderna för assistansbolagen med cirka 0,5 procentenheter.

## 3.3 Jämförelse med tidigare analys av assistansmarknaden

I ISF:s tidigare undersökning av assistansmarknaden, som presenterades i rapporten *Assistansmarknaden – En analys av timschablonen* (ISF Rapport 2012:12), uppvisade assistansbolagen 2009 en genomsnittlig rörelsemarginal på cirka 8 procent. Även en jämförelse med den rapporten bekräftar alltså att lönsamheten i assistansbranschen har minskat kraftigt, vilket huvudsakligen förklaras av ökade assistanslönekostnader i förhållande till intäkterna. Assistanslönekostnaderna i förhållande till intäkterna var enligt den tidigare rapporten cirka 79 procent av intäkterna 2009 och den här rapporten visar att de var cirka 84 procent 2016.

## 3.4 Ytterligare försvagning av lönsamheten att vänta för 2017 och 2018

En ytterligare försvagning av lönsamheten väntas under 2017, vilket ökar problemen för de anordnare som redan befinner sig i en ekonomiskt pressad situation. Orsaken till den väntade försvagningen är att uppräkningen av timschablonen har sänkts till 1,04 procent samtidigt som löneökningarna i kollektivavtalen ligger på 2,17 procent. Utöver löneökningarna kommer lönsamheten 2017 även att minska på grund av helårseffekten av att den tidigare sänkta arbetsgivaravgiften för ungdomar tas bort. Trenden förväntas fortsätta även 2018 då uppräkningen av schablonen är lägre än den kollektivavtalade löneökningen.

## 3.5 Minskad koncentration på assistansmarknaden och minskad förvärvsaktivitet från vårdkoncerner och riskkapitalbolag

Utvecklingen av assistansmarknaden karakteriseras av att de 20 största aktörernas marknadsandel sjönk successivt mellan 2007 och 2016.

Omfattningen av att köpa upp bolag, det vill säga förvärvsaktiviteten, har minskat betydligt över tid. Det förklaras sannolikt av att branschens attraktionskraft har sjunkit för investerare i takt med att

lönsamheten minskat. Sex av de 20 största och granskade assistansbolagen ägs av riskkapitalbolag. Av dessa assistansbolag har endast ett förvärvats efter 2010.

Analysen visar även att det bara är en minoritet av de tio största vårdkoncernerna som har förvärvat något assistansbolag under senare år (2014–2017). Två av koncernerna har gjort enstaka förvärv och endast en av koncernerna har genomfört flera förvärv, men i avtagande takt under perioden. Utöver en väsentligt minskad förvärvsaktivitet har ingen nyetablering från något riskkapitalbolag skett i assistansbranschen i Sverige under senare år.

## 3.6 Efterskottsbetalning av assistansersättningen kan medföra likviditetsproblem för vissa företag

Försäkringskassan övergick i oktober 2016 från förskottsbetalning till efterskottsbetalning av assistansersättningen. En granskning av de 20 största assistansbolagens balansräkningar visar att förändringen har ökat bolagens rörelsekapitalbindning med i genomsnitt 11 procent av omsättningen. Bolagens nettokassor har även minskat i motsvarande grad i förhållande till intäkterna. I kombination med en potentiellt fortsatt vikande rörelsemarginal kan det bidra till att antalet bolag med likviditetsproblem kommer att öka, särskilt bland de mindre aktörerna som inte har uppbackning av större koncerner.

Förskottsbetalningen innebar att aktörer på marknaden delvis finansierade expansion och förvärv med pengar från just förskottsbetalningen. Övergången till efterskottsbetalning är ett steg mot en mer normal finansieringssituation, från en tidigare gynnsam situation och bedömningen av likviditetsproblemen måste göras i det perspektivet.

# 4 Lönsamhetsutvecklingen

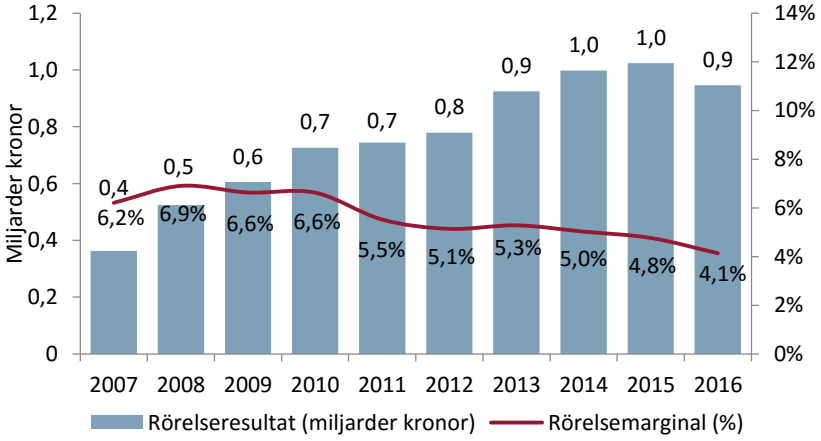
Syftet med detta kapitel är att analysera lönsamheten i assistansbranschen och utvecklingen av lönsamheten över tid. Kapitlet börjar med en översiktlig beskrivning av utvecklingen den senaste tioårsperioden för hela assistansmarknaden och följs av en fördjupad analys av de 20 största assistansaktiebolagen.

I denna studie analyseras lönsamheten i första hand genom bolagens rörelsemarginaler. På så sätt kan verksamhetens lönsamhet belysas oberoende av bolagens finansieringslösningar och belåningsgrad. Se även avsnitt 1.4.1.

## 4.1 Branschöversikt och en jämförelse med den övriga vårdsektorn

Figur 3 visar det sammantagna rörelseresultatet för aktiebolagen på assistansmarknaden och hur rörelsemarginalen utvecklats den senaste tioårsperioden.

Figur 3. Rörelseresultat och rörelsemarginal




*Källa*: Infotorg, totala assistansmarknaden definierat som aktiebolag (ej offentligt ägda) med SNI-kod 88102 Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder.

Rörelsemarginalens högsta nivå under de senaste tio åren nåddes 2008 då marginalen var 6,9 procent. Året innan infördes den så kallade ungdomsrabatten på arbetsgivaravgiften. Detta innebar att arbetsgivaravgifterna sänktes för ungdomar under 25 år (senare ändrat till under 26 år), vilket bidrog till ökad lönsamhet.

Från och med 2009 minskade lönsamheten i branschen successivt med undantag för en mindre och tillfällig uppgång 2013. 2016 var det aggregerade rörelseresultatet 0,9 miljarder kronor, vilket motsvarade en rörelsemarginal på 4,1 procent.

Under 2015 påbörjades förändringen av ungdomsrabatten, vilket innebar att den sänkning av arbetsgivaravgifterna för unga som infördes 2007 successivt fasades ut. För 2016 höjdes arbetsgivaravgiften för unga från 25,46 procent till normalnivån på arbetsgivaravgiften 31,42 procent. Förändringen från 25,46 procent till 31,42 procent gäller från den 1 juni 2016. Detta innebär att 7 av 12 månader påverkades under 2016, vilket i genomsnitt ökade lönekostnaden för att ha en person under 26 år anställd med cirka 2,8 procentenheter. Totalt sett beräknas detta ha ökat den genomsnittliga lönekostnaden i assistansbranschen med 0,5 procentenheter under 2016. Enligt SCB stod unga mellan 18–24 år för 19,3 procent av totala antalet anställda personliga assistenter (5343 Personliga assistenter) inom den privata sektorn under 2016.

Tabell 1. Rörelsemarginal per storlekskategori – assistansmarknaden

| *Omsättningskategori (miljoner kronor)* | *2013* | *2014* | *2015* | *2016* |
|---|---|---|---|---|
| 10–25 | 7,8 % | 7,7 % | 6,7 % | 6,0 % |
| 25–50 | 5,5 % | 6,3 % | 6,1 % | 5,4 % |
| 50–100 | 4,2 % | 4,4 % | 3,5 % | 4,3 % |
| 100–150 | 5,5 % | 5,3 % | 4,0 % | 4,2 % |
| 150–200 | 7,6 % | 5,3 % | 6,1 % | 6,6 % |
| 200+ | 4,4 % | 3,8 % | 4,1 % | 2,6 % |
| *Totalt (bolag större än 10 miljoner kronor)* | *5,0 %* | *4,8 %* | *4,5 %* | *4,0 %* |
| 0–10 | 6,9 % | 7,4 % | 7,5 % | 7,1 % |
| *Totalt* | *5,3 %* | *5,0 %* | *4,8 %* | *4,1 %* |

*Källa*: Infotorg, totala assistansmarknaden definierat som aktiebolag (inte offentligt ägda) med SNI-kod 88102 Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder.

Generellt har de mindre bolagen på assistansmarknaden högst lönsamhet (Tabell 1). Den relativt sett höga rörelsemarginalen för kategorin 150–200 miljoner förklaras till stor del av ett enskilt bolag med signifikant högre rörelseresultat. Om detta bolag exkluderas uppgick rörelsemarginalen för kategorin 150–200 miljoner till 5,7 procent 2016. Den minskade lönsamheten i kategorin med en omsättning på mer än 200 miljoner kronor 2016 förklaras främst av en förändring från positivt till negativt resultat för Frösunda Omsorg AB. Om Frösunda Omsorg AB exkluderas var marginalen för de största bolagen 3,7 procent 2016. De största bolagen analyseras närmare i nästa avsnitt och där framgår att flera av dem har en rörelsemarginal över genomsnittet för samtliga bolag.

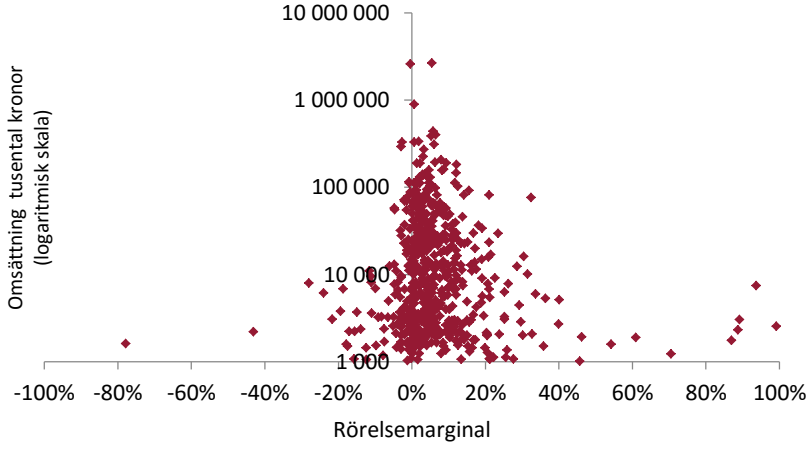
Jämfört med övriga kategorier är det mer osäkert att använda rörelsemarginalen för att analysera lönsamheten för de minsta företagen (mindre omsättning än 10 miljoner kronor). En orsak är att de flesta assistansbolag på marknaden kan antas vara fåmansbolag och att ägarna då kan låta bli att ta ut marknadsmässiga löner enligt de fåmansbolagsregler som gäller. Rörelsemarginalen i de minsta bola-

gen påverkas i större utsträckning av detta eftersom ägarlönerna i de små bolagen är en högre andel av de totala kostnaderna än i de större bolagen. En annan orsak till osäkerheten är att det är svårt att mäta den verkliga lönsamheten för nya bolag.

En delförklaring till de genomsnittliga skillnaderna i lönsamhet mellan de största respektive minsta företagen på marknaden kan antas vara att de minsta bolagens lönsamhet i större utsträckning påverkas av, och påverkar lönsamheten i företag där ägarlönerna är en högre andel av de totala kostnaderna.

Figur 4 illustrerar spridningen i de privata aktiebolagens lönsamhet. Bolagen emellan är den förhållandevis låg i jämförelse med jämförbara branscher. Det kan tilläggas att de med störst marginal är mindre bolag med mycket låg omsättning. De med allra störst marginal tycks vid en överblick vara ägarledda bolag som inte tar ut någon eller mycket begränsad lön. Några av dem har även annan verksamhet (till exempel konsulttjänster).

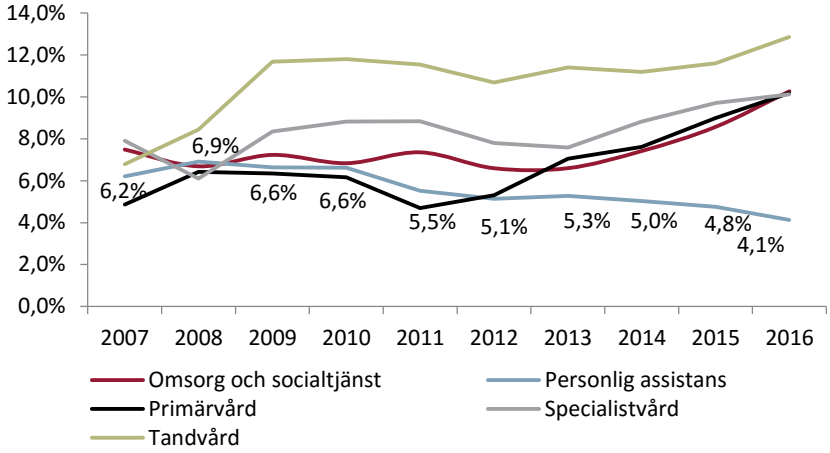
Figur 4. Rörelsemarginalen hos marknadens aktörer 2016




Anm.: Varje prick motsvarar ett företag och på y-axeln anges omsättningen under 2016.
*Källa*: Infotorg, totala assistansmarknaden definierat som aktiebolag (ej offentligt ägda) med SNI-kod 88102 Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder. Notera: Urval för denna figur baseras på bolag med en omsättning om minst 1miljon krornor för 2016.

Assistansmarkanden utmärker sig i relation till övriga delbranscher i vårdsektorn, både i termer av en negativ trend och en lägre nivå på rörelsemarginalen (Figur 5). Rörelsemarginalen för de övriga delbranscherna har ökat under den analyserade perioden och var över 10 procent 2016. Skillnaden mellan assistansmarknaden och de övriga delbranscherna har ökat över tid och mest efter 2013.

Figur 5. Rörelsemarginal per vårdbransch




*Källa*: Infotorg, totala assistansmarknaden definierat som aktiebolag (ej offentligt ägda) med SNI-kod 88102 Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder.

Notera att figur 5 även inkluderar de små bolagens rörelsemarginaler. Dessa marginaler påverkas alltså i större utsträckning av bland annat icke-marknadsmässiga löneuttag. De branscher som främst påverkas av uttag av detta slag är primärvården, specialistvården och tandvården. Dessa branscher skulle ha väsentligt lägre lönsamhet om de mindre fåmansbolagen exkluderades ur analysen. Men även med hänsyn till detta har assistansbranschen den lägsta lönsamheten.

Den inneboende risken i en assistansverksamhet kan från ett affärsperspektiv antas vara lägre än för vård- och omsorgsbranschen generellt. Branschen kräver inte heller några större investeringar och inträdesbarriärerna är förhållandevis låga. Detta sammantaget motiverar att branschen har lägre lönsamhet än de andra vårdbranscherna.

## 4.2 Analys av lönsamheten för de 20 största assistansbolagen

Tabell 2 visar intäkter och lönsamhetsutveckling för de 20 största assistansbolagen av alla bolag där minst 80 procent av intäkterna är assistansersättning från Försäkringskassan.

Tabell 2. De 20 största assistansbolagen

| | *Netto oms.* | *Rörelsemarginal %* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Miljoner kronor* | *2016* | *2013* | *2014* | *2015* | *2016* | *Medel* | *Ägande* |
| Humana Assistans AB | 2 663 | 7,4 | 7,6 | 6,5 | 5,4 | 6,7 | Riskkapital |
| Brukarkooperativet JAG Serviceaktiebolag | 895 | 1,0 | 1,2 | 2,0 | 0,6 | 1,2 | Kooperativ |
| Nordström Assistans AB | 438 | 5,9 | 6,4 | 5,3 | 5,8 | 5,9 | Riskkapital |
| Assistansbolaget i Sverige AB | 399 | 7,2 | 7,2 | 7,7 | 6,5 | 7,2 | Riskkapital |
| Olivia Personlig Assistans Aktiebolag | 386 | 6,2 | 7,2 | 6,9 | 5,2 | 6,4 | Riskkapital |
| STIL Assistans AB | 336 | 5,3 | 4,2 | 3,6 | 1,8 | 3,7 | Kooperativ |
| Assistans för Dig i Sverige AB | 413 | 1,9 | 0,1 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | Privat |
| Lystra Personlig Assistans AB1 | 328 | -77,5 | -63,5 | -15,8 | -2,7 | -39,9 | Privat |
| FMF Assistans AB2 | 310 | 8,2 | 8,2 | 8,4 | 6,1 | 7,7 | Privat |
| Särnmark Assistans Aktiebolag | 293 | 2,8 | 0,6 | -1,4 | -3,0 | -0,2 | Privat |
| Alminia AB | 270 | 7,8 | 7,3 | 4,9 | 3,2 | 5,8 | Privat |
| Inre Kraft i Norr AB | 226 | 5,6 | 5,2 | 4,3 | 3,1 | 4,6 | Riskkapital |
| Nordica Assistans AB | 207 | 5,5 | 9,0 | 8,9 | 7,9 | 7,8 | Privat |
| Din Förlängda Arm i Norr AB | 193 | 10,9 | 9,3 | 5,6 | 6,3 | 8,1 | Privat |
| VH assistans AB | 190 | 5,6 | 6,1 | 8,4 | 9,3 | 7,3 | Privat |
| Vivida Assistans AB | 189 | 2,2 | 0,9 | 1,0 | 2,2 | 1,6 | Privat |
| Assistans i balans i Sverige AB | 188 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 1,4 | 0,6 | Privat |
| LSS Assistans Aros AB | 181 | 17,6 | 15,5 | 14,8 | 12,1 | 15,0 | Privat |
| Novasis Mitt AB | 158 | 10,3 | 7,3 | 5,9 | 4,7 | 7,0 | Privat |
| Annas Assistans Sverige AB | 157 | 4,1 | 3,6 | 6,0 | 8,2 | 5,5 | Riskkapital |
| *Urval 20* | *8 421* | *6,0* | *5,7* | *4,9* | *4,1* | *5,2* | |
| Övriga | 14 451 | 4,8 | 4,6 | 4,7 | 4,2 | 4,6 | |
| *Total* | *22 872* | *5,3* | *5,0* | *4,8* | *4,1* | *4,8* | |
| Frösunda Omsorg AB | 2 601 | -0,6 | -1,9 | 1,9 | -0,4 | -0,3 | Riskkapital |

Anm.: Privat som ägandeform anger de privatägda bolag som inte är riskkapitalbolag. Övriga omfattar alla bolag enligt SNI-kod 88102 utom de 20 största som anges separat med företagsnamn. Frösunda Omsorg AB ingår i övriga och därmed i totalt belopp.
*Källa*: Infotorg, totala assistansmarknaden definierat som aktiebolag (ej offentligt ägda) med SNI-kod 88102 Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder.

Andelen assistansintäkter har uppskattats utifrån underlag från Försäkringskassan om årlig utbetalning av assistansersättning. Utbetalningarna gäller den statliga assistansersättningen inklusive ersättning för de första 20 timmarna som sedan finansieras av kommunerna. Det rör sig alltså inte om den personliga assistans som kommunerna beslutar om och finansierar enligt LSS.

Utbetalningarna kan skilja sig från bolagens faktiska intäktsredovisning och därför är andelarna i tabellen en approximation. Vidare kan de faktiska assistansintäkterna vara högre än utbetalningarna från Försäkringskassan, om bolagen också utför personlig assistans enligt LSS som beviljas och betalas av kommuner. Eftersom betalningsrutinen ändrades från förskott till efterskott under 2016 har andelen assistans i verksamheten baserats på 2015 års utbetalningar.

Frösunda Omsorg AB är exkluderat eftersom bolagets omsättning enligt beräkningarna till cirka en tredjedel hör till verksamhet som inte finansieras av assistansersättning via Försäkringskassan. Om bolaget hade inkluderats skulle analysen av assistansbolagens rörelsemarginaler kunnat snedvridas.

### *Utvecklingen av lönsamheten i de 20 största assistansbolagen*

I genomsnitt har de 20 största assistansbolagen en liknande nivå och trend i lönsamhet som branschen som helhet. Men ett par bolag har signifikant högre respektive lägre lönsamhet än genomsnittet. Trots detta befinner sig lönsamheten i de flesta av bolagen inom ett relativt begränsat intervall. Detta förklaras sannolikt av ersättningsmodellen med fast ersättning per timme.

Tolv av bolagen är privatägda, sex av bolagen ägs i majoritetsform av riskkapitalbolag (inklusive ett börsnoterat företag) och två av bolagen har kooperativa ägare. Inom urvalet har de riskkapitalägda bolagen en något högre genomsnittsmarginal än de övriga. 2016 var genomsnittsmarginalen för dessa bolag 5,5 procent, 3,3 procent för de privatägda och 1,0 procent för de kooperativa företagen. Lönsamheten i urvalet av privatägda bolag påverkas negativt av utvecklingen i Lystra Personlig Assistans AB, som har vuxit från nära noll i omsättning 2013 och under expansionen haft stora förluster. Exklusive Lystra var rörelsemarginalen för de privatägda bolagen 4,0 procent för 2016.

### *Lägre uppräkningstakt av timschablonen bakom minskad lönsamhet*

Intäkterna för assistansanordnare baseras på en timschablon per utförd assistanstimme. Eftersom huvuddelen av intäkterna och kostnaderna beror direkt på antalet utförda assistanstimmar kommer nettot mellan intäkter och kostnader till stor del att avgöra bolagens lönsamhet. Vidare saknar marknadsaktörerna möjlighet att påverka sina timpriser eftersom de fastställs av regeringen. De har dessutom begränsade möjligheter att påverka assistanslönerna eftersom de fastställs av kollektivavtal och i konkurrens om arbetskraft mellan aktörerna.

Den minskande rörelsemarginalen förklaras därför av att uppräkningstakten för timschablonen har sänkts över tid och under tidsperioden 2013 till 2016 klart understigit kostnadsutvecklingen enligt SKL:s omsorgsprisindex. Analysen av de 20 största bolagen visar att personalkostnaderna sammantaget för assistenter och övriga ökade med cirka 1,8 procentenheter som andel av omsättningen mellan 2013 och 2016. En närmare beskrivning av hur personalkostnaderna fördelas mellan assistentkostnader och övriga personalkostnader finns i kapitel 5.

Ökningen av personalkostnaderna som andel av omsättningen var högst under 2016. Detta förklaras delvis av de höjda arbetsgivaravgifterna för unga under 26 år.

Aktörernas möjligheter att påverka sin lönsamhet begränsas därmed i huvudsak till att minska administrationskostnader och övriga omkostnader. En analys av bolagens övriga externa kostnader visar att dessa minskat något (0,5 procentenheter) som andel av omsättningen mellan 2013 och 2016. Men ambitionerna att minska administrationskostnaderna har på senare år delvis motverkats av ökade kvalitets- och rapporteringskrav. Se kapitel 5 för en mer detaljerad analys av kostnaderna.

### *Risk för ytterligare försvagning av lönsamheten efter 2016*

Löneökningarna för personliga assistenter ligger i kollektivavtalen 2017 på 2,17 procent. Detta är mer än ökningen av timschablonen. Med hänsyn till både den ökade månadslönen och att kostnaden för arbetsgivaravgifter har ökat har personalkostnaderna för personliga

assistenter ökat med cirka 2,6 procent 2017. Med en uppräkning av schablonbeloppet med 1,04 procent 2017 innebär detta sannolikt att lönsamheten minskar även under 2017. Med den beslutade uppräkningen med 1,5 procent 2018 är det även osannolikt att trenden vänder i närtid.

Utmaningen som assistansbolagen står inför uttrycks bland annat i en enkät från mars 2017 där Vårdföretagarna ställde frågan ”Hur länge bedömer du att er verksamhet skulle kunna fortsätta, givet att schablonen räknas upp med 1 procent men löneökningarna ökar med 2,2 procent?”. Av 79 svarande bolag svarade 21,5 procent att de inte kommer klara det, 49,4 procent svarade 1–2 år, 22,8 procent 3–4 år och 6,3 procent mer än 5 år.

### *Minskande förvärvsaktivitet och koncentration på assistansmarknaden*

Endast ett av de sex riskkapitalägda bolagen bland de 20 största bolagen har förvärvats sedan 2010. Under senare år (2014–2017) har två av de tio största vårdkoncernerna gjort ett förvärv och endast en av koncernerna har genomfört flera förvärv. Takten i dessa förvärv minskar också. En majoritet har alltså inte genomfört något förvärv av assistansbolag under den analyserade perioden. Den låga aktiviteten tyder därmed på att assistansbranschens attraktion har minskat väsentligt i takt med den försvagade lönsamheten och att marknaden nu växer långsammare.

I takt med det svalnande intresset bland de större aktörerna har utvecklingen av assistansmarknaden gått mot en minskad koncentration. Mellan 2007 och 2016 minskade marknadsandelen för de 20 största aktörerna från 46 procent till 37 procent.

Utöver att uppköp av bolag sker väsentligt mer sällan har ingen nyetablering från något riskkapitalbolag eller större vårdkoncern skett i assistansbranschen under senare år, med undantag för Förenade Cares förvärv av ett assistansbolag 2016. Riskkapitalbolag och större vårdkoncerner har i stället valt att fokusera på andra sektorer inom vård och omsorg.

## 4.3 Rörelsekapitalbindning och effekten av förändringen till efterskottsbetalning

En viktig regelförändring för assistansbolagen var övergången till efterskottsbetalning för utförda assistanstjänster. Denna förändring genomfördes i oktober 2016. Förändringen innebär att bolagen inte längre får assistansersättningen i förskott. I syfte att mäta vilka effekter detta har haft på assistansbranschen har beräkningar genomförts av rörelsekapital och nettokassa (likviditet) i de 20 största assistansbolagen. Rörelsekapitalet är det kapital som används i den dagliga verksamheten i ett företag. Rörelsekapitalet kan förenklat uttryckas på följande sätt:

> Rörelsekapitalet = rörelserelaterade omsättningstillgångar – rörelserelaterade kortfristiga skulder

Ett positivt rörelsekapital betyder att bolaget binder kapital i form av exempelvis kundfordringar, vilka måste finansieras av aktieägarna (eget kapital) och eventuellt av externa lån (till exempel banklån). Ett negativt rörelsekapital innebär förenklat att bolaget delvis finansieras av exempelvis sina kunder genom förskottsbetalningar eller av sina leverantörer genom långa betaltider. Om bolaget delvis finansieras av kunderna eller leverantörerna på dessa sätt kan bolaget alltså undvika externa lån och har möjlighet att använda en större del av det fria egna kapitalet till nya investeringar alternativt utdelning eller koncernbidrag till ägare.

Bolagets nettokassa (nettoskuld) kan förenklat uttryckas på följande sätt:

> Nettokassa (nettoskuld) = likvida medel – räntebärande skulder (till exempel banklån)

Ett positivt belopp innebär att bolaget har en nettokassa och negativt belopp innebär att bolaget har en nettoskuld. För bolag som assistansbolag, som har begränsade anläggningstillgångar, kommer rörelsekapital och nettokassa i praktiken vara direkt kommunicerande kärl där ett negativt rörelsekapital innebär att bolagets likvida tillgångar överstiger dess räntebärande skulder.

Tabell 3 visar de 20 största assistansbolagens rörelsekapital respektive nettokassa som andel av omsättningen för perioden 2013–2016. Beräkningarna är utförda på utgående balanser för respektive år, det vill säga att 2016 baseras på rörelsekapital per december 2016.

Tabell 3. Rörelsekapital och nettokassa som andel av omsättningen

| | *RK, % av omsättning* | | | | *NK, % av omsättning* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Bolag* | *2013* | *2014* | *2015* | *2016* | *2013* | *2014* | *2015* | *2016* |
| Humana Assistans AB | -14 | -15 | -16 | -2 | 18 | 36 | 32 | 16 |
| Brukarkooperativet JAG Serviceaktiebolag | -18 | -16 | -17 | -5 | 20 | 19 | 21 | 10 |
| Nordström Assistans AB | -8 | -11 | -11 | 1 | 32 | 36 | 34 | 20 |
| Assistansbolaget i Sverige AB | -12 | -12 | -12 | -3 | 25 | 23 | 21 | 11 |
| Olivia Personlig Assistans Aktiebolag | -11 | -11 | -12 | -5 | 36 | 38 | 37 | 26 |
| STIL Assistans AB | -12 | -11 | -13 | -3 | 7 | 9 | 11 | 4 |
| Assistans för Dig i Sverige AB | -8 | -12 | -10 | -1 | 7 | 4 | 2 | -4 |
| Lystra Personlig Assistans AB | -27 | -12 | -8 | -0 | 24 | 4 | 2 | -3 |
| FMF Assistans AB | -13 | -12 | -10 | -9 | 3 | 10 | 4 | 8 |
| Särnmark Assistans Aktiebolag | -6 | -10 | -9 | 2 | 26 | 30 | 24 | 23 |
| Alminia AB | -12 | -12 | -10 | -6 | 24 | 16 | 12 | 10 |
| Inre Kraft i Norr AB | -5 | -7 | -7 | 5 | 15 | 17 | 15 | 2 |
| Nordica Assistans AB | -15 | -14 | -12 | 6 | 25 | 30 | 32 | 15 |
| Din Förlängda Arm i Norr AB | -12 | -10 | -29 | -1 | 25 | 29 | 35 | 7 |
| VH assistans AB | -9 | -9 | -8 | -1 | 16 | 19 | 18 | 15 |
| Vivida Assistans AB | -14 | -14 | -14 | -6 | 15 | 15 | 13 | 7 |
| Assistans i balans i Sverige AB | -14 | -13 | -11 | -4 | 11 | 10 | 9 | 6 |
| LSS Assistans Aros AB | -3 | -1 | -5 | 7 | 7 | 7 | 25 | 4 |
| Novasis Mitt AB | -15 | -14 | -10 | -2 | 18 | 13 | 7 | -1 |
| Annas Assistans Sverige AB | -14 | -12 | -11 | 0 | 18 | 17 | 19 | 12 |
| *Medel (oviktat)* | *-12* | *-12* | *-12* | *-1* | *19* | *19* | *19* | *9* |
| Frösunda Omsorg AB | -10 | -9 | -8 | -2 | 7 | 18 | 18 | 16 |

*Källa*: Infotorg. ”RK” = rörelsekapital och ”NK” = nettokassa (i huvudsak kassa och räntebärande skulder).

Efter förändringen till efterskottsbetalning av assistansersättningen har ett tydligt skifte ägt rum i bolagens balansräkningar till ökad rörelsekapitalbindning i form av 1–2 månaders extra upplupna intäkter/kundfordringar. I de 20 största bolagen var nettokassan i genomsnitt 19 procent av omsättningen under de tre sista åren före övergången till förskottsbetalning. Efter skiftet minskade genomsnittet för nettokassan till 9 procent av omsättningen, vilket motsvarar ungefär 1–2 månaders omsättning i assistansbolagen. De bolag som inte hade tillräckliga likvida medel för att finansiera övergången till efterskottsbetalning har finansierat det ökade behovet av rörelsekapital med räntebärande lån. Likviditetsutmaningen är troligen större för mindre bolag. Samtidigt fortsätter de flesta av bolagen att ha en negativ rörelsekapitalbindning. Det innebär att de har ett överskott i kassan även efter skiftet till efterskottsbetalning.

Förskottsbetalningen innebar att aktörerna på marknaden delvis finansierade expansion och förvärv med kassaöverskott från förskottsbetalningen. Övergången till efterskottsbetalning är ett steg mot en mer normal finansieringssituation från en tidigare gynnsam situation. Notera att bolagens finansiella intäkter har varit begränsade under hela den analyserade perioden (cirka 0,1 procent av omsättningen).

## 4.4 Posterna under rörelseresultatet i resultaträkningen

Rörelseresultat är ett robust mått för att mäta verksamhetens lönsamhet. Måttet är mindre känsligt för påverkan av koncerninterna transaktioner och av finansieringen av bolaget jämfört med resultat efter finansnetto och årets resultat.

En presentation och analys av de enskilda bolagens räntekostnader, koncernbidrag och utdelningar riskerar att bli missvisande och inte heltäckande eftersom de analyserade assistansbolagen i regel ingår i en större koncern eller ägs av ett enskilt holdingbolag. För att förstå bolagens faktiska och underliggande värdeöverföringar till ägare krävs en djupare analys av hela koncerner än vad som ryms inom ramen för den här rapporten.

Eftersom dessa poster påverkar en juridisk enhets bolagsskatt kräver även en analys av bolagsskatten en analys på koncernnivå. För att

slutsatserna ska bli tillförlitliga kräver en sådan analys också en större utredning än vad som varit möjligt inom ramen för den här rapporten.

För att ändå ge en indikation av hur värdeöverföringarna från de största assistansbolagen har sett ut under de senaste fyra åren visar Tabell 4 utdelning och koncernbidrag. Tabellen visar att koncernbidragen är väsentligt större än utdelningarna. För 2016 var koncernbidragen cirka 2,6 procent av omsättningen och förekom framför allt i riskkapitalbolag. Men att dra slutsatser av denna översiktliga presentation bör alltså göras med stor försiktighet.

Tabell 4. Utdelning och koncernbidrag

| | *Utdelning* | | | | *Koncernbidrag* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Tusental kronor* | *2013* | *2014* | *2015* | *2016* | *2013* | *2014* | *2015* | *2016* | *Ägande* |
| Humana Assistans AB | - | - | - | - | -199 264 | -232 400 | -177 476 | -144 676 | Riskkapital |
| Brukarkooperativet JAG Serviceaktiebolag | - | - | - | - | - | - | - | - | Kooperativ |
| Nordström Assistans AB | - | - | - | - | - | - | -24 326 | -29 215 | Riskkapital |
| Assistansbolaget i Sverige AB | - | - | - | - | -20 743 | -23 861 | -28 995 | -30 827 | Riskkapital |
| Olivia Personlig Assistans Aktiebolag | - | - | - | - | - | -33 069 | -31 710 | - | Riskkapital |
| STIL Assistans AB | - | - | - | - | - | - | - | - | Kooperativ |
| Assistans för Dig i Sverige AB | - | - | - | - | - | - | - | - | Privat |
| Lystra Personlig Assistans AB | - | - | - | - | - | - | - | - | Privat |
| FMF Assistans AB | 5 000 | 15 000 | - | - | -25 | - | - | - | Privat |
| Särnmark Assistans Aktiebolag | - | - | - | 3 433 | 5 122 | 3 499 | 487 | 8 931 | Privat |
| Alminia AB | 12 000 | 5 000 | - | - | - | -9 100 | -8 600 | -8 150 | Privat |
| Inre Kraft i Norr AB | - | - | - | - | - | -10 213 | -11 468 | -8 914 | Riskkapital |
| Nordica Assistans AB | - | - | - | - | - | - | - | - | Privat |
| Din Förlängda Arm i Norr AB | - | - | - | 5 000 | -950 | -912 | - | - | Privat |
| VH assistans AB | 3 503 | 9 003 | 9 149 | 20 000 | - | - | -92 | - | Privat |
| Vivida Assistans AB | - | - | - | - | -3 786 | -2 362 | -3 310 | -3 500 | Privat |
| Assistans i balans i Sverige AB | - | - | - | 2 000 | - | - | - | - | Privat |
| LSS Assistans Aros AB | 18 900 | 14 900 | 5 300 | - | - | - | -16 000 | - | Privat |
| Novasis Mitt AB | - | - | 6 000 | - | - | - | - | - | Privat |
| Annas Assistans Sverige AB | - | - | - | - | - | - | - | - | Riskkapital |
| *Summa* | *39 403* | *43 903* | *20 449* | *30 433* | *-219 646* | *-308 418* | *-301 490* | *-216 351* | |

*Källa*: Infotorg.

# 5 Kostnader som assistansersättningen används till

Syftet med analysen i detta kapitel är att öka förståelsen för vad assistansersättningen går till. Analysen visar därmed vilka kostnader den täcker, om detta motsvarar vad assistansersättningen är tänkt att täcka och vad som återstår i form av vinst. Detta redovisas i första hand genom att beräkna fördelningen av kostnader mellan personalkostnader för de personliga assistenterna och de övriga kostnaderna, inklusive lönekostnader för andra personalkategorier än personliga assistenter. ISF gjorde en liknande analys i rapporten[14] om assistansmarknaden 2012.

Analysen i detta kapitel omfattar åren 2014–2016 och bygger på data från de 30 största bolagen sett till omsättning inom assistansbranschen (SNI 88102). Analysen begränsas till de bolag som har en verksamhet inom assistans som motsvarar minst 90 procent av omsättningen under 2015. Syftet med denna begränsning är att reducera risken för att analysen ska påverkas av någon annan verksamhet som utförs av bolagen i urvalet. Andelen har beräknats genom att bolagens omsättning har jämförts med den utbetalda assistansersättningen. Analysen är avgränsad till den intäkt som består av assistansersättning från Försäkringskassan, men bolagen kan även ha intäkter från kommunalt beviljad personlig assistans.

I detta urval är den utbetalda assistansersättningen från Försäkringskassan i genomsnitt 94 respektive 95 procent av omsättningen under 2015 och 2016. Tidigare studier av assistansmarknaden har utgått från ett urval som haft en verksamhetsgrad mot assistansbranschen som motsvarar 77 procent. Den större andelen assistansersättning

[14] ISF (2012).

av omsättningen leder till att denna analys blir säkrare, det vill säga att resultaten i högre grad visar hur det ser ut för verksamheter som bedriver personlig assistans.

## 5.1 Större del av kostnaderna används för personliga assistenter och minskande del till övrigt

Tabell 5 visar det nominella belopp som de 30 bolagen totalt har erhållit i assistansersättning från Försäkringskassan och hur stor andel det utgör av omsättningen.

Tabell 5. Andel assistansverksamhet

| *År* | *Andel ersättning från FK av total omsättning* | *Ersättning från FK (tusental kronor)* |
|---|---|---|
| 2014 | 96 % | 4 719 152 |
| 2015 | 94 % | 5 038 056 |
| 2016* | 95 % | 5 375 189 |

Anm.: Utbetald assistansersättning från Försäkringskassan, andel av ersättning i förhållande till omsättning. *Ersättning för 2016 är beräknad baserat på motsvarande andel som 2015 då uppgifterna för 2016 är snedvridna på grund av förändringen från förskotts- till efterskottsbetalning. FK = Försäkringskassan.
*Källa*: Erhållen data från Infotorg och Försäkringskassan.

Tabell 6 presenterar kostnaderna justerade för den andel som har beräknats för assistansverksamheten, utifrån den ersättning som Försäkringskassan har betalat ut. Fördelningen av kostnaderna har antagits vara proportionerlig mot fördelningen av omsättningen, det vill säga att 95 procent av kostnaderna för 2016 gäller assistansverksamheten. Underlaget till beräkningarna baseras på bolagens kostnader så som de presenteras i årsredovisningen.

Tabell 6. Rörelsekostnader – andel hänförlig till personlig assistans

| *Rörelsekostnader (tusental kronor)* | *2014* | *Fördelning 2014* | *2015* | *Fördelning 2015* | *2016* | *Fördelning 2016* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Direkta kostnader | 57 622 | 1,3 % | 60 456 | 1,2 % | 56 741 | 1,1 % |
| Övriga externa kostnader | 267 063 | 5,9 % | 292 318 | 6,0 % | 290 268 | 5,6 % |
| Personalkostnader | 4 186 754 | 92,6 % | 4 501 850 | 92,6 % | 4 856 964 | 93,2 % |
| Avskrivningar | 7 546 | 0,2 % | 7 651 | 0,2 % | 8 175 | 0,2 % |
| *Summa rörelse-kostnader* | *4 518 985* | *100 %* | *4 862 275* | *100 %* | *5 212 148* | *100 %* |

*Källa*: Infotorg.

Det framgår tydligt att personalkostnader är assistansbolagens främsta kostnad. Personalkostnaderna motsvarar 92,6–93,2 procent av de totala kostnaderna under de aktuella åren.

För att beräkna fördelningen av kostnader mellan personalkostnader för de personliga assistenterna och de övriga kostnaderna behöver övriga yrkeskategorier särskiljas från personalkostnader. Det gäller kostnader för exempelvis administratörer, jurister, marknadsförare och chefer.

Tabell 7. Uppdelning av personalkostnader

| *Personalkostnader (tusental kronor)* | *2014* | *Fördelning 2014* | *2015* | *Fördelning 2015* | *2016* | *Fördelning 2016* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Personalkostnader assistenter | 3 809 946 | 91,0 % | 4 186 720 | 93,0 % | 4 516 977 | 93,0 % |
| Övriga personal-kostnader | 376 808 | 9,0 % | 315 129 | 7,0 % | 339 988 | 7,0 % |
| *Summa personal-kostnader* | *4 186 754* | *100 %* | *4 501 850* | *100 %* | *4 856 964* | *100 %* |

*Källa*: SCB och Infotorg.

Tabell 7 visar fördelningen av personalkostnaderna baserat på statistik från SCB fördelat på yrke för de 30 bolagen. Underlaget baseras på de totala inkomster för olika yrkeskategorier som bolagen har rapporterat. Statistiken visar att 93 procent av samtliga anställda 2015 tillhörde yrkeskategorin Personliga assistenter (SSYK2012, 5343 Personliga assistenter). Det var en ökning med 2 procentenheter jämfört med 2014. Andelen övriga personalkostnader har alltså minskat med motsvarande andel. SCB har ännu inte sammanställt 2016 års inkomstfördelning och därför har 2015 års fördelning tillämpats på 2016. Notera att en likadan kostnadsfördelning för andra typer av kostnader har antagits, exempelvis att personliga assistenter och övrig personal får samma andel av utbildning och personalförmåner.

Tabell 8 jämför den beräknade kostnaden för de personliga assistenterna samt övriga rörelsekostnader inklusive övriga personalkostnader med de totalt utbetalade ersättningarna från Försäkringskassan.

Tabell 8. Kostnader i procent av utbetald ersättning

| *Rörelsekostnader* | *2014* | *2015* | *2016* |
|---|---|---|---|
| Personalkostnader assistenter | 80,7 % | 83,1 % | 84,0 % |
| Övriga kostnader | 15,0 % | 13,4 % | 12,9 % |
| *Summa rörelsekostnader* | *95,8 %* | *96,5 %* | *97,0 %* |
| *Rörelsemarginal* | *4,2 %* | *3,5 %* | *3,0 %* |

Anm.: Kostnader i procent av utbetald ersättning från Försäkringskassan.

Personalkostnaderna för personliga assistenter motsvarade 84 procent av ersättningen 2016. Rörelsemarginalen för assistansverksamheten för de 30 bolagen var 3,0 procent i genomsnitt för 2016, vilket var en minskning med 1,2 procentenheter under analysperioden. Den minskande rörelsemarginalen förklaras av ökade lönekostnader.

Assistansbolagen har delvis kompenserat för de ökade lönekostnaderna genom att minska övriga kostnader. Utan dessa rationaliseringar hade lönsamheten minskat betydligt mer. Den genomsnittliga lönsamheten för bolag med mer renodlad assistansverksamhet har

varit lägre än genomsnittet för såväl alla bolag som för de 20 största assistansbolagen där minst 80 procent av intäkterna är assistansersättning från Försäkringskassan (kapitel 4).

Som en jämförelse har mer ingående data avseende fördelningen av kostnader hämtats från *assistanskoll.se*. Där har bolagen under 2017 själva fått ange hur de olika kostnaderna fördelas. Dessa andelar har jämförts med den fördelning som Försäkringskassan använder för att beräkna högre ersättning per timme. Utgångspunkten är schablonbeloppet för 2017, det vill säga 291 kronor per timme. Bolagens vinst per timme ingår i administrationskostnaderna, vilket gör att andelen för dessa kostnader visar ett högre medelvärde än Försäkringskassans fördelning. En förklaring till detta är att Försäkringskassans fördelning inte inkluderar vinst.

Av de 30 bolag som analyserats i det här avsnittet har 6 lämnat uppgifter på webbplatsen *assistanskoll.se*. Tabell 9 visar både medelvärdena från dessa 6 bolag och medelvärdena för de sammantaget 39 bolag med över 5 brukare som rapporterat in kostnadsfördelningen till *assistanskoll.se*.

Tabell 9. Egenrapporterad fördelning av schablonen

| *Kostnad, kr/tim* | *Löne- och lönebikostnader till assistenter* | *Administrationskostnad* | *Utbildningskostnader* | *Assistansomkostnader* | *Arbetsmiljöinsatser och personalomkostnader* |
|---|---|---|---|---|---|
| Genomsnitt för de 6 bolagen | 249 | 24 | 5 | 8 | 5 |
| Genomsnitt för de 39 bolagen | 248 | 24 | 7 | 7 | 5 |
| Schablonens ersättning | 253 | 15-23 | 6-9 | 3-6 | 3-6 |
| Andel av schablonen (assistanskoll) | 85,2 % | 8,2 % | 2,4 % | 2,4 % | 1,7 % |
| Andel av schablonen (bolagen) | 85,6 % | 8,3 % | 1,8 % | 2,7 % | 1,7 % |

*Källa*: Rapporterat från 39 assistansbolag med över 5 brukare under 2017 (assistanskoll.se).

Redovisningen på *assistanskoll.se* visar att löne- och lönebikostnader är cirka 85 procent av de totala kostnaderna. Det ligger nära den nivå som beräkningarna i denna rapport visar.

## 5.2 En jämförelse med ISF:s tidigare rapport

ISF:s tidigare rapport om lönsamheten på assistansmarknaden[15] innehåller ett urval på 20 bolag. Dessa bolag hade en lägre lägsta andel assistansverksamhet (77 procent) än urvalet i denna studie. Bolagen i denna studie är mer renodlade assistansbolag med över 90 procent assistansintäkter från Försäkringskassan. Dessutom baseras denna studie på ett större urval (30 bolag) för att ytterligare förbättra analysen av assistansverksamheten.

Analysen i 2012 års rapport visar att de studerade bolagen hade en rörelsemarginal på cirka 8 procent 2009. Skillnaden mellan 2012 års analys och de resultat som presenteras i denna rapport pekar på att lönsamheten har minskat över tid. Enligt rapporten från 2012 var andelen personalkostnader för de personliga assistenterna 79,2 procent under 2009 jämfört med 84 procent för 2016. Med mycket stor sannolikhet har andelen personalkostnader för personliga assistenter fortsatt att öka under 2017. Övriga kostnader var enligt 2012 års rapport 13,3 procent för 2009. Det är nästan samma andel som för 2016 (Tabell 8). Minskningen i rörelsemarginal är alltså relaterad till de ökade personalkostnaderna för personliga assistenter som andel av intäkterna. Denna förändring förklaras, som framgår i kapitel 4, av att lönekostnaderna ökat snabbare än timschablonen.

[15] ISF (2012), bilaga s. 8.

# Del 3 – Analys av marknads- och konkurrensförhållanden

Del 3 omfattar kapitel 6–9 och redovisar analysen av marknads- och konkurrensförhållandena.

Kapitel 6 sammanfattar slutsatserna.

Kapitel 7 analyserar konkurrensen mellan anordnare (utbudssidan) genom att undersöka mångfald, flexibilitet och konkurrens-neutralitet.

Kapitel 8 analyserar brukarens val (efterfrågesidan) genom att undersöka brukarnas medvetenhet, motivation, information och möjligheter att byta anordnare.

Kapitel 9 tar särskilt upp ersättningssystemet och hur det påverkar lönsamheten och marknaden. I kapitlet analyseras incitamenten för kvalitet och om ersättningssystemet tar hänsyn till varierande kostnader för att utföra assistans.

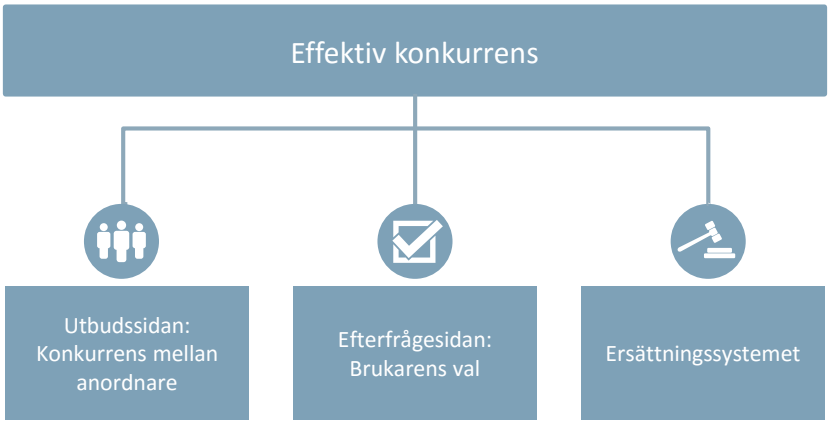
# 6 Sammanfattande analys av marknads- och konkurrensförhållanden

I ekonomisk teori och empiri finns starkt stöd för att bristande konkurrens och snedvridningar i marknaders funktionssätt ofta leder till höga kostnader. Det skulle kunna vara en av anledningarna till utgiftsökningen avseende personlig assistans.

Mot denna bakgrund finns ett behov av att kartlägga och analysera assistansmarknaden. Det görs här genom att undersöka assistansmarknadens förutsättningar och eventuella hinder för en effektiv konkurrens. Det kräver en kartläggning och analys av utbuds- och efterfrågesidan samt den reglerade ersättningen som utgör priset på marknaden. Denna kartläggning och analys finns i kapitel 7–9. Slutsatserna av dessa analyser redovisas i det här kapitlet.

Analysen av marknads- och konkurrensförhållandena utgår från att effektiv konkurrens på assistansmarknaden möjliggörs av att nödvändiga förutsättningar är uppfyllda när det gäller konkurrensen bland anordnare (utbudssidan), brukarens val (efterfrågesidan) och ersättningssystemet. För det *första* behövs en mångfald av anordnare som konkurrerar på lika villkor om att bäst tillgodose brukarnas behov. För det *andra* bör brukarna vara välinformerade och aktivt välja de anordnare som bäst tillgodoser deras behov. För det *tredje* bör ersättningssystemet skapa förutsättningar för kvalitetskonkurrens och inte snedvrida incitamenten för marknadens aktörer.

Figur 6. Förutsättningar för effektiv konkurrens




*Källa*: Copenhagen Economics baserat på Konkurrensverket 2012:3, s. 36 och Office of Fair Trading (2010), s. 12.

## 6.1 Utbudssidan: Konkurrens mellan anordnare

Låg marknadskoncentration, låga in- och utträdesbarriärer samt små marginaler tyder på att konkurrensen är intensiv och fungerar väl. Men samtidigt har anordnarna begränsade möjligheter att variera sitt tjänsteutbud och konkurrensen förefaller inte alltid ske på lika villkor.

På en assistansmarknad med effektiv konkurrens konkurrerar många anordnare om att bäst tillgodose brukarnas behov. Konkurrens på lika villkor gör att varje anordnare hela tiden måste förbättra assistansen för att brukarna ska välja just dem och sedan stanna kvar. Det skapar valfrihet för brukarna samt möjligheter för innovation och kostnadseffektivitet.

Det finns fler än tusen assistansanordnare i Sverige och koncentrationen på den nationella marknaden är låg. De tre största privata anordnarna står för 15 procent av marknadens omsättning. Det är väsentligt mindre än i många andra branscher. Brukare uppger också i enkätsvar att de har flera anordnare att välja mellan. De många anordnarna skapar förutsättningar för valfrihet och intensiv konkurrens.

Det finns förutsättningar för att assistansmarknaden ska kunna vara en attraktiv marknad att verka på. Anordnarna kan relativt säkert förutse hur stora deras intäkter kommer vara, intäkterna är konjunkturokänsliga och det är enkelt att anpassa verksamheten efter intäktsförändringar. Som framgår av kapitel 4 är lönsamheten för privata anordnare i genomsnitt låg, även om en del anordnare har god lönsamhet. Det framgår också att lönsamheten har minskat under ett antal år. Det kan vara ett tecken på intensiv konkurrens där de minst effektiva anordnarna slås ut. Det kan också tyda på att ersättningen är för låg för att möjliggöra en långsiktigt hållbar utveckling av assistansmarknaden.

Det finns begränsningar i vad som räknas som personlig assistans. Därmed begränsas även anordnarnas möjligheter att variera sitt tjänsteutbud. Analysen visar också att de flesta anordnare erbjuder likartade tjänster inom ramen för assistans. Även den fasta ersättningen, det vill säga det fastställda priset, kan begränsa utrymmet för att utveckla och variera utbudet. Att anordnarna erbjuder likartade tjänster kan leda till intensivare konkurrens mellan dem, men samtidigt till mindre valfrihet för brukarna.

Men brukarna upplever att det är stor skillnad mellan olika anordnares assistanserbjudanden. Det kan vara så att det finns viktiga skillnader mellan anordnarna som är svåra att mäta i en sådan här analys, exempelvis skillnader i kvaliteten i utförandet och vad olika brukare tycker är bra assistans. Därför kan valfriheten för brukarna ändå vara tillräcklig.

Inträdes- och utträdesbarriärerna på marknaden är låga, vilket kan förklara det stora antalet anordnare. Det finns inte några omfattande formella krav och det krävs inte heller några nödvändiga investeringar för att börja bedriva assistans. Att etablera sig på en ny ort kräver endast att en brukare som vill ha assistans på den nya orten knyts till verksamheten och att assistenter anställs där. Det gör att alla privata anordnare konkurrerar med alla anordnare på alla platser i Sverige. Det enda som verkar vara hinder för nya anordnare är svårigheter att rekrytera personal och att anordnaren inte hunnit etablera ett gott rykte för att öka chanserna att knyta brukare till verksamheten.

Att upphöra med att anordna assistansverksamhet medför inga stora avvecklingskostnader, och det finns inga andra stora hinder för att avveckla verksamheten. Det minskar den finansiella risken som följer av att träda in på och finnas på marknaden. Det är också relativt vanligt med både inträde och utträde, jämfört med många andra marknader. År 2015 tillkom drygt 200 nya anordnare och ungefär lika många lämnade marknaden. Att anordnare lämnar marknaden gör att de berörda brukarna måste byta anordnare. Brukarnas perspektiv tas upp i beskrivningen av marknadens efterfrågesida.

Det finns också få begränsningar när det gäller anordnarnas möjligheter att växa. Det gör marknaden flexibel genom att nya och små anordnare kan utmana och utgöra ett konkurrenstryck på de anordnare som redan finns på marknaden. Mindre framgångsrika anordnare kan också lämna marknaden snabbt utan att det nödvändigtvis innebär stora förluster.

Konkurrensen mellan kommunala och privata anordnare är inte heller vara snedvriden på något avgörande sätt. Men det finns vissa mindre snedvridningar, till både för- och nackdel för kommunala respektive privata anordnare. Kommuner kan inte gå i konkurs, vilket ofta medför större möjligheter att finansiera underskott. Privata anordnare har större flexibilitet när det gäller anställningsförhållanden, vilket kan innebära lägre personalkostnader.

Möjligheterna att finansiera underskott skiljer sig också mellan olika typer av företag. Inom en koncern kan överskott i en verksamhetsdel användas för att täcka underskott i en annan del. Inom ett stort företag kan det finnas större möjligheter att parera någon försenad utbetalning eller oväntad kostnadsökning.

Ett större problem för marknaden är anordnare som inte följer de regler som gäller. Det finns exempel på anordnare som inte följer regler när det gäller utförandet av assistans, marknadsföring och anställningsvillkor. De kan då få ersättning för assistans de inte utför, locka till sig fler brukare eller sänka sina personalkostnader och därmed få en konkurrensfördel jämfört med anordnare som följer reglerna. Flera anordnare upplever att detta är ett problem, och att den nuvarande tillsynen inte har tillräcklig effekt för att eliminera problemen. Om antalet oseriösa anordnare ökar riskerar det att bli en konkurrensnackdel att följa reglerna.

## 6.2 Efterfrågesidan: Brukarens val

Brukarna är medvetna om att de kan välja anordnare och är också motiverade att välja. De har god tillgång till information sett till kvantitet, men bristen på struktur och systematik kan göra det svårt för brukare att ta informationen till sig. Den tidsåtgång, ansträngning och risk som brukarna upplever med att byta anordnare gör att deras vilja att byta anordnare minskar.

Effektiv konkurrens förutsätter aktiva val av brukare som har korrekt kunskap och information om sina valmöjligheter. Om brukarna aktivt väljer de bästa anordnarna skapas incitament för anordnarna att tillgodose brukarnas behov på så bra sätt som möjligt. Det gör att utbudssidans förutsättningar för effektiv konkurrens kan realiseras. För att kunna göra aktiva val behöver brukarna vara medvetna om sina valmöjligheter, ha tillräcklig motivation att göra ett aktiv val, vara välinformerade och inte uppleva att hindren vid byte av anordnare är för höga.

De allra flesta brukarna uppger i enkätsvar att de är medvetna om att de har möjlighet att välja anordnare. Brukarna uppger också att de är motiverade att göra ett aktivt val. De lade ned mycket tid och engagemang när de senast valde anordnare och de anser att kvaliteten är viktigt.

De upplever också att det är skillnad mellan olika anordnares assistanserbjudanden. Detta tyder på att valet har betydelse för dem och att de kan göra aktiva val. Men förmågan att välja kan skilja mellan olika brukare. Det kan vara svårare för brukare med kognitiva funktionshinder att göra aktiva val. För förstagångsväljare som har mindre förkunskap om valet än andra krävs större motivation för att ta till sig all information som behövs för ett välinformerat val.

Det finns mycket information till brukarna när de ska välja assistansanordnare. Det finns information från myndigheter, anordnare och på webbplatser. Men informationen om valmöjligheterna är delvis ostrukturerad, vilket kan göra det svårt för brukarna att få överblick över den information som är nödvändig för dem. Dessutom har assistans, i likhet med många andra tjänster, en sådan karaktär att det inte går att pröva tjänsten före valet. Det gör att det är extra viktigt att brukarna får tillräckligt mycket information för att kunna veta vilken anordnare som bäst tillgodoser deras behov.

Ett byte av anordnare innebär att brukaren måste starta en ny sökprocess och bygga en relation med en ny anordnare. Det kräver tid och kraft av brukaren. Det innebär också en risk eftersom brukaren inte vet hur bra den nya anordnaren kommer att vara. Men det faktum att brukare har möjlighet att ta med sina personliga assistenter till en ny anordnare bör förenkla för brukarna att byta anordnare.

Anordnare har påpekat att brukare med högre timbelopp uppfattar att ett byte kan medföra en risk att den högre ersättningen tas bort. Det beror på att beslutet om högre timbelopp gäller en viss anordnare och att ett byte måste anmälas till Försäkringskassan som då ska fatta ett nytt beslut. Det finns alltså upplevda eller faktiska hinder, så kallade byteskostnader, som kan hindra en brukare från att byta anordnare. Dessa hinder bekräftas av att majoriteten av brukarna upplever att det skulle krävas en stor ansträngning av dem för att byta anordnare. Detta riskerar att leda till att brukarna inte byter till anordnare som bättre skulle kunna tillgodose deras behov. 40 procent av brukarna uppger i enkätsvar att de haft samma anordnare i mer än tio år, vilket kan tyda på att så är fallet. Det kan naturligtvis också tyda på att dessa brukare är nöjda med den anordnare de har.

## 6.3 Ersättningssystemet

Ersättningssystemet är över lag väl anpassat för assistansmarknaden. Det är enkelt och skapar incitament till kostnadseffektivitet och kvalitetskonkurrens. Men trots dessa stora fördelar finns det brister. Uppräkningstakten av timschablonen i förhållande till personalkostnaderna ger upphov till lönsamhetsproblem för en del anordnare. Ersättningen är inte heller fullt ut kopplad till variationer i de nödvändiga kostnaderna för att utföra assistans. Problem med lönsamheten kan också minska antalet anordnare som erbjuder personlig assistans. Det kan särskilt begränsa valfriheten för de brukare som medför höga kostnader, eftersom färre anordnare har incitament att erbjuda dem assistans. Ersättningssystemet kan också leda till att anordnarnas förmåga att hjälpa brukarna att få fler assistanstimmar blir en viktig konkurrensparameter.

Effektiv konkurrens kräver att ersättningssystemet skapar goda förutsättningar för kvalitetskonkurrens och ger rätt incitament till marknadens aktörer.

Den fasta ersättningen gör att anordnarna har incitament att vara kostnadseffektiva, eftersom de måste stå för kostnaderna själva oavsett hur stora de är. Det innebär också att anordnarna måste konkurrera med andra faktorer än pris. Det skapar goda förutsättningar för att konkurrera med kvalitet i stället. Både brukarna och anordnarna upplever också att ersättningssystemet är enkelt och kostnadseffektivt, eftersom det är transparent och samma regler gäller för alla. Ersättningsystemet är generellt sett väl anpassat för assistansmarknaden.

Lönsamhetsanalysen visar att uppräkningen av timschablonen i ersättningssystemet har gett upphov till lönsamhetsproblem för en del av anordnarna. Analysen av konkurrensförhållandena visar att ersättningssystemet trots stora fördelar medför åtminstone två nackdelar som kan snedvrida och minska kvalitetskonkurrensen mellan anordnare.

Den första nackdelen är att den fasta ersättningen inte fullt ut reflekterar de skillnader i nödvändiga faktiska kostnader som uppkommer när anordnarna utför assistans åt olika brukare. Exempel på kostnader som kan variera beroende på brukare är lönetillägg för obekväma arbetstider och kostnader för utbildning och arbetsledning av assistenter. Det gör att det exempelvis kan vara mindre lönsamt att erbjuda assistans åt brukare som behöver mycket assistans på obekväm arbetstid. Dessa brukares hjälpbehov ger därmed upphov till högre kostnader än för brukare som främst behöver assistans på dagtid.

Denna nackdel riskerar att resultera i att anordnarna i stor utsträckning konkurrerar om brukare som medför låga kostnader och i liten utsträckning om brukare som medför höga kostnader. Det kan begränsa valmöjligheterna och kvaliteten i assistansen för de brukare som medför höga kostnader.

Den andra nackdelen är att ersättningssystemets konstruktion riskerar att leda till att anordnarna konkurrerar med att kunna hjälpa brukare att få fler assistanstimmar, i stället för att fokusera på att utföra assistans av hög kvalitet. Hälften av brukarna uppger i enkätsvar att de

anser att de får för få assistanstimmar. Samtidigt har anordnarna ekonomiska incitament att hjälpa brukarna att få Försäkringskassan att bevilja ett högt antal assistanstimmar. De allra flesta anordnare uppger också i enkätsvar att de hjälpt brukare med detta.

Den faktiska effekten av den här snedvridningen är sannolikt begränsad. Det beror på att det är Försäkringskassan som beslutar om antalet assistanstimmar, inte anordnarna.

# 7 Marknadens utbudssida: Konkurrens mellan anordnare

Effektiv konkurrens på assistansmarknaden kräver att konkurrensen mellan anordnarna på utbudssidan fungerar väl. Det är viktigt eftersom konkurrens mellan leverantörer på marknader generellt leder till större valfrihet, högre kvalitet och lägre priser för kunderna.[16]

I den här studien har ett antal kriterier använts och ett antal frågor ställts för att utvärdera förutsättningarna för konkurrensen mellan anordnarna. Dessa kriterier och frågor handlar om mångfald, flexibilitet och konkurrensneutralitet (Figur 7). Om assistansmarknaden präglas av en fungerande konkurrens mellan anordnare bör många av frågorna kunna besvaras jakande.

Figur 7. Analysmodellen: Konkurrens mellan anordnare

*Källa*: Copenhagen Economics baserat på Konkurrensverket 2012:3, s. 36 och Office of Fair Trading (2010), s. 12.

[16] Konkurrensverket (2017), [online], adress: http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/--ovrigt--/varfor-konkurrens/, visad 5 juli 2017.

För att kriterierna för *mångfald* ska vara uppfyllda behöver det finnas många anordnare som konkurrerar med varandra. Det förutsätter att det är attraktivt för anordnarna att etablera sig och finnas på marknaden. Anordnarna bör också kunna differentiera sig från andra anordnare för att på så vis öka valfriheten för konsumenterna.

För att kriterierna för *flexibilitet* ska vara uppfyllda behöver anordnarna kunna etablera sig på marknaden, utöka sin verksamhet, samt lämna marknaden. Anordnarna behöver också god tillgång till personal och annan utrustning som krävs för att utföra assistans.

För att kriterierna för *konkurrensneutralitet* ska vara uppfyllda behöver konkurrensen mellan olika typer av anordnare ske på lika villkor. På assistansmarknaden innebär det främst att de kommunala och privata anordnarna ska ha samma förutsättningar att erbjuda brukarna assistans. Tillsynen av att alla anordnare följer relevanta regler behöver också fungera väl. Annars riskerar det att bli en konkurrensnackdel att följa reglerna.

Det går att dra följande slutsatser när det gäller konkurrensen mellan anordnarna.

För det första finns förutsättningar för intensiv konkurrens mellan anordnarna. Det finns fler än tusen anordnare i riket och marknadskoncentrationen är låg. Anordnarna erbjuder till stor del likartade tjänster, vilket är en följd av hur marknaden är reglerad. Detta skapar förutsättningar för intensiv konkurrens. Anordnarnas lönsamhet är i genomsnitt förhållandevis låg, vilket kan vara ett resultat både av intensiv konkurrens och av assistansersättningens nivå.

För det andra är marknaden flexibel. Det finns få hinder för att träda in på och ut från marknaden. Det krävs exempelvis inga stora investeringar för att starta assistansverksamhet, majoriteten av kostnaderna är rörliga personalkostnader och det är enkelt att avveckla en assistansverksamhet. Det finns möjlighet för framgångsrika anordnare att växa snabbt även om tillväxten delvis styrs av Försäkringskassans beslut om assistanstimmar och ersättning.

För det tredje är bilden att anordnarna i relativt stor utsträckning konkurrera på lika villkor. Kommunala och privata anordnare konkurrerar huvudsakligen på lika villkor. Det finns endast mindre snedvridningar i konkurrensen, både till fördel för kommunala respektive privata anordnare. Anordnare som inte följer de regler som gäller

konkurrerar däremot inte på lika villkor och får därigenom konkurrensfördelar gentemot andra. Om detta eskalerar riskerar det att leda till allvarliga konkurrensproblem i framtiden.

Detta kapitel är indelat i tre huvudsakliga avsnitt som följer analysmodellens struktur. I avsnitt 7.1 analyseras assistansmarknadens mångfald. I avsnitt 7.2 analyseras marknadens flexibilitet och i avsnitt 7.3 analyseras konkurrensneutraliteten. Avsnitt 1.4.2 och bilaga 2 beskriver hur det empiriska underlaget tagits fram med enkäter, intervjuer och en workshop.

## 7.1 Många anordnare skapar konkurrens

I det här avsnittet analyseras mångfalden på assistansmarknaden. Först studeras utbudssidans struktur. Sedan studeras översiktligt förutsättningarna för att lönsamt bedriva assistans, vilket illustrerar om det är ekonomiskt attraktivt för många anordnare att verka på marknaden. Slutligen undersöks hur stora möjligheter anordnarna har till differentiering, vilket skapar valfrihet för brukarna.

Sammantaget visar analysen att det finns en stor mångfald i antalet anordnare på assistansmarknaden, och att konkurrensen mellan dem är intensiv.

Följande slutsatser kan dras. För det första är koncentrationen på den svenska assistansmarknaden låg. Det finns fler än tusen anordnare i riket som helhet och de tre största privata anordnarna står för 15 procent av marknadens omsättning, vilket är väsentligt mindre än i många andra branscher. De många anordnarna skapar förutsättningar för valfrihet och intensiv konkurrens. Brukarna uppger också i enkätsvar att de kan välja mellan flera olika anordnare.

För det andra finns det förutsättningar för att assistansmarknaden ska vara en attraktiv marknad att verka på. Anordnarna kan i stor utsträckning veta i förväg hur stora deras intäkter kommer att vara, intäkterna är okänsliga för konjunkturen och det är enkelt att anpassa verksamheten efter förändringar i intäkterna. Å andra sidan är lönsamheten i genomsnitt låg för privata anordnare även om en del anordnare har god lönsamhet, vilket framgår i kapitel 4. Lönsamheten har dessutom minskat under ett antal år. Detta kan antingen vara ett tecken på intensiv konkurrens där de minst effektiva anordnarna slås

ut, eller på att ersättningen är för låg för att möjliggöra en långsiktigt hållbar utveckling på assistansmarknaden.

För det tredje har anordnarna små möjligheter att differentiera sitt tjänsteutbud i förhållande till andra anordnare. Det beror på regleringen av vad som är ersättningsbar assistans, vilket kan leda till mindre utrymme för innovation och begränsningar för brukarnas valmöjligheter. Men brukarna upplever ändå att det är stor skillnad mellan olika anordnare, vilket gör att det här troligen är ett mindre problem.

### 7.1.1 Många anordnare och låg marknadskoncentration

För att få en indikation på om en marknad har en fungerande konkurrens kan man analysera marknadens struktur. Det är mindre troligt att konkurrensen fungerar väl på en marknad som har endast ett fåtal stora aktörer än på en marknad som har många aktörer.

För att kunna mäta strukturen på en marknad måste först marknaden definieras. Marknaden definieras vanligtvis genom att definiera vilken eller vilka produkter och vilket geografiskt område som ingår i marknaden.[17]

När det gäller personlig assistans definierar LSS vad som ingår. Det är hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov.[18]

Den geografiska marknaden definieras som hela Sverige. Det beror för det första på att LSS gäller för hela Sverige. För det andra är det möjligt för en privat anordnare i en del av landet att på kort varsel börja erbjuda assistans i en annan del. Det gör att anordnare i Kiruna kan ha potentiella konkurrenter i Trelleborg, och inte bara i Norrbotten. Undantaget är kommuner, som endast ska vara verksamma inom kommunens gränser.

År 2016 fanns det totalt 1 658 aktiva assistansanordnare i Sverige. Av dem var 1 317 privata företag, 268 kommuner, och 73 föreningar eller stiftelser (Tabell 10).

[17] Europeiska Kommissionen (1997).
[18] Se avsnitt 1.2 för utförligare beskrivning.

Tabell 10. Antal anordnare 2016 fördelat på verksamhetsform

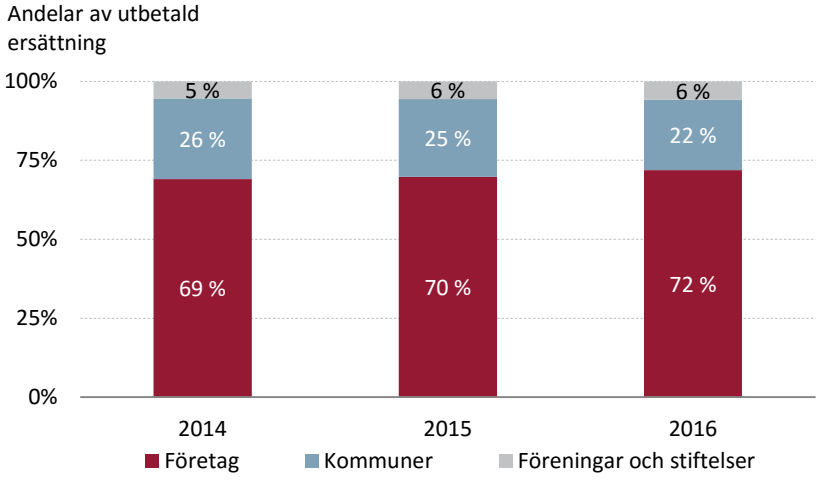
| *Verksamhetsform* | *Antal anordnare* | *Procent* |
|---|---|---|
| Företag | 1 317 | 79 % |
| Kommuner | 268 | 16 % |
| Föreningar och stiftelser | 73 | 5 % |
| *Total* | *1 658* | *100 %* |

Anm.: *Företag* inkluderar aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och egna firmor. *Kommuner* är alla kommunala anordnare. *Föreningar och stiftelser* inkluderar ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Verksamheterna har delats in i de olika grupperna baserat på första siffran in deras organisationsnummer.
*Källa*: Copenhagen Economics beräkningar på data från Försäkringskassan.

Privata företags, kommuners samt föreningar och stiftelsers marknadsandelar i termer av omsättning visar en liknande bild. Men i termer av omsättning är företagens marknadsandel något lägre än deras andel av antalet anordnare (79 respektive 72 procent). Kommunernas samt föreningarna och stiftelsernas marknadsandelar är något högre. Företagens marknadsandelar har också ökat något sedan 2014 (Figur 8). Det visar att trenden att företagens marknadsandelar ökar och att kommunernas minskar hållit i sig.[19]

[19] ISF (2012).

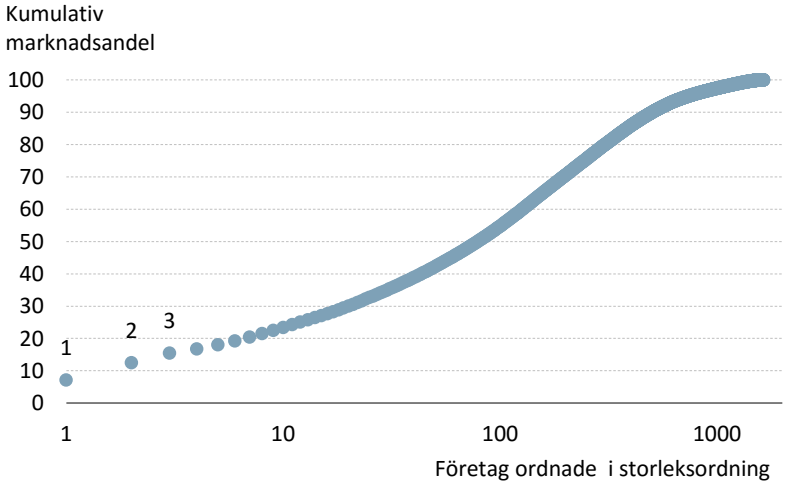
Figur 8. Utvecklingen av marknadsandelar för olika verksamhetstyper under 2014–2016




Anm.: *Företag* inkluderar aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och egna firmor. *Kommuner* är alla kommunala anordnare. *Föreningar och stiftelser* inkluderar ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Verksamheterna har delats in i de olika grupperna baserat på första siffran in deras organisationsnummer. Omsättningen för 2016 har skalats upp från 10,5 månader till 12 månader på grund av omläggningen från förskottsbetalning till efterskottsbetalning.
*Källa*: Copenhagen Economics beräkningar på data från Försäkringskassan.

Majoriteten av anordnarna på marknaden är små. Ett par privata anordnare har vuxit sig stora sedan assistansreformen genomfördes 1994, men de har ändå en relativt liten del av marknaden (Figur 9). År 2016 hade de tre största privata anordnarna tillsammans 15 procent av den nationella marknaden, och de 100 största drygt 50 procent.

Figur 9. Fördelning av anordnares marknadsandelar i procent, baserat på utbetald ersättning 2016




Anm.: Anordnare är ordnade efter storlek i en fallande logaritmisk skala. Det största företaget (nummer 1) finns längst till vänster i figuren och det minsta (nummer 1 658) längst till höger. Anordnare med mindre än en krona i utbetald ersättning 2016 är inte inkluderade. En kumulativ marknadsandel innebär att alla anordnares marknadsandelar adderats i den ordning som de ordnats på x-axeln och när den sista anordnaren läggs till uppgår således den kumulativa marknadsandelen till 100 procent.
*Källa*: Copenhagen Economics beräkningar baserade på data från Försäkringskassan.

De största anordnarna listas också i tabell 11 efter marknadsandel 2016 samtidigt som den kumulativa marknadsandelen visas.

Tabell 11. De största anordnarnas marknadsandelar, baserat på utbetald ersättning 2016

| | *Största anordnarna* | *Marknadsandel 2016 (%)* | *Kumulativ marknadsandel (%)* |
|---|---|---|---|
| 1 | Humana Assistans AB | 7 | 7 |
| 2 | Frösunda LSS AB | 5 | 12 |
| 3 | Brukarkooperativet JAG | 3 | 15 |
| 4 | Nordström Assistans AB | 1 | 17 |
| 5 | GIL | 1 | 18 |
| 6 | Olivia Personlig Assistans | 1 | 19 |
| 7 | Assistans för dig i Sverige AB | 1 | 20 |
| 8 | Assistansbolaget i Sverige AB | 1 | 21 |
| 9 | STIL Assistans AB | 1 | 22 |
| 10 | Särnmarks Assistans AB | 1 | 23 |
| | 25 största | | 33 |
| | 50 största | | 42 |
| | 100 största | | 55 |

*Källa*: Copenhagen Economics beräkningar baserade på data från Försäkringskassan.

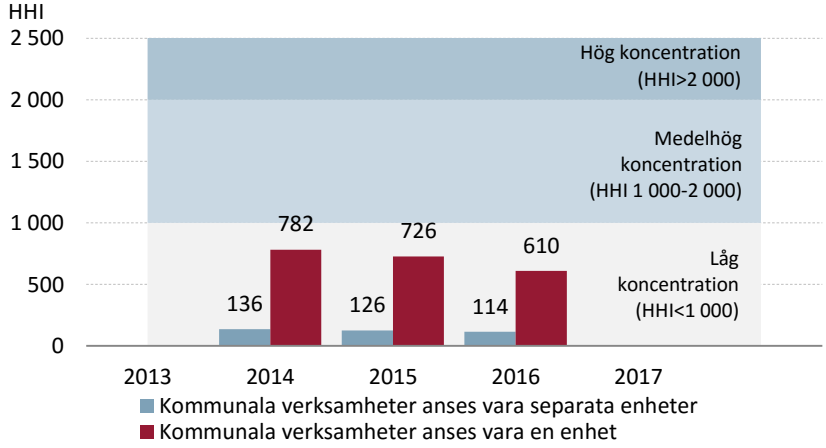
Det finns metoder för att mäta marknadskoncentrationen utifrån ett konkurrensperspektiv. Ett av de mest använda måtten är det kvantitativa måttet Herfindahl-Hirschman-index (HHI).[20] Ett lågt värde indikerar låg koncentration och ett högt värde hög koncentration. Med ett värde över 2 000 brukar koncentrationen anses vara för hög, med ett värde mellan 1 000 och 2 000 brukar koncentrationen anses vara medelhög och med ett värde under 1 000 brukar koncentrationen anses vara låg och därmed oproblematisk.[21]

Figur 10 visar två mått på HHI. Det ena visar HHI då samtliga kommuner räknas som separata verksamheter och det andra visar HHI då de kommunala verksamheterna räknas som en stor enhet. HHI blir högre när kommunerna räknas som en verksamhet, eftersom det

[20] Måttet beräknas genom att kvadraterna av alla verksamheters marknadsandelar summeras, $HHI = \sum_{i=i}^{N} marknadsandel_i^2$. Måttet ger ett värde mellan 0 och 10 000.
[21] Europeiska Kommissionen (2004), paragraf 19–21.

skapar en artificiell anordnare som har 25 procent av marknaden. Men i verkligheten agerar kommunerna som separata enheter. Även om de samverkar till en del finns det bara en kommunal anordnare i varje kommun. Den kommunala anordnarens andel av omsättningen skiljer sig från kommun till kommun. HHI ligger under 1 000 när båda måtten används och marknadskoncentrationen är alltså oproblematisk utifrån ett konkurrensperspektiv (Figur 10). Att HHI beräknat med kommunala verksamheter som en enhet minskar över åren är förväntat eftersom den kommunala marknadsandelen har minskat från 26 procent till 22 procent.

Figur 10. Koncentration på assistansmarknaden




*Källa*: Europeiska Kommissionen (2004) Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer och Copenhagen Economics baserat på data från Försäkringskassan.

Sammanfattningsvis finns det inget i marknadens koncentration, så som den såg ut under 2016, som tyder på att konkurrensen skulle vara begränsad. Det finns många aktörer, ingen av dem är så stor att det bör påverka konkurrensen negativt och marknadens HHI är lägre än 1 000, oavsett om man räknar kommunerna som en eller flera separata aktörer. Koncentrationen hade troligtvis varit högre om assistansmarknaden i stället hade betraktats som flera regionala marknader, exempelvis om Skåne betraktats som en regional marknad och Blekinge en annan. Om färre anordnare är aktiva i glesbygdsområden skulle troligtvis koncentrationen ha varit högst där.

### 7.1.2 Förutsägbara och stabila intäkter men i genomsnitt låg lönsamhet

För att en marknad ska kunna ha en fungerande konkurrens är det nödvändigt att anordnarna har incitament och intresse av att finnas på marknaden. Det krävs bland annat att det finns ett tillräckligt kundunderlag för deras verksamhet, att de kan täcka sina kostnader och eventuellt göra en vinst.

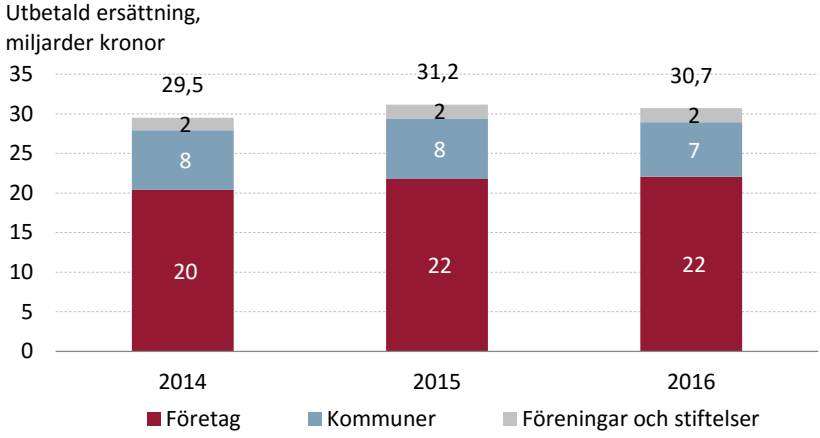
Assistansmarknaden karakteriseras av flera faktorer som gör att den har förutsättningar för att vara en attraktiv marknad ur ett ekonomiskt perspektiv. För det första är efterfrågan okänslig för konjunkturen. En brukare behöver inte assistans i mindre utsträckning i lågkonjunktur än i högkonjunktur. Det faktum att brukaren inte själv betalar för assistansen gör även att brukarens eventuellt försämrade personliga ekonomi i lågkonjunktur inte påverkar efterfrågan.

För det andra är priset för assistansen fast, vilket innebär att anordnarens intäkt per timme är förutbestämd. För det tredje är anordnarnas kostnader till stor del rörliga. Det innebär att de till stor del ökar och minskar i takt med intäkterna. Det beror på att personalkostnaderna för assistenter är en majoritet av kostnaderna. Som framgår av kapitel 5 var personalkostnaderna för de personliga assistenterna i genomsnitt 84 procent i förhållande till den utbetalda ersättningen 2016. Om en anordnares brukarunderlag minskar, minskar intäkterna. Men det gör även kostnaderna eftersom anordnaren då behöver ha färre assistenter anställda. Detta minskar den ekonomiska risken, eftersom risken är låg att kostnaderna ökar utan att intäkterna gör det.

Sammanfattningsvis innebär detta att anordnarna i stor utsträckning kan förutspå framtida intäkter och kostnader samt anpassa verksamheten efter förändringar. Men de senaste åren har de ekonomiska villkoren för anordnarna förändrats. Det har medfört att en del anordnare nu har låga marginaler. Det kan vara ett tecken på att ersättningen är för låg för att möjliggöra en långsiktigt hållbar utveckling på assistansmarknaden. Det kan också vara ett tecken på att en intensiv konkurrens mellan ett stort antal anordnare pressar marginalerna. Oavsett orsak kommer det troligen att leda till att de minst effektiva anordnarna tvingas lämna marknaden.

Från det att assistansreformen introducerades har assistansmarknaden växt stadigt fram till 2015.[22] Men 2016 krympte marknadens totala omsättning för första gången (Figur 11). Minskningen förklaras delvis av att antalet individer som Försäkringskassan bedömde hade behov av assistans för första gången minskade under 2016. Då var antalet brukare 15 691 personer, vilket var en minskning med drygt 400 personer jämfört med året innan.[23] Minskningen betyder att den totala marknaden har minskat. Det kan intensifiera konkurrensen och göra det mindre attraktivt att finnas på marknaden.

Figur 11. Assistansmarknadens omsättning 2014–2016




Anm.: *Företag* inkluderar aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och egna firmor. *Kommuner* är alla kommunala anordnare. *Föreningar och stiftelser* inkluderar ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Verksamheterna har delats in i de olika grupperna baserat på den första siffran in deras organisationsnummer. Den utbetalade ersättningen för 2016 har skalats upp från 10,5 månader till 12 månader med anledning av omläggningen från förskottsbetalning till efterskottsbetalning.
*Källa*: Copenhagen Economics beräkningar baserade på data från Försäkringskassan.

Attraktiviteten i att bedriva assistans har troligtvis även påverkats av övergången från förskotts- till efterskottsbetalning av ersättningen och av den sämre lönsamheten. För de mest sårbara företagen kan likviditetsproblem och den försämrade lönsamheten leda till att de tvingas lämna marknaden av ekonomiska skäl. Lönsamhetsanalysen

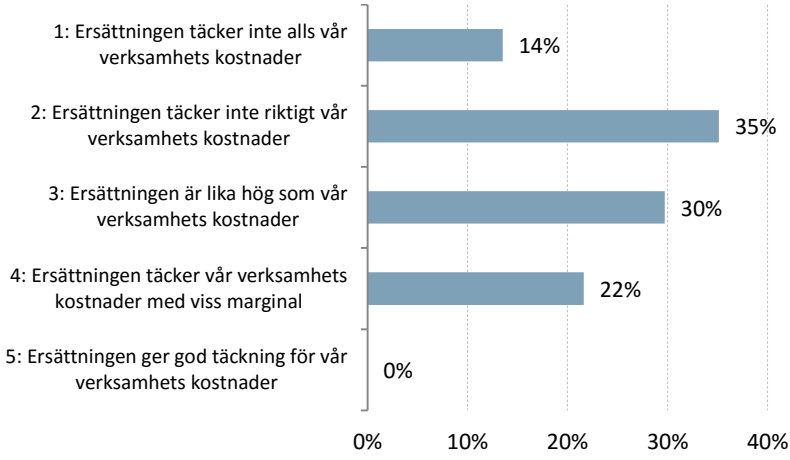
[22] Försäkringskassan (2017b), s. 51–57.
[23] Försäkringskassan (2017b), s. 31.

i kapitel 4 visar att även om den genomsnittliga lönsamheten är förhållandevis låg så finns det företag som ändå går bra (Figur 4).

Den enkät som har genomförts som ett underlag för den här rapporten belyser också lönsamheten. I enkäten uppger drygt hälften av de anordnare som har svarat att ersättningen antingen är lika hög som kostnaderna eller täcker kostnaderna med viss marginal. Knappt hälften av anordnarna uppger i sina enkätsvar att timschablonen inte täcker verksamhetens kostnader. 14 procent uppger att den inte alls täcker kostnaderna och 35 procent uppger att den inte riktigt täcker kostnaderna (Figur 12). Flera deltagare på den workshop som genomförts upplever också att timschablonen numera är för låg, eftersom den inte räknats upp i takt med kostnadsökningarna. Om det i sin tur leder till sämre löneutveckling för assistenterna kan det försvåra personalförsörjningen. Anordnarna framförde också vid workshopen att personalförsörjningen är ett faktiskt problem.

De kommunala anordnarna som intervjuats delar de privata anordnarnas bild av att ersättningen inte räcker till för att täcka verksamhetens kostnader.

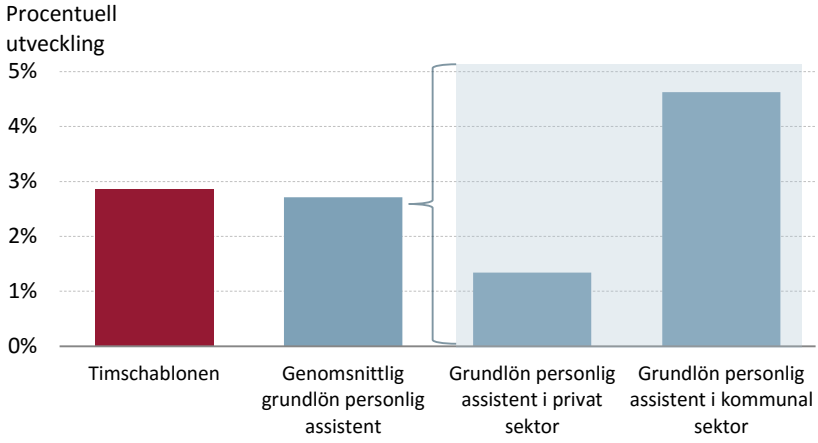
Figur 12. Hur väl ersättningen täcker verksamhetens kostnader enligt anordnarna




Anm.: Frågan löd: "*Hur väl täcker assistansersättningen er verksamhets kostnader? Svara på en skala mellan 1 och 5*". Totalt 37 anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till anordnare.

Uppräkningen av timschablonen i förhållande till löneutvecklingen för de personliga assistenterna visar på risken för problem med lönsamheten och med personalförsörjningen. Mellan åren 2014 och 2016 höjdes timschablonen med knappt 3 procent (Figur 13). Enligt statistik från SCB var grundlöneutvecklingen för de personliga assistenterna i den privata sektorn under samma period 1,3 procent, jämfört med 4,6 procent för personliga assistenter i den kommunala sektorn. Men grundlönen för de personliga assistenterna i den privata sektorn var högre än i den kommunala sektorn under 2014, 22 400 kronor jämfört med 21 600 kronor. Löneutvecklingen 2014–2016 innebär att skillnaden i grundlön mellan den privata och den kommunala sektorn har utjämnats. Sett till den förhållandevis låga löneutvecklingen i den privata sektorn är det rimligen så att privata anordnare kan ha svårare med personalförsörjning än kommunala anordnare. Inom ramen för den här studien har det inte gjorts närmare analyser av om det endast är ersättningens utveckling som ligger till grund för den långsamma löneutvecklingen.

Figur 13. Timschablonens utveckling jämfört med löneutvecklingen bland personliga assistenter i genomsnitt samt uppdelat i privat och kommunal sektor, 2014–2016




Anm.: Data från SCB (2017): Genomsnittlig grundlön, kronor efter region, sektor, Yrke (SSYK 2012), kön och år.
*Källa*: Copenhagen Economics baserat på Försäkringskassan och SCB Lönestrukturstatistik.

Det kan även finnas andra kostnadsposter hos anordnarna som stigit i en snabbare takt än timschablonen och är förklaringar till skillnaden mellan ersättningens utveckling och löneutvecklingen. Ett exempel är arbetsgivaravgifter. Från och med 2015 höjdes arbetsgivaravgiften för anställda yngre än 26 år till samma nivå som för de övriga anställda.

### 7.1.3 Begränsade möjligheter till differentiering

Företag försöker i allmänhet differentiera sitt utbud för att tillmötesgå kundernas behov på ett bättre sätt än sina konkurrenter. Differentiering leder också till större valfrihet för kunderna.

Företag kan differentiera sig på många olika sätt. På marknaden för mobiltelefoner har exempelvis Doro differentierat sig genom att sälja lättanvända mobiltelefoner med stora ikoner som de i första hand marknadsför till äldre människor. Det innebär att Doro har differentierat sig från andra mobiltillverkande företag, eftersom de flesta andra mobiltillverkande företag inte enbart inriktar sig på äldre och inte heller har anpassat sin produkt för att passa den specifika målgruppen.

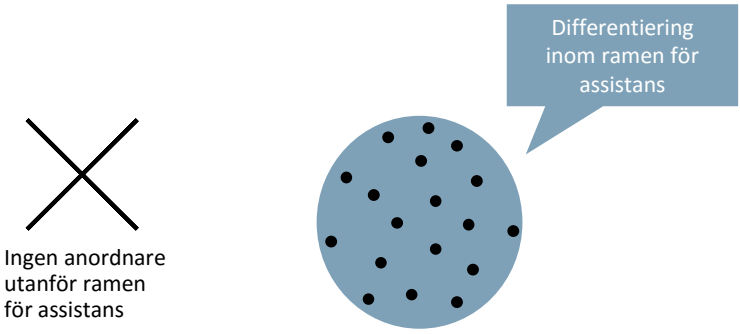
På assistansmarknaden är det svårare att differentiera sitt utbud än på många andra marknader. Anordnarna kan för det första inte differentiera sitt pris, eftersom det är definierat av den beslutade assistansersättningen. För det andra finns begränsningar i vad som räknas som personlig assistans[24]. Anordnarna kan därför enbart differentiera sig inom ramen för definitionen av assistans, men inte utanför (Figur 14).

Anordnarna kan differentiera sig genom att exempelvis erbjuda sina brukare mycket eller lite stöd i att arbetsleda assistenterna. Men anordnarna kan inte erbjuda tjänster som inte utförs av assistenten och brukaren tillsammans, exempelvis genom att assistenten själv städar eller går och handlar åt brukaren.[25] Det leder till att de flesta anordnare måste erbjuda liknande assistanstjänster. Men anordnarna kan erbjuda exempelvis städning och inköp i anslutning till assistansen, men ta betalt för dessa tjänster separat.

Det är också värt att poängtera att även om anordnare har begränsade möjligheter att differentiera sin verksamhet så är varje enskild assistent unik.

[24] Se definition av assistans i avsnitt 1.2.
[25] Prop. 1992/93:158, s. 176.

Figur 14. Illustration av differentieringsmöjligheter på assistansmarknaden




*Källa*: Copenhagen Economics.

En jämförelse av de 20 största privata anordnarna som finns representerade på *assistanskoll.se* visar att differentieringen är begränsad när det gäller vilka assistanstjänster som anordnarna erbjuder. Det som har jämförts är vilka tjänster anordnarna själva uppger ingår i deras assistans. Exempel på sådana tjänster är juridisk rådgivning, hjälp med kontakter med myndigheter, utbildning och handledning till assistenter, akutvikarier, med mera.[26] De tjugo största privata anordnarna erbjuder till mycket stor del samma uppsättning tjänster.

Att möjligheten till differentiering är begränsad bland anordnarna bör i teorin leda till intensiv konkurrens. Det beror på att de erbjuder likartade tjänster och därför har många konkurrenter som erbjuder något liknande.[27] Det bör också leda till ett smalare utbud för brukarna.

Det är nödvändigt att definiera vad som är ersättningsberättigad personlig assistans för att säkerställa att ersättningen endast ska finansiera det den är avsedd för. Definitionen håller också ned kostnaderna för den personliga assistansen, eftersom den begränsar vad som är ersättningsberättigat. Den begränsar i någon mening också möjligheterna för anordnarna och valfriheten för brukarna inom ramen för assistansersättningen.

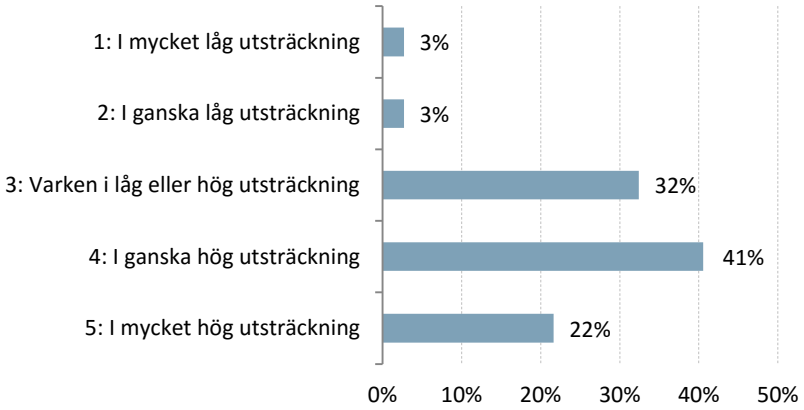
Trots begränsningarna har anordnarna ändå vissa möjligheter att differentiera sin verksamhet. De kan erbjuda brukarna olika grad

[26] Assistanskoll (2017), [online], adress: https://assistanskoll.se/anordnare.html, visad 12 juni 2017.
[27] Björnerstedt (2006), s. 21.

av självbestämmande, välja en verksamhetsform som attraherar olika brukare, som kooperativ eller aktiebolag, eller specialisera sig på olika typer av brukare. Brukarkooperativet JAG har exempelvis valt att specialisera sig på brukare som har stort behov av assistans.[28]

I enkätsvar uppger över 60 procent av anordnarna att de i ganska eller mycket hög utsträckning försöker skilja sig åt från andra anordnare i hur de utför assistansen för att attrahera brukare (Figur 15).

Figur 15. Hur mycket anordnare försöker differentiera sina tjänster



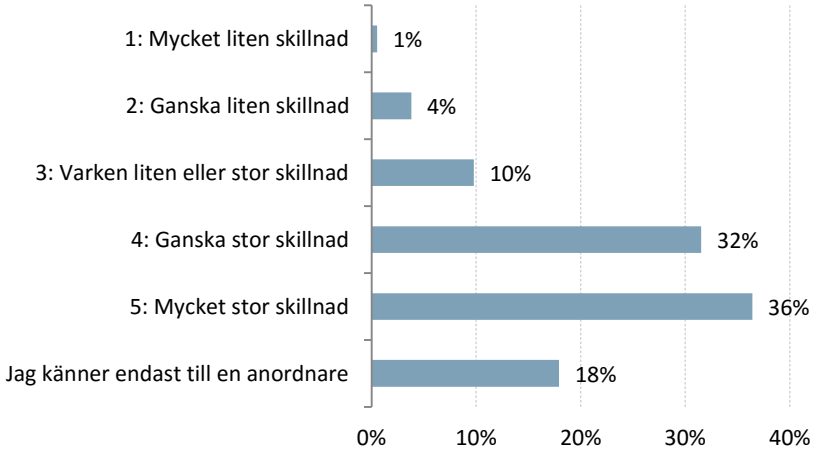

Anm.: Frågan löd: *"Innehållet i assistanstjänsten är bestämt av lagstiftning och Försäkringskassans beslut för den individuella brukaren. Däremot kan assistanstjänsten utföras på olika sätt. I vilken utsträckning försöker ni skilja er i förhållande till andra anordnare genom utförandet av assistansen för att få nya, samt behålla befintliga brukare? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 37 anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till anordnare.

Trots att anordnarna har begränsade möjligheter att differentiera sitt utbud till följd av definitionen av personlig assistans uppger 68 procent av brukarna att de upplever att det är ganska eller mycket stor skillnad mellan olika anordnares assistanserbjudanden (Figur 16). Brukarnas åsikt skulle kunna återspegla att det finns många viktiga faktorer som skiljer sig åt mellan anordnarna och som inte fångas upp av en analys av de typer av tjänster anordnarna erbjuder. Ett sådant exempel är den kvalitet som brukarna upplever i de olika anordnarnas

[28] Brukarkooperativet JAG (2017), [online], adress: http://www.jag.se/om-jag, visad 27 juni 2017.

assistans. Det kan alltså vara så att den begränsade differentieringen när det gäller typer av tjänster inte har särskilt stor negativ inverkan på brukarna och assistansmarknaden.

Figur 16. Brukares upplevelse av skillnaden mellan olika anordnares assistanserbjudanden




Anm.: Frågan löd: *"Hur stor skillnad upplever du att det är mellan olika anordnares assistanserbjudanden? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

## 7.2 Marknaden är flexibel

I det här avsnittet studeras hur flexibel assistansmarknaden är. För att konkurrensen ska fungera och marknaden ska vara dynamisk är det viktigt att anordnare kan röra sig fritt in på, ut från och på marknaden. Det kräver att det är enkelt att etablera sig, att det är enkelt att lämna marknaden samt att det finns möjlighet att växa på marknaden. Först analyseras in- och utträdeshindren och sedan möjligheten för anordnarna att expandera sin verksamhet.

Den huvudsakliga slutsatsen är att assistansmarknaden är en flexibel marknad. Det gör att små anordnare kan utmana och utgöra ett konkurrenstryck på de existerande anordnarna. Mindre framgångsrika anordnare kan snabbt lämna marknaden utan att det nödvändigtvis leder till stora ekonomiska förluster för dem.

För det första är in- och utträdeshindren små, vilket gör det enkelt för anordnare att träda in på och ut från marknaden. Det är en möjlig förklaring till det stora antalet anordnare. Det finns få formella krav för att starta assistansverksamhet. Nödvändiga investeringar och fasta kostnader är också begränsade. De inträdeshinder som ändå finns är att en ny anordnare antagligen inte hunnit etablera ett gott rykte som ökar chanserna att knyta brukare till verksamheten. Det kan också vara ett problem att rekrytera personal.

Att upphöra med att anordna assistansverksamhet medför inga komplicerade processer och det medför heller inte stora kostnader. Det minskar den finansiella risken med att träda in och finnas på marknaden. Det är också vanligt med både inträde och utträde, vanligare än på många andra marknader. År 2015 tillkom drygt 200 nya anordnare och nästan lika många lämnade marknaden.

För det andra finns det möjligheter för anordnarna att växa. De kan växa genom att attrahera fler brukare, genom förvärv eller genom att vinna upphandlingar där kommuner lägger ut sin assistansverksamhet på entreprenad. Data visar att det huvudsakligen är de små anordnarna som ökar och minskar sin omsättning snabbt, medan de större anordnarnas omsättning förändras långsammare.

### 7.2.1 Små in- och utträdeshinder

Det finns få formella krav att uppfylla för den som vill bedriva assistans. För juridiska personer krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Personer som själva anställer sina personliga assistenter utan att ha ett företag ska anmäla till IVO att de bedriver assistansverksamhet. De juridiska inträdeshindren är alltså låga.

Det behövs inte heller några stora investeringar för att kunna erbjuda assistanstjänster. Kostnaderna är huvudsakligen rörliga eftersom de till största del är löner (se kapitel 5). Det gör att de finansiella inträdeshindren också är låga. De låga inträdeshindren gör att det alltid finns möjlighet för fler att ta sig in på marknaden, vilket ökar mångfalden. Det gör också att det finns ett konstant hot om inträde, vilket ger incitament till de anordnare som redan är på marknaden att utföra assistans av hög kvalitet.

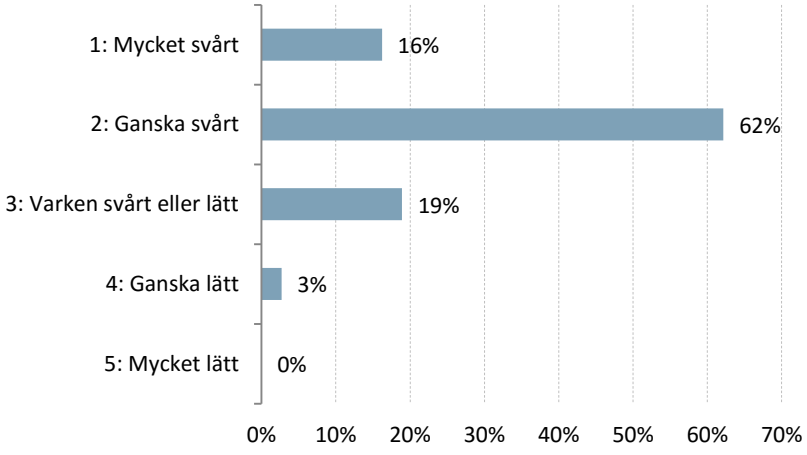
För privata anordnare är assistenten i regel knuten till brukaren, vilket gör deras lönekostnader helt rörliga. En sådan stor andel rörliga kost-

nader gör att en ytterligare timme som en anordnare får erbjuda assistans åt en brukare innebär en kostnadsökning som i stort sett är proportionerlig mot intäktsökningen.

Branscher som har en sådan kostnadsstruktur som assistansmarknadens kännetecknas ofta av små stordriftsfördelar. Fördelarna med att vara en verksamhet med ett stort antal brukare och många assistanstimmar är mindre på assistansmarknaden än på andra marknader. Det beror på att kostnaderna till stor del står i proportion till hur många brukare anordnaren har. Därför krävs det inte en stor mängd brukare för att täcka de fasta kostnaderna. De små stordriftsfördelarna gör det därför möjligt för relativt små anordnare att vara konkurrenskraftiga i förhållande till stora. Det underlättar även för små företag att träda in på marknaden.

Den tillgång som i huvudsak krävs för att bedriva assistansverksamhet är assistenter och i viss mån administrativ personal och lokaler. Assistenter anställs ofta när anordnaren knutit en brukare till sig. Men det verkar vara svårt att rekrytera och behålla assistenter i yrket under en längre tid. Det framkom både under workshopen och i enkätsvaren från de privata anordnarna. 62 procent av anordnarna uppger i enkätsvar att det är ganska svårt att tillgodose behovet av personliga assistenter och 16 procent uppger att det är mycket svårt (Figur 17). Det kan göra det svårt för nya okända anordnare att rekrytera de assistenter de behöver för att etablera sig. Enligt deltagarna på workshopen beror svårigheterna främst på de låga lönerna i branschen.

Figur 17. Hur svårt anordnarna upplever att det är att rekrytera personliga assistenter




Anm.: Frågan löd: *"Upplever ni att det är lätt eller svårt att tillgodose behovet av personliga assistenter som behövs för att bedriva assistans? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 37 anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till anordnare.

En förändring under senare tid är Försäkringskassans hantering av utbetalningar. Från och med oktober 2016 är huvudregeln att assistansersättning betalas ut i efterskott.[29] Det har gjort det svårare för mindre aktörer med begränsad likviditet att gå in på marknaden jämfört med tidigare. Även om det höjer inträdeshindren något är det inte ett allvarligt hinder för effektiv konkurrens. Kunder betalar i efterskott på många andra marknader utan att det sätter konkurrensen ur spel.

Vikten av att ha ett gott rykte för att kunna knyta brukare till sin verksamhet kan innebära ett hinder för nyetablerade anordnare. Under workshopen framkom att brukare ofta rekommenderar anordnare till bekanta. Brukare uppger också i enkäten att ett vanligt sätt att få information om anordnare är genom vänner och bekanta som redan känner till anordnaren (se även avsnitt 8.3).

I övrigt är det relativt enkelt att etablera sin assistansverksamhet på en ny ort. När en brukare knutits till verksamheten anställs assistenter på den ort där brukaren befinner sig. Anordnarna behöver alltså inte ha

[29] Försäkringskassan (2003), s. 200.

personal på plats innan brukaren knutits till verksamheten. Anordnarna behöver heller inte ha kontor eller liknande på alla orter där de bedriver assistans.

För att konkurrensen ska fungera väl behöver det även vara enkelt att lämna marknaden. Om det är svårt att lämna marknaden ökar den finansiella risken med att bedriva verksamhet där. Det beror på att anordnare kan tvingas gå med förlust under lång tid innan de kan lämna marknaden. Detta skulle kunna hämma konkurrensen, eftersom det kan leda till att färre aktörer träder in på marknaden eller tar risken att konkurrera med de största aktörerna.

Men analysen har inte identifierat några betydande utträdeshinder. Den till stor del rörliga kostnadsstrukturen medför få eller inga inlåsta anläggningstillgångar, det vill säga tillgångar som är eller kan vara svåra att sälja vid ett utträde.

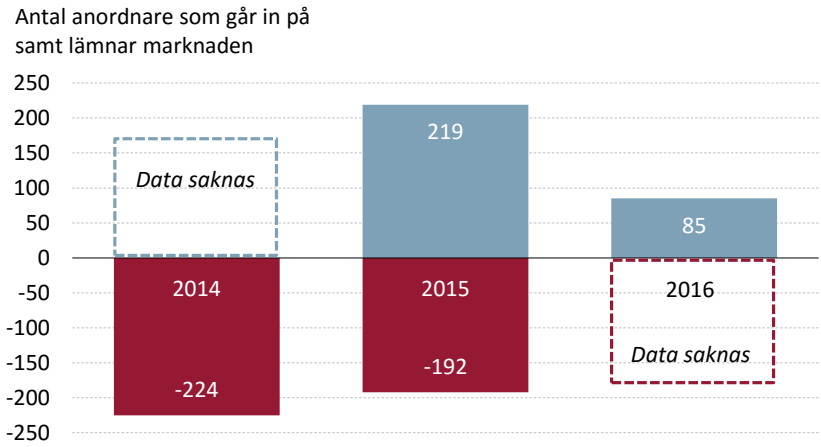
Verksamheterna är inte heller bundna av kontrakt med underleverantörer. För privata anordnare är assistenterna ofta kopplade till den brukare de assisterar. Om brukaren byter anordnare till följd av att den ursprungliga anordnaren upphör med sin verksamhet kan assistenten ofta följa med brukaren och få anställning hos den nya anordnaren.[30]

Försäkringskassans data visar också att det är vanligt med in- och utträde, vilket bekräftar att in- och utträdeshindren är låga. År 2015 trädde 219 nya privata anordnare in på marknaden (Figur 18). Samma år lämnade 192 privata anordnare marknaden. Det innebär att ungefär en åttondel av marknadens aktörer byttes ut under 2015.[31]

[30] Information från deltagare i workshop.

[31] Det är inte möjligt att uppskatta storleken på de anordnare som lämnar eller träder in på marknaden. Det beror på att anordnare som lämnar marknaden troligen fasar ut sin verksamhet innan de till slut inte längre är aktiva, på samma sätt som anordnare som äntrar marknaden troligtvis har färre brukare initialt jämfört med efter en tid som aktiv aktör.

Figur 18. In- och utträde av privata anordnare på assistansmarknaden under 2014–2016




Anm.: Inträde kan inte beräknas för 2014 eftersom data för 2013 inte är tillgängliga och utträde kan inte beräknas för 2016 eftersom data för 2017 inte är tillgängliga.
*Källa*: Copenhagen Economics beräkningar baserade på data från Försäkringskassan.

### 7.2.2 Möjligheter till expansion

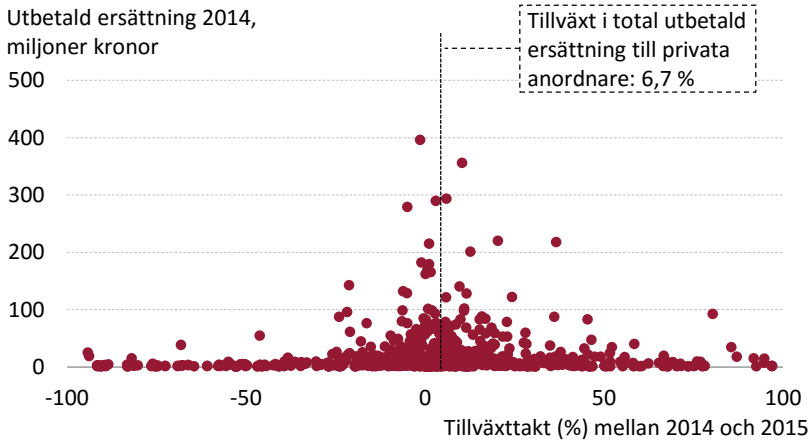
Anordnarna kan expandera genom att knyta fler brukare till sin verksamhet och det finns inga tydliga begränsningar för hur mycket en anordnare kan växa. Däremot är det svårare att öka intäkterna för de brukare som redan är knutna till verksamheten. Det beror på att de intäkter som de genererar styrs helt av Försäkringskassans beslut om antalet assistanstimmar.

Försäkringskassans underlag över den utbetalda ersättningen visar att många av anordnarnas tillväxt under åren 2014–2015 och 2015–2016 motsvarar marknadens genomsnittliga tillväxt (Figur 19 och Figur 20). Det är framför allt de mindre anordnarna som står för de mer extrema tillväxtvärdena. Det är naturligt eftersom en liten förändring i antalet brukare motsvarar en förhållandevis stor procentuell förändring. Men anordnare av alla storlekar finns representerade nära marknadens genomsnitt.

Anordnarnas intäkter beror till stor del på Försäkringskassans beslut. Det är därför inte förvånande att de privata anordnarna har en tillväxt som ligger nära marknadens. Trots att den genomsnittliga tillväxten

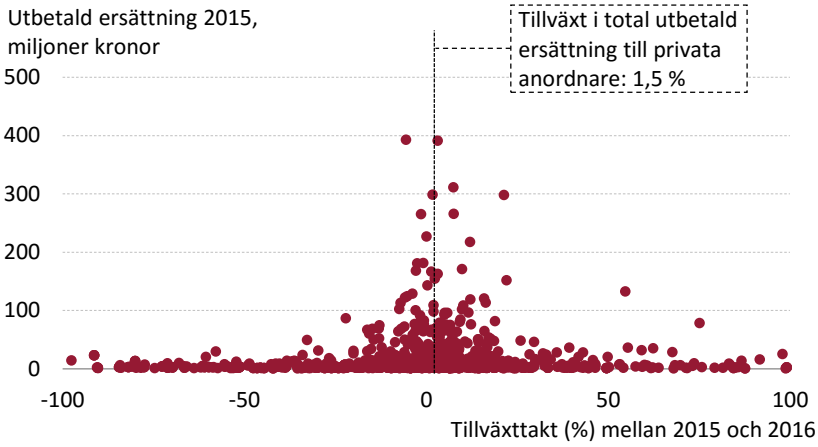
bland de privata anordnarna skiljer sig mellan 2014–2015 och 2015–2016 följer tillväxten hos de privata anordnarna marknadens tillväxt.

Figur 19. Tillväxt i utbetald ersättning till privata anordnare mellan 2014 och 2015




Anm.: Figuren illustrerar fördelningen av alla privata anordnares tillväxt mellan 2014 och 2015. Varje prick är ett företag. På x-axeln visas den procentuella förändringen av omsättningen och på y-axeln visas den ersättning som betalats ut till varje anordnares under 2014. Y-axeln i figuren har för tydlighets skull kapats vid 500 miljoner kronor, vilket innebär att de tre största anordnarna inte syns i bild. Dessa är dock medräknade i den totala tillväxten. Deras tillväxt var 1, -2 respektive 3 procent. *Privata anordnare* inkluderar aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och egna firmor.
*Källa*: Copenhagen Economics beräkningar baserade på data från Försäkringskassan.

Figur 20. Tillväxt i utbetald ersättning till privata anordnare mellan 2015 och 2016




Anm.: Figuren illustrerar fördelningen av alla privata anordnares tillväxt mellan 2015 och 2016. Varje prick är ett företag. På x-axeln visas den procentuella förändringen av omsättningen och på y-axeln visas den ersättning som betalats ut till varje anordnares under 2015. Omsättningen för 2016 har skalats upp från 10,5 månader till 12 månader på grund av omläggningen från förskottsbetalning till efterskottsbetalning. Y-axeln i figuren har för tydlighets skull kapats vid 500 miljoner kronor, vilket innebär att de tre största anordnarna inte syns i bild. Dessa är dock medräknade i den totala tillväxten. Deras tillväxt var -8, -11 respektive 0 procent. *Privata anordnare* inkluderar aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och egna firmor.
*Källa*: Copenhagen Economics beräkningar baserade på data från Försäkringskassan.

Det finns möjligheter för anordnare att växa snabbt, även om många av anordnarna haft en tillväxt nära marknadens genomsnitt. Som i många andra branscher är det exempelvis möjligt att snabbt expandera sin verksamhet genom att förvärva andra anordnare. Ett exempel på det är Frösunda LSS AB som förvärvade Personal Care i Kiruna AB[32] och Argolis AB[33] under 2008. Anordnare kan också växa snabbt genom att ta över brukarunderlag från kommuner som väljer att upphandla privata anordnare för att utföra kommunens assistans. Men det går inte att identifiera den typen av transaktioner i de data som ligger till grund för analysen i denna rapport.

[32] Konkurrensverket (2008a).
[33] Konkurrensverket (2008b).

## 7.3 Några brister i konkurrensneutralitet

För att en marknad ska vara konkurrensneutral krävs att olika typer av anordnare konkurrerar på lika villkor och att alla aktörer på marknaden följer de regler som gäller.

På de flesta marknader där kommunala och privata verksamheter konkurrerar med varandra är det vanligaste problemet att de kommunala verksamheterna har konkurrensfördelar som snedvrider konkurrensen i förhållande till de privata verksamheterna. På assistansmarknaden har de kommunala anordnarna fördel av att de inte kan gå i konkurs, vilket de privata kan. De kommunala anordnarna verkar å andra sidan ha högre kostnader, exempelvis personalkostnader. Det finns alltså för- och nackdelar för både de kommunala och de privata verksamheterna. Dessutom framstår för- och nackdelarna inte vara så allvarliga att de riskerar att snedvrida konkurrensen i någon egentlig utsträckning.

Det som däremot är ett större problem är de oseriösa anordnare som inte följer de regler som gäller och därmed inte konkurrerar på lika villkor som de seriösa anordnarna. Det finns farhågor bland anordnarna om att det påverkar marknaden i stor utsträckning och att tillsynen behöver förbättras.

I avsnitt 7.3.1 analyseras konkurrensen mellan privata och kommunala anordnare mer ingående, och avsnitt 7.3.2 belyser problemet med oseriösa aktörer.

### 7.3.1 Inga ensidiga snedvridningar av konkurrensen mellan kommunal och privat verksamhet

Möjligheterna att finansiera underskott skiljer sig mellan olika typer av anordnare. Inom koncerner och stora företag kan överskott i en verksamhetsdel användas för att täcka underskott i en annan del. Men tack vare sin tillgång till offentliga medel har kommuner andra möjligheter att använda likvida medel och andra möjligheter att finansiera underskott än vad de privata anordnarna har, oavsett storlek. En av de viktigaste skillnaderna mellan kommunala och privata anordnare är att de kommunala anordnarna inte kan gå i konkurs.

I rapporten *Koll på assistansen* från 2015 konstaterar Sveriges kommuner och landsting (SKL) att kostnaden per brukare för den assi-

stans som tillhandahölls av de kommunala verksamheterna under 2014 var omkring 11 procent högre än schablonersättningen.[34] Kommunerna kan också, till skillnad från de privata verksamheterna, använda kommunala skattemedel för att finansiera delar av kostnaderna för verksamheten.[35] Det tillåter kommunerna att ha kostnader som överstiger intäkterna från assistansersättningen. De har därmed en konkurrensfördel i förhållande till de privata anordnarna. Det innebär också att kommunerna inte är lika beroende av att utbetalningarna av assistansersättningen från Försäkringskassan kommer i tid, vilket särskilt de mindre privata anordnarna är.

Men de privata anordnarna har också fördelar relativt de kommunala anordnarna. Det gäller framför allt möjligheterna till flexiblare anställningsformer. De privata anordnarna har inget krav på att följa kollektivavtal, vilket kan innebära lägre personalkostnader. De har också större möjligheter att använda anställningsformer som innebär att assistenter är kopplade till specifika brukare. Om en brukare av någon anledning inte längre behöver assistans, exempelvis på grund av dödsfall, kan anordnaren välja att avsluta assistentens anställning. För kommunala anordnare är sådana möjligheter mer begränsade. Ett undantag är då anhöriga är assistenter och då kan vara kopplade till en specifik brukare genom ett särskilt avtal[36].

Tidigare har de privata verksamheterna erbjudit en något högre grundlön (se avsnitt 7.1.2), vilket kan ha varit ett sätt att kompensera för de mindre säkra anställningsförhållandena. År 2014 var grundlönenivån för personliga assistenter i den privata sektorn 4 procent högre än i kommunal sektor. Men skillnaden hade minskat till 0,5 procent 2016 (Tabell 12).

Kommunala anordnare framhåller i intervjuer att en av kommunernas största konkurrensnackdelar är de högre lönekostnaderna till följd av kollektivavtal och färre arbetstimmar per månadslön. De kommunala anordnarna menade också att kommunen ofta får ta hand om assistans åt brukare som medför särskilt höga kostnader, och som privata anordnare försöker undvika.

[34] SKL (2015), s. 9.
[35] SKL (2015), s. 11.
[36] Det så kallade PAN-avtalet.

Tabell 12. Genomsnittlig grundlön i kronor för personliga assistenter i privat och kommunal sektor, 2014–2016

| | *2014* | *2015* | *2016* |
|---|---|---|---|
| Kommunal sektor | 21 600 | 22 100 | 22 600 |
| Privat sektor | 22 400 | 22 800 | 22 700 |

*Källa*: Data från SCB (2017), Genomsnittlig grundlön, kronor efter region, sektor, Yrke (SSYK 2012), kön och år.

Det är tydligt att kommunala och privata anordnare i vissa avseenden har olika förutsättningar att bedriva personlig assistans. Det kan leda till konkurrenssnedvridningar. Men det faktum att både privata och kommunala anordnare har både för- och nackdelar och att de är relativt små gör det svårt att säga vilken typ av anordnare, om någon, som har störst för- respektive nackdel.

### 7.3.2 Anordnarna upplever att tillsynen kan förbättras

Konkurrensproblem kan uppstå både genom att anordnare medvetet inte utför den assistans som är beslutad eller låter bli att betala exempelvis försäkringar eller sociala avgifter för att minska sina kostnader. De får därigenom konkurrensfördelar gentemot sina konkurrenter.

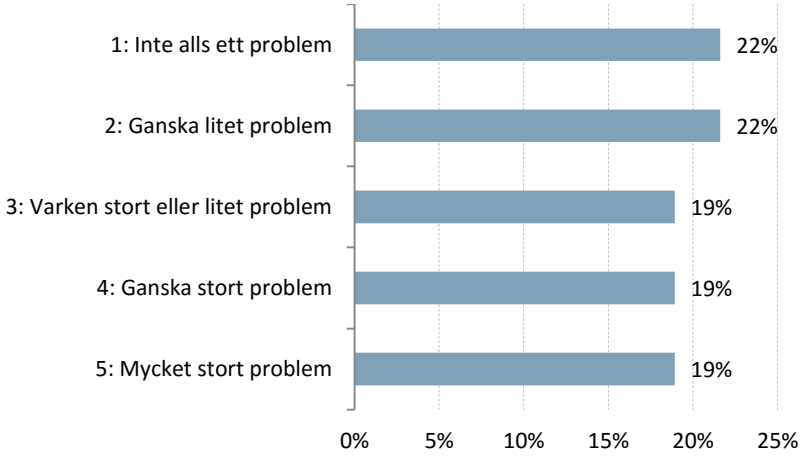
Både enkätsvar från de privata anordnarna och kommentarer från privata anordnare under workshopen pekar på att oseriösa anordnare orsakar problem för åtminstone vissa anordnare (Figur 21). 38 procent av anordnarna som svarat på enkäten uppger att det är ett ganska eller mycket stort problem, medan 44 procent upplever att det är ett ganska eller mycket litet problem.

På frågan vad som utmärker de anordnare som växer snabbast[37] uppger 30 procent av anordnarna att en av de mest utmärkande faktorerna är att de som växer snabbast inte följer de regler som gäller. Det tyder på att det finns ett problem med att oseriösa aktörer tar marknadsandelar från de anordnare som lever upp till de krav och regler som gäller.

[37] Fråga 19 i enkäten till privata anordnare. Frågan löd: *”Vad upplever ni utmärker de företag som växer snabbast på assistansmarknaden? Välj de alternativ som passar bäst, max tre alternativ.”*

Försäkringskassan har också rapporterat att 3,9 miljarder kronor betalats ut i assistansersättning till 15 anordnare som myndigheten nu stoppat utbetalningarna till på grund av misstänkt brottslighet av olika slag.[38]

Figur 21. I vilken utsträckning anordnare upplever att konkurrensen från oseriösa anordnare är ett problem




Anm.: Frågan löd: *"Är konkurrensen från oseriösa aktörer på marknaden, som exempelvis inte betalar skatt eller inte utför de assistanstimmar de ersätts för, ett stort problem för er verksamhet? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 37 anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till anordnare.

Slutsatsen blir att det finns anordnare som snedvrider konkurrensen men som inte har stoppats. Workshopens deltagare var kritiska mot IVO och eniga i att tillsynen på marknaden brister.

Förutom att IVO utfärdar tillstånd för att bedriva assistansverksamhet ansvarar IVO för tillsynen när det gäller kvaliteten i utförandet av assistansen och lämplighet hos anordnarna. Försäkringskassan beslutar om och följer upp rätten till ersättning. Det är viktigt att båda myndigheternas tillsyn fungerar och att oseriösa anordnare stoppas.

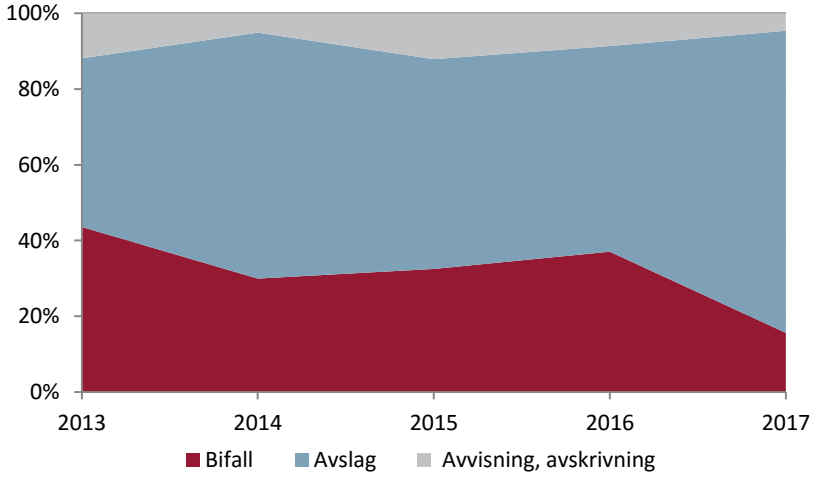
Sedan 2011 måste privata utförare ha tillstånd från IVO för att få anordna personlig assistans. För att ge högre kvalitet och motverka fusk och överutnyttjande förtydligades lämplighetskravet i LSS uti-

[38] *Svenska Dagbladet*, (2017).

från ekonomiska och kvalitetsmässiga aspekter 2013. Den som själv är arbetsgivare för sina assistenter utan att ha ett företag är undantagen från tillståndsplikten.

IVO tog åren 2013–2016 i genomsnitt emot 145 nyansökningar om tillstånd varje år. Drygt en tredjedel av IVO:s beslut under perioden har varit bifall (Figur 22). En del av dem som får avslag väljer enligt IVO[39] att bedriva personlig assistans i egen regi. Till och med oktober 2017 var 16 procent av besluten bifall enligt uppgifter från myndigheten. Bakom den ökade andelen avslag ligger att IVO sedan en tid tillbaka har ett ökat fokus på lämplighetsprövningen samt har utvecklat arbetssätt och bedömningsgrunder. Det kan antas ha bidragit till att olämpliga aktörer upptäcks i större utsträckning. De flesta avslag som gäller att anordna personlig assistans beror på olämplighet på grund av kunskaps- och kompetensbrister. Även ekonomisk olämplighet är en avslagsorsak som förekommer.

Figur 22. IVO:s beslut för nyansökningar om tillstånd för anordnare

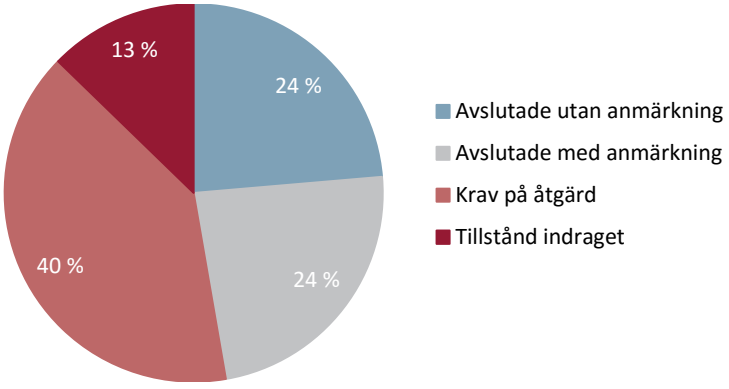



Anm.: 2017 avser januari – oktober.
*Källa:* ISF baserat på uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg.

[39] Inspektionen för vård och omsorg (2016).

När det gäller IVO:s tillsyn av de privata anordnarna konstaterar myndigheten i en rapport 2016[40] att det tar tid för de nya reglerna att få full genomslagskraft. Ett tillsynsprojekt genomfördes under perioden 2015–2016 för att klarlägga om de företag som har fått tillstånd och bedriver personlig assistans är lämpliga att göra det utifrån de krav som nu ställs i lagen. Av de 55 verksamheter som då granskades fick 13 procent sina tillstånd återkallade. Den vanligaste orsaken var brister i ekonomisk lämplighet. Utöver detta ställde IVO krav på åtgärder för att uppnå lagens krav i 40 procent av tillsynsärendena.

Figur 23. Resultat i IVO:s tillsyn av privata anordnare




Anm.: Riskbaserat urval
*Källa*: ISF baserat på Inspektionen för vård och omsorg (2016).

IVO understryker i rapporten att lämplig i detta sammanhang endast innebär att myndigheten inte har identifierat brister som utgör grund för att återkalla ett tillstånd. Det behöver inte betyda att en verksamhet bedrivs med god kvalitet. Motsatsen kan också gälla. Det innebär att även om en assistansanordnare brister i exempelvis ekonomisk lämplighet och får sitt tillstånd återkallat, behöver inte brukaren ha fått assistans av dålig kvalitet eller ha utsatts för risker.

Brukare som har anlitat ett bolag som får tillståndet återkallat finns ofta direkt efter hos ett nytt företag som, enligt IVO, inte sällan har kopplingar till företaget som tidigare fick sitt tillstånd återkallat.

[40] Inspektionen för vård och omsorg (2016).

IVO har genom sin tillståndsprövning och tillsyn därutöver fått intrycket att det förekommer anställningar av personliga assistenter med lönebidrag och att det inte är ovanligt med assistansbolag som regelmässigt använder sig av lönebidrag. Det påverkar marknadsförhållandena direkt genom att dessa assistansanordnare har lägre kostnader för sina assistenter och därmed får en ökad lönsamhet. Det beror på att assistansersättningen betalas ut med schablonbeloppet oavsett om företaget samtidigt tar emot anställningsstöd för de anställda assistenterna. Det kan dessutom finnas frågetecken när det gäller i vilken utsträckning de berörda brukarna själva har valt sina assistenter i dessa fall.

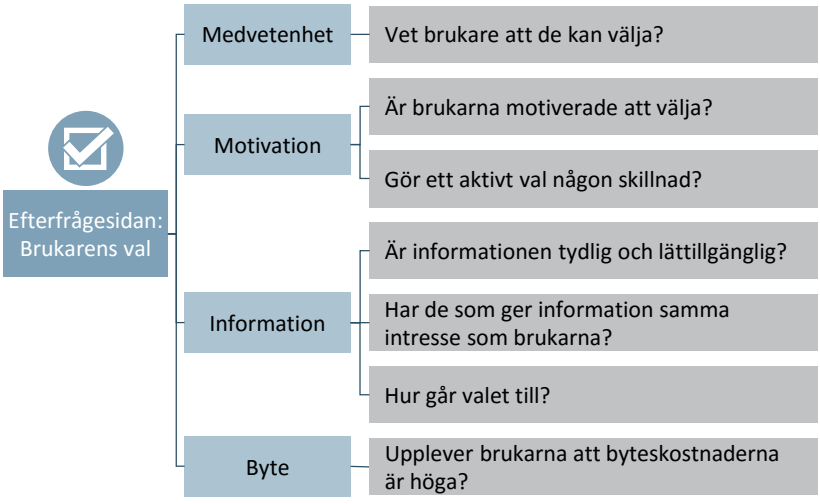
IVO:s underlag bekräftar därmed den bild som framkommit i enkätsvaren och vid workshopen om att det finns problem med olämpliga och kanske också oseriösa anordnare.

Om tillsynen på assistansmarknaden inte fungerar tillåts oseriösa anordnare att fortsätta bedriva sin verksamhet, vilket medför att de konkurrerar på andra villkor än övriga anordnare. Det kan leda till att det blir en konkurrensnackdel att följa reglerna, vilket då drabbar både seriösa anordnare och brukare. Det kan också leda till att förtroendet för valfrihetssystemet minskar.

# 8 Marknadens efterfrågesida: Brukarens val

Assistansmarknadens konstruktion ställer höga krav på brukarna. En förutsättning för att assistansen ska ha hög kvalitet och vara kostnadseffektiv är att brukarna aktivt väljer de anordnare som bäst uppfyller deras behov. En annan förutsättning är att de aktivt byter anordnare om en annan anordnare kan göra det bättre.

Figur 24. Analysmodellen: Brukarens val




*Källa*: Copenhagen Economics baserat på Konkurrensverket 2012:3, s. 36 och Office of Fair Trading (2010), s. 12.

För att brukarna ska kunna göra ett aktivt val krävs för det första att de är *medvetna* om möjligheten att välja.

För det andra krävs att brukarna är *motiverade* att välja och att de är beredda att lägga ned tid på valet. Det är troligare att brukarna väljer aktivt om de upplever att assistans är viktigt och att ett aktivt val kan påverka assistansens kvalitet.

För det tredje behöver brukarna få tillgång till tillräcklig och bra *information*. Informationen måste vara tydlig och lättillgänglig. Den som förmedlar informationen bör ha samma intresse som brukaren för att säkerställa att informationen inte är partisk. Valet ska också vara utformat på ett sådant sätt att brukarna inte påverkas av externa faktorer att välja en viss anordnare.

För det fjärde krävs att brukarna enkelt har möjlighet att *byta* anordnare. Den anordnare som bäst uppfyllde behovet vid första valtillfället är inte nödvändigtvis den som gör det tio år senare. Därför måste brukarna kunna byta anordnare. Men bytet försvåras om det finns upplevda eller faktiska hinder, så kallade byteskostnader. Exempel på sådana hinder är komplicerade bytesprocesser eller faktiska kostnader som uppstår vid byte. Ju högre en brukare upplever att byteskostnaderna är, desto större måste förbättringen vid ett eventuellt byte vara för att brukaren ska tycka att det är värt besväret att byta anordnare. Med högre upplevda byteskostnader uteblir fler byten som skulle ge små men faktiska förbättringar för brukarna.

Utifrån i första hand svaren från de brukare som svarat på enkäten och deltagarna på workshopen kan följande slutsatser dras om förutsättningarna för brukarnas aktiva val av anordnare.

De allra flesta brukare är medvetna om att de själva kan välja anordnare. De har också generellt både motivation och förmåga att göra aktiva val. Nästan alla brukare uppger att hög kvalitet är viktigt för dem och många uppger att de lade ned mycket tid och engagemang när de senast valde anordnare. De flesta upplever också att det är skillnad mellan de olika anordnarnas assistanserbjudanden och att de haft möjlighet att välja en anordnare som passar deras behov. Brukarna verkar generellt ha styrka och förmåga att göra aktiva val, även om vissa kognitiva funktionhinder eventuellt kan begränsa några brukares möjligheter att göra aktiva och självständiga val.

Brukarna har också tillgång till mycket, men delvis ostrukturerad, information. De kan få mycket information från myndigheter och vården, från andra brukare, från anordnare som ofta aktivt informerar om sina erbjudanden och från webbsidor som jämför olika anordnare. Men det har också framkommit att informationen till brukarna till viss del är bristfällig, att det är svårt för dem att få en överblick över den nödvändiga informationen och att informationen ofta är subjektiv.

Dessutom finns det anledning att tro att byteskostnaderna hämmar brukarna att byta anordnare. Några anordnare har påpekat att brukare med högre timbelopp upplever att ett byte kan riskera att de blir av med den högre ersättningen. Majoriteten av brukarna upplever också att det skulle krävas en stor ansträngning av dem för att byta anordnare. Förutom den tid och kraft det tar att byta anordnare, innebär det också en risk eftersom brukaren inte vet hur bra den nya anordnaren kommer att vara. Att 41 procent av de tillfrågade brukarna haft samma anordnare i mer än tio år tyder på att de upplever att byteskostnaderna är höga. Men den låga bytesfrekvensen kan också vara ett resultat av att brukarna är nöjda med sina anordnare.

I resterande del av det här kapitlet diskuteras ovanstående slutsatser i detalj. I avsnitt 8.1 konstateras att brukarna är medvetna om sin valmöjlighet och i avsnitt 8.2 diskuteras brukarnas tillgång på information. I avsnitt 8.3 illustreras att brukarna är motiverade att välja och i avsnitt 8.4 analyseras byteskostnaderna.

Redovisningen i text och figurer i detta kapitel avser i första hand de brukare som anlitat privata anordnare. I de fall texten gäller brukare med kommunen som utförare framgår det särskilt och enkätsvar från dessa brukare finns i bilaga 2.

## 8.1 Brukarna är medvetna om att de själva kan välja anordnare

En förutsättning för att brukarna ska kunna göra aktiva val är att de är medvetna om sin möjlighet att välja. Medvetenheten kan generellt vara lägre på valfrihetsmarknader än på andra marknader. Det beror på att staten på sådana marknader ofta redan valt åt medborgarna

som därför inte tänker på att de har ett val. Erfarenheter från Storbritannien visar att medvetenheten om valmöjligheten på valfrihetsmarknader har varit ett problem exempelvis när medborgare ska välja sjukhus och arbetsförmedling.[41]

Men i stort sett alla brukare som svarat på enkäten är medvetna om att de får välja anordnare. Det gäller 183 av 184 brukare med privat anordnare och alla 12 brukare med kommunal anordnare. Detta bekräftas också av anordnarna. 84 procent av dem upplever att samtliga brukare är medvetna om att de får välja och 14 procent upplever att de flesta brukare är medvetna om möjligheten att välja. Det är en förutsättning för ett aktivt val. Utifrån enkätsvaren kan därmed den första förutsättningen när det gäller brukarens val anses vara uppfylld.

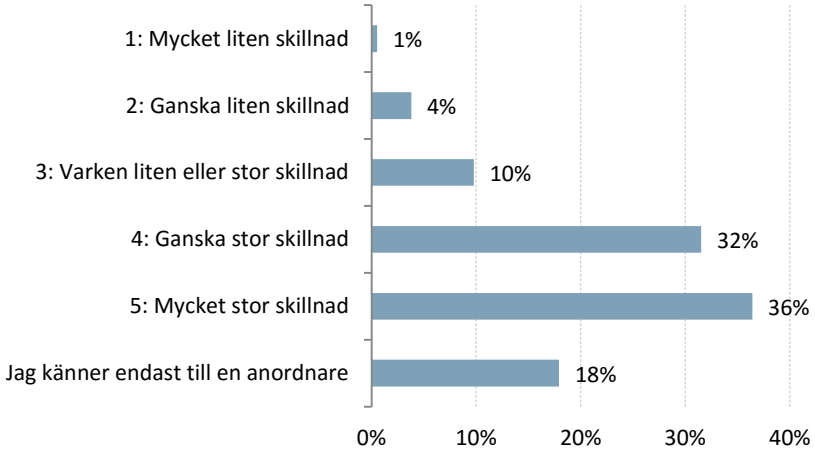
## 8.2 Brukare är motiverade och engagerade i valet

Förutom medvetenhet krävs att brukarna har förmåga att ta till sig information och att välja anordnare. De måste vara motiverade att välja, vilket innebär att de måste uppleva att valet kan leda till ett bättre resultat än ett ickeval. De måste också vara beredda att lägga ned tid och engagemang på valet.

Brukarna uppger enhälligt att assistans av hög kvalitet är viktigt för dem. Av de som har en privat anordnare uppger 97 procent att det är mycket viktigt och 3 procent att det är ganska viktigt. Alla 12 brukare med kommunal anordnare uppger att det är mycket viktigt. Brukarna upplever också att det är stor skillnad mellan olika anordnares assistanserbjudande. 68 procent upplever att det är ganska eller mycket stor skillnad (Figur 25). Detta tyder på att brukarna är motiverade att göra ett aktivt val. Samtidigt är det värt att notera att 18 procent av brukarna bara kände till en anordnare och att just denna grupp av brukare därför troligen inte kunnat eller varit särskilt motiverade att göra ett aktivt val. Av de 12 brukare med kommunal anordnare som svarade på enkäten uppger 8 att de endast kände till en anordnare.

[41] Office of Fair Trading (2010), s. 31–32.

Figur 25. Brukares upplevelse av skillnaden mellan olika anordnares assistanserbjudanden

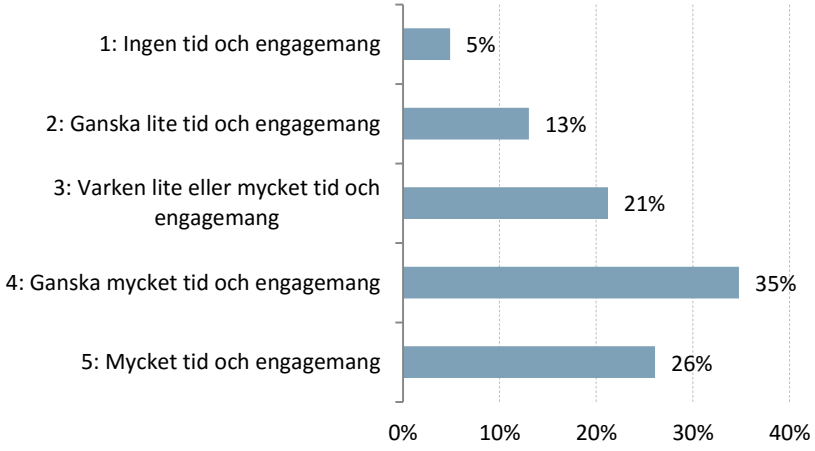



Anm.: Frågan löd: *"Hur stor skillnad upplever du att det är mellan olika anordnares assistanserbjudanden? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

61 procent av brukarna uppger att de lade ned ganska mycket alternativt mycket tid och engagemang när de senast valde anordnare. Det var bara 18 procent som uppger att de lade ned ganska lite eller ingen tid och engagemang (Figur 26).

Både workshopens deltagare och de kommunala anordnare som intervjuats upplevde att vissa brukare som väljer en kommunal anordnare lägger ned mindre tid och engagemang på valet än de som väljer en privat anordnare. Kommunen är en välkänd utförare av assistans och många brukare ser kommunen som ett tryggt val som kräver mindre efterforskning. Det skulle därför kunna vara så att kommunen attraherar de som är mindre motiverade att lägga ned mycket tid och engagemang. Men svaren från de 12 brukarna som hade kommunala anordnare som besvarat enkäten skiljer sig inte från brukarna med privata anordnare.

Figur 26. Brukares tid och engagemang vid val av assistans-anordnare

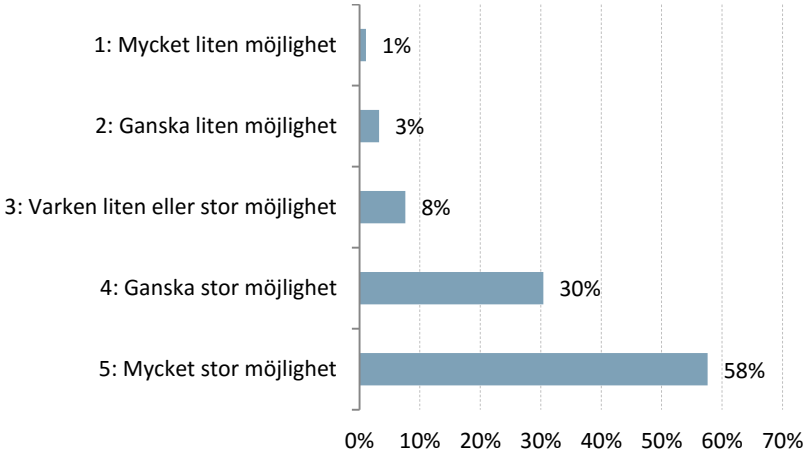



Anm.: Frågan löd: *"Hur mycket tid och engagemang lade du ner när du senast valde anordnare? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Brukarnas svar på dessa frågor tyder på att valet av anordnare är ett *högengagemangsköp*[42]. Vid sådana val lägger köpare ned mycket tid på valet och vill ha mycket information för att kunna jämföra olika alternativ. Att brukarna utvärderar mycket information inför sitt val ökar sannolikheten att de ska välja den anordnare som bäst uppfyller deras behov. Därmed ökar också sannolikheten för en effektiv konkurrens. Av brukarna uppger också 88 procent att de hade ganska stor möjlighet eller mycket stor möjlighet att välja den anordnare som bäst passade deras behov och önskemål. Detta ökar sannolikheten för ett lyckat val (Figur 27). Resultatet från de 12 brukarna som hade kommunala anordnare skilde sig inte nämnvärt.

[42] Se exempelvis Jobber (2007), s. 123.

Figur 27. Brukares möjligheter att välja anordnare efter egna behov och önskemål




Anm.: Frågan löd: *"Hur stor möjlighet anser du att du hade att välja den anordnare som passade dina behov och önskemål bäst? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Brukarna upplever alltså att det är skillnad mellan olika anordnare och att de har möjlighet att välja en anordnare som passar deras behov och önskemål. Det tyder på att de begränsade möjligheterna till differentiering, som beskrivs i avsnitt 7.1.3, är ett mindre problem.

Men det innebär inte säkert att alla brukare har förmågan att göra ett aktivt val. För det första kan brukare med kognitiva funktionshinder vara begränsade i sin möjlighet att göra aktiva val. Det kan vara en av anledningarna till att de har behov av assistans. Dessa brukare får stöd av exempelvis anhöriga eller en god man, vilket kan minska sannolikheten att brukarens egna önskemål avspeglas i valet av anordnare.

För det andra kan förstagångsväljare ha svårare att göra ett aktivt val än brukare som haft assistans under en längre tid. De har mindre förkunskaper om valmöjligheter och om assistansmarknaden i stort. Det krävs därför en större förmåga av förstagångsväljare när det gäller att göra ett aktivt val.

## 8.3 Brukare har tillgång till mycket men delvis ostrukturerad information

För att göra ett aktivt val krävs, utöver medvetenhet och motivation, tillgång till tillräcklig och bra information. Informationen måste vara tydlig, lättillgänglig och objektiv. Den ska vara utformad på ett sådant sätt att brukarna inte automatiskt väljer ett eventuellt standardval.

Detta är extra viktigt eftersom assistans är en *erfarenhetstjänst*. Det innebär att det är en tjänst som inte går att pröva före valet för att bedöma kvaliteten på den.[43] En tröja går ofta att pröva i butiken före köpet, men det är inte möjligt att på liknande sätt pröva kvaliteten på en anordnares assistans. För att göra ett aktivt och välinformerat val behöver därför brukare inhämta information på annat sätt. Det ställer stora krav på den information om assistans och anordnare av assistans som finns tillgänglig för brukarna. Om informationen inte är tillräckligt tydlig, lättillgänglig och objektiv riskerar det leda till att brukare väljer anordnare som inte uppfyller deras behov på bästa sätt.

Det krävs läkarintyg för att få assistansersättning. Vården är därför en av de första källorna till information för brukaren. Nästa kontakt sker med en handläggare på Försäkringskassan som brukaren träffar för att diskutera sitt hjälpbehov. Försäkringskassan får inte rekommendera någon särskild anordnare till brukaren, men kan ge allmän information om assistans och de källor till information som finns. Det är brukarens uppgift att själv välja anordnare genom att söka upp och ta till sig information för att sedan skriva avtal om assistans med en anordnare.[44]

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har ett register över alla anordnare med tillstånd att bedriva personlig assistans.[45] Men det innehåller inte mycket mer information än namnet på de tillgängliga anordnarna. Mer information om anordnare, innehållet i deras tjänster och deras geografiska närvaro kan brukarna få från exempelvis *assistanskoll.se*. Det är en webbplats för jämförelse och information om assistansanordnare som drivs av organisationen Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL)[46]. Men alla anordnare finns inte representerade på *assistanskoll.se* och anordnarna ansvarar själva för

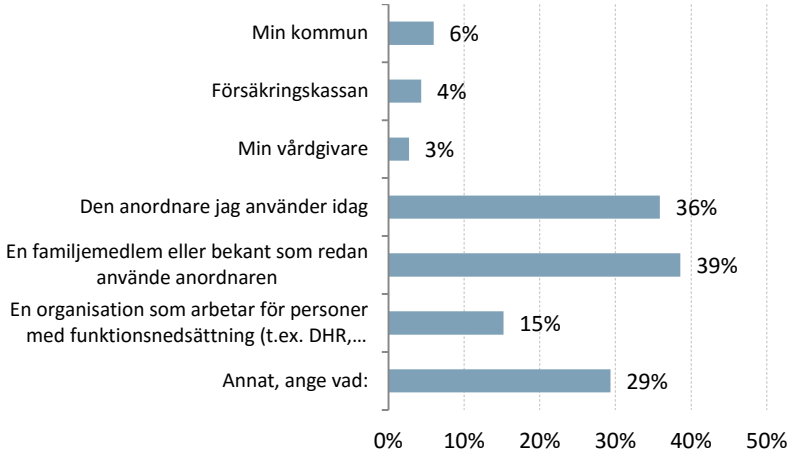
[43] Björnerstedt (2006), s. 19.
[44] Försäkringskassan (2017a).
[45] IVO (2017).
[46] STIL (2017).

den information som finns om deras verksamhet. Informationen är därmed inte kvalitets- eller faktagranskad. De flesta anordnare har också en webbplats för att informera brukarna om sina assistans-erbjudanden.

I enkäten uppger 84 procent av de privata anordnarna att de använder sin webbplats för att marknadsföra sin assistansverksamhet. Många anordnare använder även annonser och reklam för att informera brukare om sina assistanserbjudanden.

Deltagarna i workshopen uppgav också att *mun-till-mun*-marknads-föring är ett effektivt och vanligt sätt att sprida information om sin verksamhet. Brukarorganisationer och grupper på sociala medier är också källor till information för brukarna. Det bekräftas av enkät-svaren från brukarna. I dessa uppger 36 procent att de fick informa-tion om innehållet i de tjänster som deras nuvarande anordnare erbjuder från en familjemedlem eller bekant som redan använder anordnaren (Figur 28). I kategorin ”annat” är det många som uppger personliga kontakter eller sökning på internet som informationskällor. Brukare med kommunala anordnare som svarat på enkäten uppger att kommunen var den största källan till information.

Figur 28. Varifrån brukare fick information om sin anordnares tjänster




Anm.: Frågan löd: "*Varifrån fick du information om innehållet i de tjänster som din nuvarande anordnare erbjuder? Välj de alternativ som passar bäst, max 3 alternativ*". Totalt 184 brukare lämnade svar. * Till exempel DHR, RBU, FUB eller Reumatikerförbundet. I kategorin ”annat” uppges i synnerhet internet och personliga kontakter som primära informationskanaler.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Det finns alltså mycket information från flera olika källor riktade till brukarna. Men deltagarna på workshopen angav trots detta att informationen är otillräcklig. De menar att informationen delvis är ostrukturerad, fragmentarisk och ibland partisk. Den information som brukare får tillgång till beror till stor del på vem brukaren kommer i kontakt med och i vilket sammanhang det sker. En anledning är att det inte finns någon källa med samlad och kvalitetsgranskad information för brukarna att vända sig till. *Assistanskoll.se* är en webbplats med mycket information, men eftersom anordnarna själva ansvarar för informationen om sina verksamheter varierar kvaliteten och det finns inga garantier för sanningshalten.

Det är svårt att avgöra hur stort det här problemet är. Det är heller inte ett unikt problem för personlig assistans, utan något som är en generell utmaning som gäller alla komplexa tjänster. Men eftersom det inte går att pröva assistansen före valet är det allvarligt om brukarna inte har tillräcklig information för att göra ett medvetet val.

Utöver information är det också viktigt att valet är utformat på ett sådant sätt att brukarna inte automatiskt väljer ett standardval.

Inom beteendevetenskapen finns många exempel på hur utformningen av valsituationen påverkar det faktiska valet. Ett exempel är effekten av förvalsalternativ, även om förhandsvalen är enkla att ändra. Ett av de mest kända experimenten visar att andelen som uppgav att de ville bli organdonatorer var dubbelt så hög som andelen som inte ville det när organdonationsvalet var förvalt men möjligt och enkelt att ändra.[47] Även en tidigare ISF-rapport om valalternativen vid uttag av tjänstepension visar att förval och utformningen av information och blanketter har betydelse för vilka val som görs.[48]

Men risken för att brukarens val av anordnare ska påverkas, som i exemplet med organdonation, är antagligen begränsad eftersom det inte finns någon förvald anordnare. För att få assistans måste brukaren välja anordnare och själv skriva avtal med anordnaren. Detta avtal skickas sedan till Försäkringskassan. Intervjuer med kommunala anordnare tyder på att det är mycket få brukare som avstår från att göra ett aktivt val. Därmed minskar risken att en brukare tilldelas ett standardalternativ, exempelvis kommunen.

## 8.4 Byteskostnader kan hämma byte av anordnare

Byteskostnader är ett ekonomiskt samlingsbegrepp på allt som gör det komplicerat för en kund att byta från en leverantör till en annan. För brukare av assistans kan byteskostnader vara olika typer av faktiska och upplevda ansträngningar, kostnader eller risker som uppstår i samband med att byta anordnare. Sådana byteskostnader kan vara betydande och kan hindra brukare från att byta anordnare, även om bytet inte kostar något i pengar och den nya anordnaren är bättre på att uppfylla brukarens behov. Byteskostnader är därför ett hinder för en effektiv konkurrens.

Exempel på brukares byteskostnader kan vara faktiska kostnader eller risk för minskad ersättning i samband med byte, den psykologiska och känslomässiga ansträngning det innebär att lämna en anordnare och att anlita en ny, risken det medför att inte veta hur bra den nya anordnaren är och den tid det tar att anpassa sig till den nya anordnaren.

[47] Johnson, E. J. and Goldstein, D. (2003).
[48] ISF (2015).

När det finns byteskostnader räcker det inte med att en ny anordnare är bättre än brukarens nuvarande anordnare för att brukaren ska byta. Den nya anordnaren måste vara så pass mycket bättre att det är värt att byta trots byteskostnaderna. Högre byteskostnader leder till att byten uteblir som skulle lett till att en brukare fått en bättre anordnare.

### 8.4.1 Byteskostnaderna förefaller vara betydande

Bland de byteskostnader som framkommit i den här studien finns två rent monetära kostnader som handlar om brukarens assistansersättning.

Den första är relaterad till den del av assistansersättningen som ska användas för att betala omkostnader för personliga assistenter, till exempel biobiljetter och liknande. Vid byte av anordnare kan brukare förlora de pengar som sparats för att användas till sådana omkostnader. Det hänger samman med att brukaren ska använda hela ersättningen från Försäkringskassan till köp av personlig assistans. Om anordnaren skulle betala tillbaka en del av ersättningen blir brukaren återbetalningsskyldig av motsvarande belopp till Försäkringskassan. Det kan vara en faktor som minskar brukarnas villighet att byta anordnare.

Den andra har att göra med beslut om högre timbelopp. Om brukaren beviljats det högre timbeloppet måste brukaren anmäla ett byte av anordnare till Försäkringskassan.[49] Då kan det bli aktuellt för Försäkringskassan att ompröva behovet av det särskilda stöd som ligger till grund för det högre timbeloppet. Det kan inte uteslutas att Försäkringskassan då bedömer att det inte längre finns skäl för ett högre timbelopp. För brukare kan därför ett byte av anordnare medföra en risk för att bli av med den högre ersättningen.

Några av anordnarna vid workshopen uttryckte farhågor för att brukare med högre timbelopp uppfattar det som en risk att bli av med den förhöjda ersättningen om de byter anordnare. De här byteskostnaderna minskar troligtvis brukares villighet att byta till en anordnare som kan uppfylla deras behov på ett bättre sätt.

[49] Försäkringskassan (2003), s. 185.

Utöver de ovan nämnda monetära byteskostnaderna finns också betydande psykologiska och känslomässiga byteskostnader. De flesta människor tycker inte om risk, vilket gör dem *riskaverta*. De flesta värderar också något de förlorar högre än något som de vinner eller får, vilket gör dem *förlustaverta*. Detta gör att de flesta brukare kommer att uppleva att det är ansträngande att byta anordnare, eftersom det innebär att de förlorar sin nuvarande anordnare och inte känner till kvaliteten på den nya anordnaren. Eftersom assistans dessutom är en *erfarenhetstjänst* (se avsnitt 8.3) innebär ett byte ytterligare osäkerhet och risk för brukaren när det gäller kvaliteten på den nya anordnarens assistans. Dessa psykologiska och känslomässiga byteskostnader är troligen betydande, och kan mycket väl begränsa brukarens aktiva val mer än de byteskostnader som är relaterade till ersättningen.

Det faktum att brukare har möjlighet att ta med sina personliga assistenter till en ny anordnare bör förenkla för brukarna att byta anordnare. Den dagliga kontakten sker trots allt med assistenten och det är den personliga kontakten mellan brukare och assistent som till stor del avgör assistansens kvalitet. Dessutom verkar det vara relativt enkelt att byta tillbaka eller byta till ytterligare en ny anordnare om en brukare upplever att det första bytet blev misslyckat. Det bör minska risken som brukare kan uppleva att ett byte innebär.

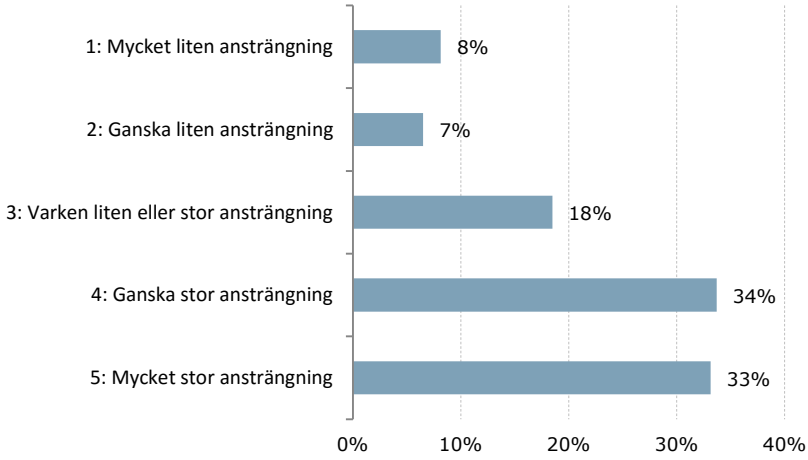
En välfungerande och trovärdig tillsyn av kvaliteten hos alla anordnare kan minska byteskostnaderna.[50] En sådan tillsyn säkerställer att den nya anordnarens kvalitet håller en rimlig lägstanivå och minskar därför brukarens risk. Workshopdeltagarnas upplevelse att tillsynen inte är tillräcklig är således viktig även ut denna aspekt, eftersom en bättre tillsyn också kan minska byteskostnaderna. Tillsynen diskuteras närmare i avsnitt 7.3.2.

### 8.4.2 Enkätsvar tyder på att byteskostnaderna påverkar brukarna

Två tredjedelar av brukarna som svarat på enkäten uppger att de tror att det skulle innebära en ganska stor eller mycket stor ansträngning att byta anordnare (Figur 29). Det tyder på att brukarna upplever åtminstone några av de beskrivna byteskostnaderna som betydande. Brukarna med kommunala anordnare ger liknande svar.

[50] Björnerstedt (2006), s. 21–22.

Figur 29. Brukares upplevda ansträngning av att byta anordnare

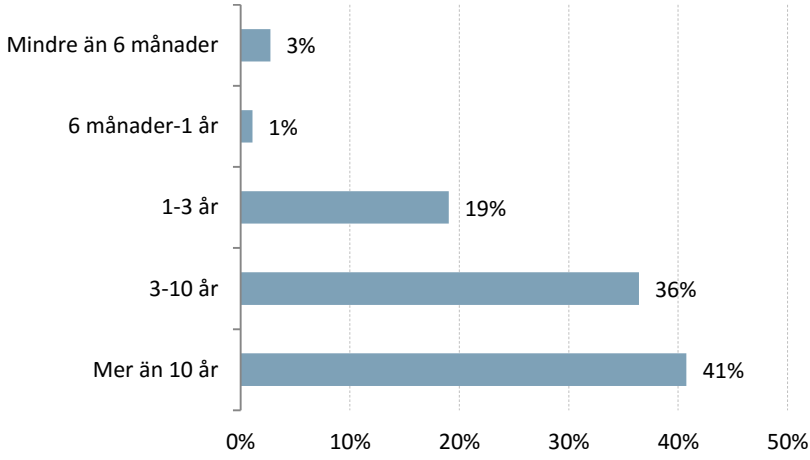



Anm.: Frågan löd: *"Hur stor ansträngning tror du att det skulle innebära för dig att byta anordnare? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Brukarnas svar på hur länge de har haft den anordnare de har i dag och hur länge det är sedan de bytte anordnare visar att de har samma anordnare under lång tid. Av de brukare som haft personlig assistans i mer tio år uppger 66 procent att de också haft samma anordnare i mer än tio år. Det motsvarar 41 procent av alla brukare som svarat på enkäten. Av de brukare som haft assistans minst tre år hade 82 procent haft samma anordnare i mer än tre år och av samtliga som svarat utgör det 77 procent (Figur 30).[51] Detta kan tyda på att de upplevda byteskostnaderna hämmar brukarna att byta anordnare. Brukarna med kommunala anordnare ger liknande svar.

[51] Hur länge brukare haft assistans har inte redovisas i figurer i rapporten. Det var 61 procent av brukarna som haft assistans i mer än 10 år och 94 procent av brukarna som haft assistans i mer än tre år.

Figur 30. Hur länge brukare haft sin nuvarande anordnare



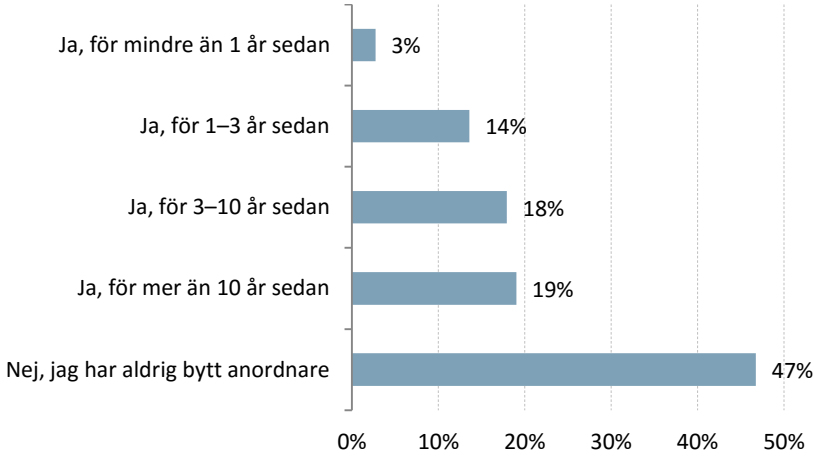

Anm.: Frågan löd: *"Hur länge har du använt den anordnare du nu använder för din assistans?"*
Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Samtidigt uppger 53 procent av brukarna att de har bytt anordnare någon gång, även om det för många var länge sedan de gjorde det (Figur 31). Den vanligaste anledningen till byte är att brukaren var missnöjd med sin tidigare anordnare (Figur 32). Det är ett gott tecken utifrån ett konkurrens- och marknadsperspektiv att brukare agerar och byter anordnare när de är missnöjda. Av de 12 brukare med kommunal anordnare som besvarat enkäten hade endast två bytt anordnare någon gång.

Ungefär hälften av de privata brukare som bytt anordnare bytte vid det senaste bytet från en kommunal och hälften från en privat anordnare (Figur 33).

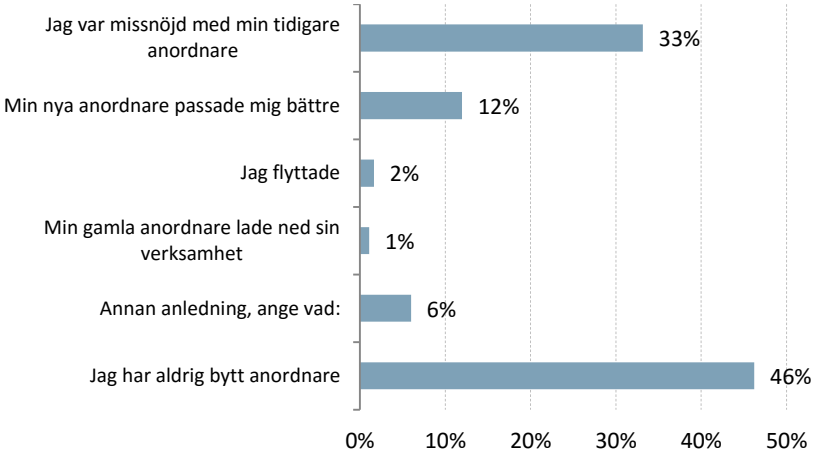
Det ska också tilläggas att 91 procent av de tillfrågade brukarna var ganska eller mycket nöjda med sin anordnare (Figur 34). Av de 12 brukarna med kommunala anordnare svarade 8 att de var ganska eller mycket nöjda. Att brukare är nöjda med sin anordnare är troligen en viktig förklaring till den låga bytesfrekvensen. Det tyder också på att många brukare får assistans av hög kvalitet.

Figur 31. Om, och hur ofta, brukare bytt anordnare



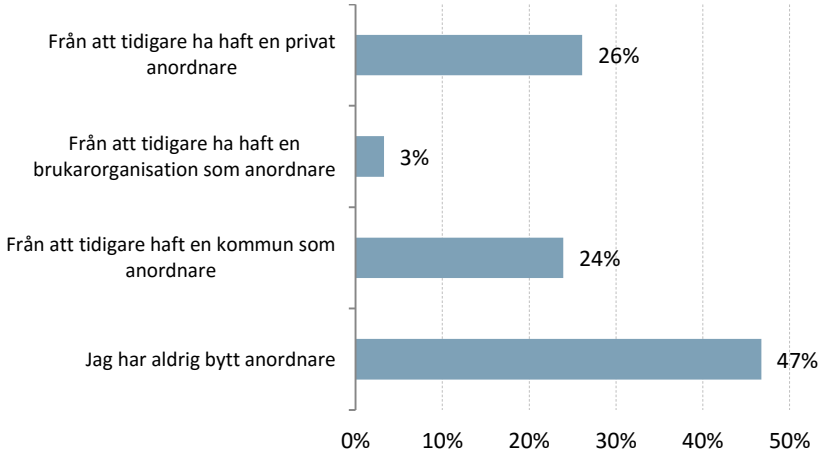

Anm.: Frågan löd: *"Har du någon gång bytt anordnare?"* Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 32. Brukares huvudsakliga anledning till byte



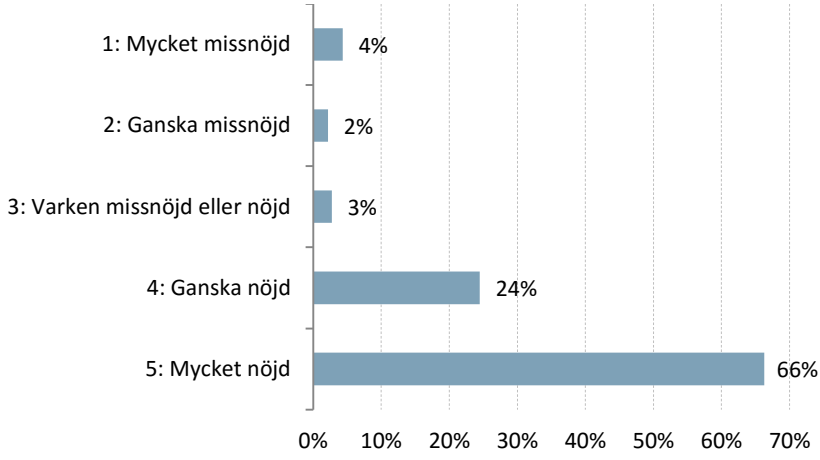

Anm.: Frågan löd: *"Om du har bytt anordnare, en eller flera gånger, vad var anledningen till att du bytte anordnare senast? Välj det alternativ som passar bäst."* Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 33. Typ av anordnare som brukare lämnat




Anm.: Frågan löd: "*Om du har bytt anordnare, en eller flera gånger, från vilken typ av anordnare bytte du senast?"* Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

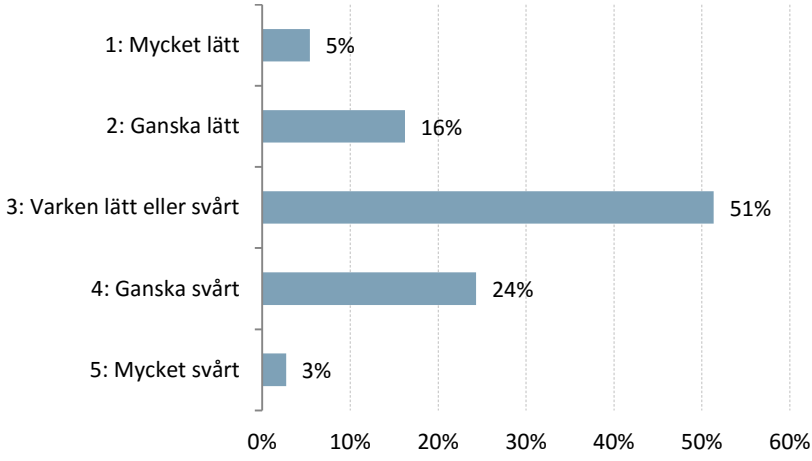
Figur 34. Hur nöjda brukare är med sin anordnare




Anm.: Frågan löd: *"Hur nöjd är du med den personliga assistans du får av din nuvarande anordnare? Svara på en skala mellan 1 och 5."* Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Att brukarna uppger att det krävs en stor ansträngning för att byta anordnare återspeglas inte helt i anordnarnas upplevelse av hur svårt det är att få brukare att byta assistansanordnare. Det är 27 procent av anordnarna som uppger att det är ganska eller mycket svårt. Nästan lika många, 21 procent, uppger att det är ganska eller mycket lätt (Figur 35).

Figur 35. Hur lätt anordnare upplever att det är att få brukare att byta till deras verksamhet




Anm.: Frågan löd: *"Hur lätt eller svårt är det att få brukare att byta till er som anordnare? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 37 anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till anordnare.

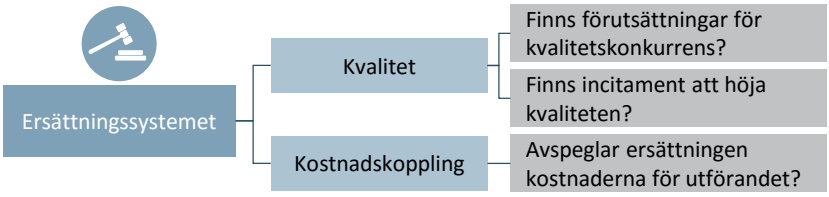
# 9 Ersättningssystemet

Ersättningssystemet påverkar både utbuds- och efterfrågesidan på assistansmarknaden samt sätter ramarna för både brukare och anordnare. Systemets effekter på lönsamheten påverkar utbudssidan och därmed i förlängningen brukarna. I det här kapitlet analyseras därför systemet för assistansersättning. För att åstadkomma effektiv konkurrens på assistansmarknaden bör även ersättningssystemet uppfylla vissa kriterier.

För det första bör ersättningssystemet ge anordnarna incitament att konkurrera om brukarna genom att leverera en så bra assistans som möjligt, enligt de regler som gäller. För det andra bör ersättningssystemet ge anordnarna incitament att utföra assistansen på ett så kostnadseffektivitet sätt som möjligt för samhället, samtidigt som systemet ska täcka de nödvändiga kostnaderna för att utföra assistansen.

Om dessa kriterier är uppfyllda finns goda förutsättningar för att alla brukare som får assistansersättning ska kunna välja en anordnare som uppfyller deras behov och utför assistans av hög kvalitet, samtidigt som assistansen utförs kostnadseffektivt. Om ersättningssystemet inte uppfyller kriterierna riskerar konkurrensen att sättas ur spel.

Figur 36. Analysmodellen: Ersättningssystemet




*Källa*: Copenhagen Economics baserat på Konkurrensverket 2012:3, s. 36 och Office of Fair Trading (2010), s. 12.

Det finns flera fördelar med det nuvarande ersättningssystemet med en fast timschablon och möjlighet till högre timbelopp. Den fasta ersättningen skapar goda förutsättningar för kvalitetskonkurrens, eftersom anordnarna endast kan konkurrera med kvalitet. Den skapar också starka incitament till kostnadseffektivitet. Ersättningssystemet är transparent och icke-diskriminerande, det vill säga att samma tydliga regler gäller för alla. Flera av marknadens aktörer upplever också att systemet är enkelt och kostnadseffektivt.

Trots fördelarna finns det vissa brister som snedvrider incitamenten och kan leda till att konkurrensen hämmas. En alltför låg lönsamhet kan bidra till att marknaden fungerar sämre. Om alltför många bolag i branschen under kommande år hamnar i betalningssvårigheter, kan det komma att påverka kvaliteten och minska intresset för branschen hos seriösa aktörer. Det skulle minska brukarnas möjligheter att göra bra val på marknaden.

Ersättningssystemet tar endast liten hänsyn till att kostnaderna för att utföra assistans varierar. Det kan bland annat leda till att det blir ekonomiskt olönsamt för anordnare att erbjuda assistans åt brukare som medför högre kostnader än andra. Det gäller till exempel om de behöver mer arbete på obekväm arbetstid eller mer utbildning och arbetsledning av assistenter än andra. Det kan få till följd att anordnarna i första hand konkurrerar om brukare som medför låga kostnader och i liten utsträckning om brukare som medför höga kostnader. De sistnämnda får då färre anordnare att välja mellan.

Systemet ger också upphov till incitament som riskerar att leda till att anordnarnas förmåga att kunna påverka Försäkringskassans beslut om antal assistanstimmar för brukare blir en viktig konkurrensparameter, eventuellt på bekostnad av hög kvalitet. Detta beror på att

många brukare efterfrågar fler assistanstimmar än Försäkringskassan beviljat. Om antalet assistanstimmar ökar leder det till att anordnarens intäkter ökar. Det kan därför finnas incitament för anordnarna att hjälpa brukaren att få fler assistanstimmar. Men effekterna av detta ska inte överdrivas, eftersom det är Försäkringskassan som beslutar om antalet assistanstimmar, inte anordnarna.

Trots dessa snedvridningar är den övergripande slutsatsen ändå att ersättningssystemet är relativt väl anpassat för assistansmarknaden, eftersom det skapar förutsättningar för kvalitetskonkurrens.

Avsnitt 9.1 illustrerar varför ersättningssystemet skapar förutsättningar för kvalitetskonkurrens och kostnadseffektivitet. Avsnitt 9.2 tydliggör de negativa effekter som ersättningssystemet har. Beskrivningen av nackdelarna får större utrymme eftersom det är viktigt att tydligt förklara vilka negativa effekter ersättningssystemet kan ge upphov till. Men det ska inte tolkas som att nackdelarna är större än fördelarna, för så är troligtvis inte fallet. Avsnitt 9.3 kommenterar övergången från utbetalning av assistansersättningen i förskott till efterskottsbetalning i oktober 2016.

## 9.1 Ersättningssystemet är överlag väl anpassat för assistansmarknaden

Olika ersättningssystem kan kategoriseras efter två huvudsakliga dimensioner: *när ersättningen bestäms* och *för vad ersättningen ges*. Ersättningen kan antingen bestämmas i förväg (prospektiv ersättning) eller i efterhand, baserad på faktisk resursåtgång (retrospektiv ersättning).

Ersättning som bestäms i förväg, exempelvis genom timschablon, ger anordnarna incitament att vara kostnadseffektiva. Det beror på att de själva får stå för kostnaderna för att utföra assistansen oavsett kostnadernas storlek. Men de riskerar att inte kunna täcka sina kostnader. Ersättning baserad på faktisk resursåtgång ger anordnarna incitament till att göra så mycket som möjligt, eftersom det ökar deras ersättning. Men det säkerställer samtidigt att de får täckning för sina faktiska kostnader.[52]

[52] Lindgren (2014), s. 17.

Ersättningen kan antingen vara *samma oavsett vad och hur mycket som utförs* (fast ersättning) eller *olika beroende på vad som utförts* (rörlig ersättning). Med rörlig ersättning får anordnarna incitament att göra så mycket som möjligt för att få så mycket ersättning som möjligt. Med fast ersättning saknas sådana incitament. Med fast ersättning får de i stället incitament att vara kostnadseffektiva, vilket också kan resultera i för låg kvalitet. [53]

Assistansersättningen är huvudsakligen ett fast belopp, *timschablonen*, som är samma för alla brukare och fastställs av regeringen i förväg för ett år i taget. För 2017 är timschablonen 291 kronor per timme. Brukarna kan också ansöka om ett *högre timbelopp* som högst kan vara 326 kronor, alltså 35 kronor mer än timschablonen. I förarbetena till lagen anger regeringen att exempelvis behov av assistenter med specialutbildning kan vara ett skäl till förhöjd ersättning.[54] Försäkringskassan har i praktiken kommit att kompensera för förhöjda kostnader på grund av att brukaren har behov som kräver speciell kompetens, utbildning, arbetsledning eller assistans under obekväma arbetstider.[55] [56] Försäkringskassan kan bevilja det högre timbeloppet om exempelvis timmarna med obekväm arbetstid överstiger en viss andel av tiden. Det är cirka 10 procent av brukarna som har ersättning med högre timbelopp.[57] Den höjda ersättningen medför samtidigt krav på kostnadsredovisning. Det innebär en viss administrationskostnad, men samtidigt ökad transparens.

Reglerna för antalet ersättningsberättigade timmar samt ersättningens nivå är desamma oavsett brukarens behov eller vilken anordnare som utför assistansen. Det är Försäkringskassan som bestämmer anordnarens intäkt för en viss brukare – både intäkt per timme och antal timmar. Intäkten är densamma för varje timme utförd assistans åt en specifik brukare. Ersättningen ska enbart bero på brukarens behov och anordnaren ska inte kunna påverka ersättningen.

Ersättningen bestäms i förväg och anordnaren vet därför på förhand hur stor intäkten kommer bli.

Att assistansersättningen är fast och bestäms före utförandet ger anordnarna starka incitament att vara kostnadseffektiva, eftersom

[53] Ibid.
[54] Prop. 1996/97:150D2.
[55] Försäkringskassan (2016a).
[56] Försäkringskassan (2003), s. 183–184.
[57] Försäkringskassan (2017b).

anordnarna själva får stå för kostnaderna för att utföra assistansen oavsett kostnadsnivån. Detta kan leda till att kvaliteten blir lidande om inte konkurrensen och tillsynen är tillräckligt effektiva. Effektiv konkurrens gör att de anordnare som utför assistans av högst kvalitet kan växa och de som utför assistans av lägst kvalitet försvinner. Effektiv tillsyn ökar också sannolikheten att anordnare som utför assistans av undermålig kvalitet stoppas.

Ersättningssystemet med fast ersättning som bestäms i förväg är generellt sett väl lämpat som modell för assistansersättningen också för att kunna förutsäga utvecklingen av statens kostnader för personlig assistans. Men för att upprätthålla kvalitet i assistansen är det viktigt att ersättningen täcker anordnarnas nödvändiga kostnader.

Det faktum att anordnarna inte ska kunna påverka ersättningen från brukarna gör att de inte kan konkurrera med sina priser. Anordnarna har däremot möjlighet att konkurrera om att attrahera och behålla brukare genom att erbjuda hög kvalitet, det vill säga att uppfylla brukarens behov på bästa sätt. Ersättningssystemet skapar därför förutsättningar för kvalitetskonkurrens, vilket kan säkerställa en hög kvalitet.

Om anordnarna inte erbjuder tillräckligt hög kvalitet riskerar de att deras befintliga brukare byter till andra anordnare. Detta gäller under förutsättning att konkurrensen mellan anordnarna fungerar. Genom att erbjuda hög kvalitet kan de också öka sannolikheten att attrahera nya brukare till sin verksamhet.

Ersättningssystemet är också enkelt och förutsägbart. Det är transparent och likadant för alla brukare, vilket gör det konkurrensneutralt. Det faktum att timschablonen bestäms i förväg och är konstant under ett helt år minskar också den finansiella risken för anordnarna (se avsnitt 7.1.2). Anordnarna vid workshopen framhöll även fördelen med ett enkelt system.

Analysen visar ingenting som tyder på att timschablonen fungerar bättre för vissa ägandeformer eller företagsstorlekar än för andra.

## 9.2 Trots stora fördelar har ersättningssystemet vissa brister som kan snedvrida konkurrensen

Lönsamhetsanalysen visar inte något som tyder på att grundkonstruktionen för assistansersättning ger upphov till stora problem eller snedvridningar. Utifrån ett marknads- och konkurrensperspektiv har ersättningssystemet också goda förutsättningar att göra det möjligt att konkurrera med hjälp av kvalitet på assistansmarknaden.

Trots detta har ersättningssystemet vissa brister som kan snedvrida både incitament och konkurrens. Bristerna är till viss del oundvikliga om ersättningen för assistans bygger på en timschablon. Trots det är det värt att belysa vilka negativa effekter systemet kan leda till.

I avsnitt 9.2.1 diskuteras konsekvenserna av den sämre lönsamheten. Avsnitt 9.2.2 illustrerar effekterna av att ersättningen inte är tillräckligt kopplad till varierande faktiska kostnader och avsnitt 9.2.3 beskriver effekterna av att anordnarnas förmåga att kunna öka antalet assistanstimmar för brukare kan bli en viktig konkurrensparameter.

### 9.2.1 Alltför låg lönsamhet riskerar att leda till att marknaden fungerar sämre

Analysen visar att ersättningssystemet med den årliga uppräkningen av timschablonen ger en lägre lönsamhet för assistansmarknaden än för andra vårdbranscher. Marginalerna har minskat under den analyserade perioden.

Lönsamhetsanalysen visar att samtidigt som en del företag har svårt att få verksamheten att gå ihop är det många anordnare som har förhållandevis goda marginaler. Men i jämförelse med andra branscher i vårdsektorn är spridningen i lönsamhet lägre.

Undersökningen visar att de större aktörerna tydligt minskar sina investeringar i assistansbranschen. Det finns samtidigt en påtaglig risk för att bolag i branschen under kommande år kommer att hamna i betalningssvårigheter som kan bidra till negativa konsekvenser branschen. Det kan komma att påverka kvaliteten och minska intresset för branschen hos seriösa aktörer, vilket skulle öka andelen oseriösa aktörer i branschen. Detta kan i sin tur försämra brukarnas möjligheter att göra bra val på marknaden.

Analysen av assistansanordnarnas kostnader visar att det främst är personalkostnaderna i form av löneökningar som ökar i högre takt än uppräkningen av timschablonen. Assistansbolagen har i allmänhet svårt att påverka timkostnaden för dessa assistenter, i synnerhet de aktörer som är anslutna till kollektivavtal. Därför är det bara genom att sänka administrationskostnader och övriga omkostnader som bolagen kan påverka den minskande lönsamheten. Som tidigare nämnts påverkas samtidigt dessa kostnader i allt högre grad av system- och rapporteringskrav.

### 9.2.2 Ersättningen är inte fullt ut kopplad till varierande kostnader

För brukare med den fasta timschablonen på 291 kronor får anordnarna samma ersättning för en timme utförd assistans, oavsett kostnaden för att utföra assistansen. Det gör att ersättningen inte alltid reflekterar kostnaden för anordnarna.

Kostnaderna för att utföra assistans skiljer sig åt mellan brukare, eftersom olika brukare har olika behov. Kostnaderna kan skilja beroende på exempelvis olika behov av assistans på obekväma arbetstider och olika behov av utbildning och arbetsledning av assistenter. Timschablonen är beräknad med viss ersättning för obekväma arbetstider, medan vissa brukare inte behöver assistans på sådana tider och vissa har större behov av sådan assistans. En brukare som till största delen får assistans på kvällstid kommer exempelvis att ge upphov till högre lönekostnader för anordnaren än en brukare som till största delen får assistans på dagtid.

För brukare som får högre timbelopp kan ersättningen också skilja sig från kostnaderna. Det gäller till exempel om en brukare som får maximalt högre timbelopp (326 kronor) ger upphov till ännu högre kostnader än den maximala ersättningen.

Att ersättningsnivåerna är schabloniserade gör alltså att de inte alltid reflekterar skillnaderna i kostnader mellan brukare. Det gör att det är mer lönsamt att utföra assistans åt brukare med behov som medför låga kostnader än åt brukare med behov som medför höga kostnader.

Analysen visar inte att detta är något stort systematiskt problem i dagsläget. Men de krympande marginalerna ökar anordnarnas incitament att välja vilka brukare de erbjuder personlig assistans till, vilket

gör att problemet kan växa. Om skillnaderna i kostnader är stora ger det anordnarna ekonomiska incitament att endast erbjuda, eller i vart fall endast aktivt marknadsföra, sitt erbjudande om assistans åt brukare med behov som medför lägre kostnader.[58] Det kan i så fall riskera att leda till mindre valfrihet för de brukare som har mer kostnadskrävande behov. Det kan också leda till lägre kvalitet i assistansen för de brukare som har mer kostnadskrävande behov, eftersom färre anordnare har incitament att konkurrera om dem. Detta leder till att kvalitetskonkurrensen minskar.

Under workshopen framkom att flera av anordnarna upplever att det är vanligt att brukare med samma ersättningsnivå kan medföra olika höga kostnader. Enligt dem är det kostnader för obekväma arbetstider, utbildning och arbetsledning av assistenter som oftast varierar.

De intervjuade kommunala anordnarna menar att det finns privata anordnare som på olika sätt både försöker och kan undvika de mest kostsamma brukarna. Det gör att kommunen ibland får ta sig an brukare med extra stora behov, vilket medför höga kostnader. Detta innebär att ersättningssystemet snedvrider konkurrensen till nackdel för kommunerna.

Det är svårt att avgöra hur stor effekten på valfrihet och kvalitetskonkurrens blir av att brukare med samma ersättning ger upphov till olika kostnader. Men det är vanligt att kostnaderna varierar, vilket gör att det finns incitament att fokusera på de brukare som ger upphov till lägre kostnader.

### 9.2.3 Att kunna hjälpa brukare att få fler assistanstimmar kan vara en konkurrensparameter för anordnare

Det är ett problem om ersättningssystemets konstruktion leder till att brukarna väljer anordnare utifrån att de framgångsrikt kan företräda brukarna gentemot Försäkringskassan, i stället för att de kan utföra assistans av hög kvalitet. Det skulle kunna leda till att det inte nödvändigtvis är den anordnare som utför assistans av högst kvalitet som är mest framgångsrik på marknaden, utan den som kan bidra mest till att brukarens assistanstimmar ökar. Då skulle en anordnare som vill öka sina intäkter och sin marginal kunna fokusera på brukare som

[58] Se exempelvis Lindgren (2014), s. 37–38.

medför låga kostnader och som vill och kan få fler assistanstimmar med hjälp från anordnaren, utan att anordnaren förbättrar sitt utförande av assistansen.

Det krävs att tre förutsättningar är uppfyllda för att det ska finnas anledning att befara att ersättningssystemets konstruktion har gjort att anordnarna har drivit på utvecklingen med ökande utgifter för samhället och att konkurrensen snedvridits.

För det första krävs att brukarna vill ha fler timmar än de beviljats av Försäkringskassan. Eftersom ersättningen är till för och betalas ut till brukarna krävs troligen att brukarna vill ha fler timmar för att anordnarna ska kunna åstadkomma det.

För det andra krävs att anordnarna har ekonomiska incitament att öka antalet timmar. Det krävs att de har en positiv marginal mellan ersättningen och kostnaderna per ytterligare timme utförd assistans.

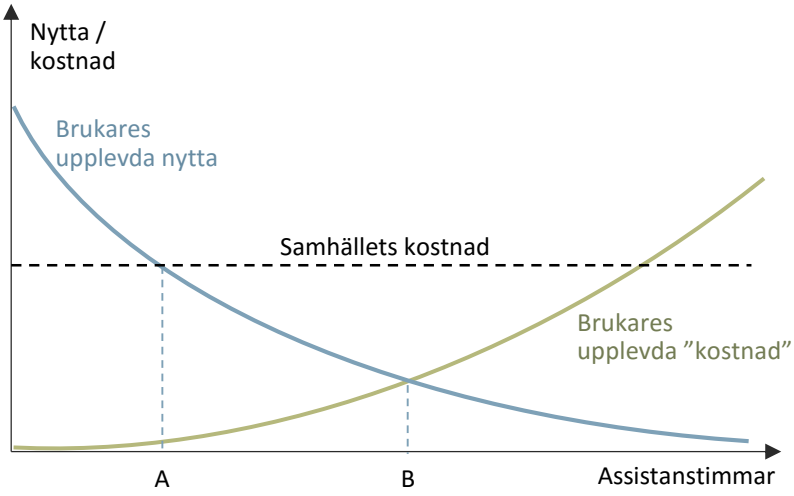
För det tredje krävs att Försäkringskassan kan påverkas i sitt beslut om assistansersättning.

Brukare betalar inte för sin assistans. Teoretiskt sett efterfrågar de därför fler timmar om nyttan av en ytterligare timme med assistans överstiger den upplevda kostnaden eller ansträngningen för brukaren.[59] Kostnader kan vara den ansträngning som krävs för att ansöka om ytterligare timmar eller om brukaren tycker det är en nackdel med mindre tid då man kan vara ensam och kanske ännu fler personer kring sig som arbetar som assistenter.

I den hypotetiska Figur 37 illustrerar B brukarens efterfrågade antal timmar. För samhället, eller Försäkringskassan, som betalar för assistansen är situationen annorlunda. Om situationen kan beskrivas så som i figuren är en korrekt behovsbedömning att A är det antal timmar som är motiverat utifrån lagstiftningen, vilket kan sägas vara en avvägning av brukarens nytta och samhällets kostnad. Om verkligheten överensstämmer med illustrationen kommer brukaren att anse sig ha behov av fler timmar än Försäkringskassan har beviljat, eftersom B är större än A.

[59] Det är ett generellt fenomen inom ersättning av vårdinsatser, vilket bland annat noteras i Lindgren (2014), s. 37.

Figur 37. Brukarens och samhällets önskade antal assistanstimmar

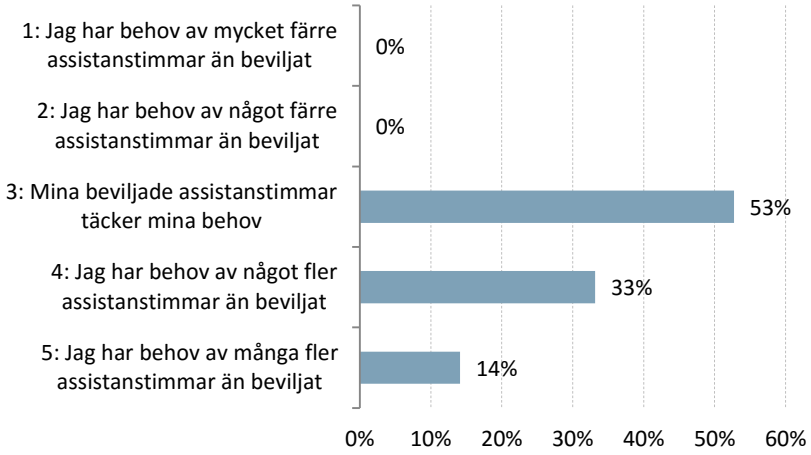



*Källa*: Copenhagen Economics.

Figuren ovan är endast hypotetisk, och det skulle i teorin kunna vara så att samhällets kostnad är lägre än brukarnas upplevda kostnad. Det skulle innebära att Försäkringskassan beviljar fler timmar än vad brukarna önskar. Men så är inte fallet i verkligheten.

Ungefär hälften av de brukare som deltog i enkäten anser att de behöver fler timmar än det antal de har beviljats av Försäkringskassan (Figur 38). Resten anser att det beviljade antalet timmar täcker deras behov. Ingen av de tillfrågade brukarna anser att de behöver färre timmar än vad Försäkringskassan har beviljat. De 12 brukarna som har en kommunal anordnare ger liknande svar. Sammantaget tyder detta på att det finns en stor andel brukare som anordnarna kan försöka hjälpa att öka antalet timmar. Därmed finns det en efterfrågan på marknaden för sådan hjälp.

Figur 38. Brukares upplevda behov i förhållande till beviljade assistanstimmar



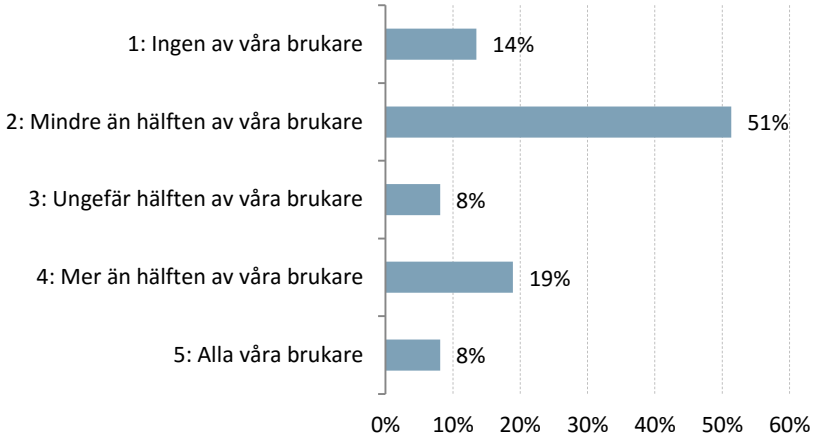

Anm.: Frågan löd: *"Vad är din åsikt om ditt beviljade antal assistanstimmar? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 184 brukare med privat anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

För att anordnarna ska vilja öka antalet assistanstimmar krävs att de har en positiv marginal för de ytterligare assistanstimmarna. Som konstateras i avsnitt 7.1.2 är marginalerna för anordnarna förhållandevis låga. Men det är ändå rimligt att anta att de flesta anordnare har en positiv marginal på ytterligare assistanstimmar av åtminstone två skäl. För det första kan inte företag utan positiva marginaler på lång sikt överleva på en marknad. För det andra bör skalfördelar göra att åtminstone de ytterligare timmarna är lönsamma även om skalfördelarna på assistansmarknaden är begränsade. Skalfördelarna medför att det är mer lönsamt att producera många enheter av en produkt än få.

Nästan alla anordnare som svarat på enkäten uppger också att de hjälpt åtminstone någon brukare att få fler beviljade timmar. Dessutom uppger 27 procent att de hjälpt mer än hälften av sina brukare med detta (Figur 39). Anordnarna skulle troligtvis inte göra det om fler timmar innebar förluster för dem. Enligt en rapport från Statskontoret har det blivit vanligare att en anordnare företräder en brukare gentemot Försäkringskassan.[60]

[60] Statskontoret (2011), s. 78.

Figur 39. Hur stor andel av sina brukare som anordnare hjälpt att försöka få fler assistanstimmar




Anm: Frågan löd: *"Hur stor andel av era brukare har ni hjälpt med att försöka få en ökning av antalet assistanstimmar, exempelvis genom att hjälpa dem med deras ansökan om assistans till Försäkringskassan? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 37 anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till anordnare.

För att det ska vara rimligt att tro att anordnarna drivit på utgiftsutvecklingen krävs även att det går att påverka Försäkringskassan i myndighetens beslut som gäller antalet beviljade assistanstimmar.

När Försäkringskassan fattar beslut om en brukares behov av assistans ska bedömningen vara så objektiv som möjligt. Men behovsbedömning är inte en exakt vetenskap. Bedömningen baseras på brukarens egen beskrivning av behoven, olika underlag och annan relevant information. De olika faktorerna vägs samman till en allsidig bedömning om brukarens behov.[61] En sådan bedömning kommer alltid att innehålla ett visst mått av subjektivitet.

Det faktum att en relativt stor andel av brukarna upplever att de behöver fler timmar än vad Försäkringskassan beviljar kan också tyda på att brukarna får för få timmar beviljade. Då kan anordnarna med sin utbredda erfarenhet från assistans och kontakt med Försäkringskassan stötta brukaren i kontakten med Försäkringskassan. I betänkandet *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* konstateras att Försäkringskassan kan uppleva anspråken som ett

[61] Försäkringskassan (2003), s. 44.

förhandlingsspel där brukare och anordnare ansöker om fler timmar än vad brukaren behöver för att undvika att få för få timmar. Betänkandet beskriver också att Försäkringskassan tenderar att vara restriktiva för att undvika att bevilja för många timmar.[62]

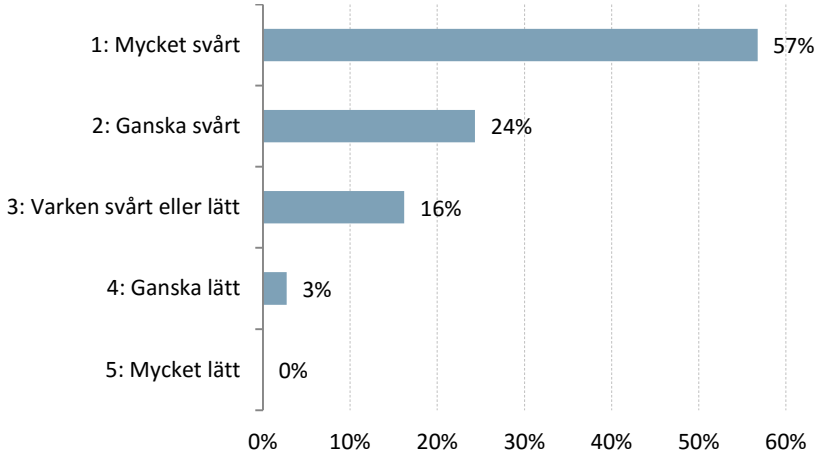
Med detta perspektiv kan anordnarna vara ett skydd för brukarna mot att beviljas för få timmar. Men Försäkringskassans utredning *Försäkringskassans administration av assistansersättning* från 2017 gör tydligt att denna utveckling också är problematisk. I en enkät riktad till Försäkringskassans handläggare uppger 15 procent att ”privata anordnare ofta försöker pressa dem att bevilja fler timmar” och 8 procent uppger sig ha blivit hotade av privata anordnare.[63]

Oavsett hur stora incitament brukare och anordnare har att påverka ersättningen är det viktigt att komma ihåg att det är Försäkringskassan som beviljar assistans och beslutar om ersättningsnivån. Det skiljer assistansmarknaden från andra marknader med liknande potentiella incitamentsproblem som har studerats, exempelvis marknaden för primärvård[64]. I primärvården betalar patienten endast en del av kostnaden för vården, och resterande del ersätts av landsting och regioner. Patienten efterfrågar därför troligen mer vård än om hela kostnaden skulle betalas av patienten. Vårdgivaren har också incitament att ge mycket behandling för att öka intäkterna. Men inom primärvården är det vårdgivaren som bestämmer hur mycket vård som ska utföras, inte en tredje part som Försäkringskassan. Det gör att de snedvridningar av incitamenten som primärvårdens ersättningssystem ger upphov till har högre sannolikhet att få faktisk effekt än de som finns inom personlig assistans.

Av de privata anordnarna uppger 81 procent i enkätsvar att det är ganska eller mycket svårt att hjälpa brukaren att påverka Försäkringskassan att förändra antalet assistanstimmar (Figur 40). Det tyder på att effekterna av de snedvridningar av incitament som ersättningssystemet skapar möjligtvis är begränsade.

[62] SOU 2012:6, s. 198.
[63] Försäkringskassan (2017c), s. 68.
[64] Anell (2009).

Figur 40. Svårigheten i att påverka Försäkringskassan




Anm.: Frågan löd: *"Hur svårt eller lätt upplever ni att det är för er att hjälpa brukaren att påverka Försäkringskassan att förändra antalet assistanstimmar? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 37 anordnare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till anordnare.

Slutsatsen är att det finns problem med ersättningssystemet som riskerar att snedvrida både incitament och konkurrensen. Många brukare anser att de behöver fler timmar än de beviljats. Anordnarna har ekonomiska incitament att hjälpa dem att få fler timmar, och många anordnare har hjälpt flera av sina brukare med detta. Men det är ändå Försäkringskassan som i slutänden beslutar om antalet assistanstimmar, inte anordnarna. Enligt anordnarnas enkätsvar är det också relativt svårt att påverka Försäkringskassan.

## 9.3 Efterskottsbetalning är mer normalt men ger problem för vissa

Försäkringskassan övergick i oktober 2016 från förskottsbetalning till efterskottsbetalning av assistansersättningen. Det innebär att Försäkringskassan betalar ut ersättning efter att assistansen utförts och efter att redovisning av arbetet lämnats. Den tidigare förskotts-utbetalningen innebar att utbetalningen gjordes samma månad som assistansen utfördes, det vill säga innan månaden var slut och innan

de utförda timmarna hade redovisats. Det första möjliga utbetalningstillfället är nu den 20:e i månaden efter att arbetet utförts.

Övergången till efterskottsbetalning har inneburit en mer normal finansieringssituation för företagen på assistansmarknaden jämfört med andra branscher. Förskottsreglerna var särskilt attraktiva för riskkapitalbolagen som har stort fokus på kassaflödet. Även för de mindre bolagen som generellt har svårare att få extern finansiering har förskottsreglerna varit betydelsefulla.

Det är svårt för en del företag att hinna få färdigt redovisningen av den gångna månadens arbete till den 5:e i månaden efter. Det gör att det då dröjer ytterligare en tid innan betalningen kommer. De nya reglerna för efterskottsbetalning bör därför generellt sett gynna bolag som har bättre rutiner och bättre administration. Mindre bolag kan därmed ställas inför större utmaningar. I de fall Försäkringskassans handläggning blir försenad leder det också till att ersättningen kommer senare till anordnarna. Detta är problematiskt särskilt för de mest sårbara företagen.

Flera anordnare som deltog på workshopen lyfte fram sena utbetalningar från Försäkringskassan som ett problem. Det som togs upp i det sammanhanget var att det kan ta lång tid innan brukaren fyllt i blanketterna på ett godkänt sätt och att informationen om hur de ska fyllas i ibland är oklar eller motsägelsefull. Det framfördes att det i kombination med efterskottsbetalning kan bli problematiskt för vissa anordnare, eftersom lönen till assistenterna behöver betalas ut ändå.

# Del 4 – Diskussion och slutsatser

I del 4 finns i kapitel 10 en diskussion utifrån resultaten och ISF:s övergripande slutsatser utifrån dem.

# 10 Tre områden för fortsatta utredningar, ställningstaganden och åtgärder

Sammantaget ger de analyser som genomförts en bild av att det i nuläget inte finns några större brister när det gäller marknads- och konkurrensförhållanden på assistansmarknaden. När det gäller lönsamheten finns det företag som går bra men också företag med ekonomiska problem. I genomsnitt har lönsamheten sjunkit och på sikt kan det medföra att färre anordnare har möjlighet eller är intresserade av att bedriva assistansverksamhet. Det är framför allt en lägre uppräkningstakt av timschablonen och övergången till efterskottsbetalningar som gett upphov till problem med lönsamheten för vissa anordnare. Återgången till en normal arbetsgivaravgift för ungdomar har dessutom ökat kostnaderna för anordnare med många ungdomar anställda som assistenter.

För analys och slutsatser när det gäller lönsamhet och konkurrensförhållanden är det viktiga i det här sammanhanget vilka konsekvenser de får för brukarna och i förhållande till de politiska målen för personlig assistans. Det är alltså inte utvecklingen av marknaden och lönsamheten i sig som är det primära intresset, men de har betydelse för hur assistansreformen fungerar i praktiken.

Kopplat till ändamålet med personlig assistans och möjligheterna för brukarna att välja anordnare är frågan om och när konsekvenserna av lönsamhetsutvecklingen blir ett problem. En grundfråga är hur en önskvärd marknad ska se ut och därmed om det finns anledning att reagera på de risker som analysen i den här rapporten visar.

Analysen har visat att det finns brister och risker när det gäller lönsamhet och konkurrensförhållanden. Dessa behöver ställas mot syftet

med assistansreformen. För att avgöra om de måste åtgärdas behöver en bedömning göras av vilka mål som är viktigast om olika mål står mot varandra.

I det här kapitlet diskuteras huvudsakligen tre områden där det kan finnas anledning till fortsatta utredningar, ställningstaganden och åtgärder.

## 10.1 Brukarens valmöjligheter riskerar att minska

För att brukarna ska kunna ha goda möjligheter att välja anordnare behöver marknaden fungera väl. Brukarna ska kunna välja bland anordnare som erbjuder assistans av god kvalitet.

### 10.1.1 Marknaden fungerar väl men företagens ekonomiska situation har försämrats

Det finns i dag många anordnare som erbjuder personlig assistans. Den försämrade lönsamheten kan göra att en del företag inte kan eller är intresserade av att fortsätta.

*I dag finns stora valmöjligheter för brukarna*

Det finns en rik flora av anordnare som är privata bolag eller ekonomiska föreningar i form av kooperativ. De är stora, mellanstora eller små och mer eller mindre specialiserade för att kunna möta olika funktionshinder eller erbjuda en alltigenom generell service. Alla brukare har därför stora möjligheter att på den privata assistansmarknaden hitta en anordnare som passar brukarens önskemål och särskilda behov av stöd. Vid sidan av den privata assistansmarknaden finns också kommunerna som ett alternativ. Dessutom är det möjligt för brukare att själv vara arbetsgivare för sina personliga assistenter.

Mångfalden på assistansmarknaden beror på att det är lätt att etablera sig eftersom kraven för att få verka där är begränsade, även om kraven har skärpts under senare år – inte minst genom tillståndsplikten för privata assistansanordnare. En ny anordnare behöver inte heller göra omfattande investeringar för att få verksamheten att fungera.

Många anordnare arbetar bara för en eller några få brukare, vilket visar att det har varit ganska enkelt att starta och driva en sådan verksamhet. Det är en del i valfriheten för brukarna. Övergången till efterskottsbetalningar höjer tröskeln något för att starta assistansverksamhet. Därmed påverkas också i viss mån valmöjligheterna för brukarna att ordna sin assistans.

*Vissa anordnade har små marginaler*

Analysen visar att lönsamheten i genomsnitt är relativt låg, exempelvis i jämförelse med andra branscher i vårdsektorn. Det framgår samtidigt att detta är rimligt eftersom risken i en assistansverksamhet utifrån ett affärsperspektiv är lägre än för vård- och omsorgsbranschen generellt. Dessutom är det förhållandevis enkelt att starta ett assistansföretag och det krävs knappt några investeringar.

Den genomsnittliga lönsamheten har successivt försämrats och analysen pekar på att det nu finns risk att bolag i branschen kan hamna i betalningssvårigheter under de kommande åren. Anordnarna kommer också att få det svårare att rekrytera assistenter om de inte kan erbjuda marknadsmässiga löner. Sammantaget kan detta påverka kvaliteten negativt och minska intresset för branschen hos seriösa aktörer.

Det har inte behövts något större kapital för att starta en assistansverksamhet. Företag som inte heller byggt upp något kapital som reserv blir med minskande marginaler än mer sårbara och riskerar att få likviditetsproblem. Dessa problem kan uppstå exempelvis vid någon oväntad kostnadsökning eller om utbetalningarna från Försäkringskassan av något skäl blir försenade. De företag som verkar inom en koncern kan ha större möjligheter att åtminstone tillfälligt lösa likviditetsproblem inom koncernen.

Anordnare som trots att det är mindre lönsamt arbetar för brukare som exempelvis behöver fler timmar på obekväm arbetstid än den normala timschablonen eller det högre timbeloppet täcker, får också mindre marginaler och blir mer sårbara och kan få svårt att få verksamheten att gå ihop.

Samtidigt som det kan konstateras att en del företag har ekonomiska problem är det viktigt att notera att analysen visar att det finns företag som genererar en god rörelsemarginal.

### 10.1.2 Områden att utreda vidare

Analysen visar att det finns risker som kan begränsa valmöjligheterna för brukarna. De konsekvenser som kan uppstå behöver utredas vidare utifrån målen för personlig assistans för att komma fram till vilka konkreta åtgärder som kan behövas.

*Det kan behöva säkerställas att inte vissa brukare utestängs från valmöjligheter på assistansmarknaden*

Analysen pekar på risken för att anordnarnas intresse kommer att minska för att erbjuda personlig assistans till brukare som medför jämförelsevis höga kostnader. I ekonomisk litteratur benämns det som ”cream skimming” när en vara eller tjänst endast erbjuds kunder med låga kostnader.

Därför kan det vara aktuellt att fördjupa analysen och närmare utreda om det skulle vara ändamålsenligt att anpassa ersättningen något mer till de faktiska kostnaderna för assistenternas lön. Det gäller inte minst andelen arbete på obekväm arbetstid. En tänkbar modell är att kompensera obekväm arbetstid proportionerligt med den högre kostnaden, timme för timme. Detta skulle göra att konkurrensen inte snedvrids genom att anordnare väljer bort brukare som medför höga kostnader eller att bolag med en högre genomsnittskostnad per mottagare slås ut. En sådan modell skulle i så fall behöva vägas mot eventuellt ökade administrationskostnader.

*Förutsättningar för rimliga löner behöver säkerställas så att personliga assistenter kan rekryteras*

Bristande lönsamhet kan medföra att anordnarna inte kan erbjuda marknadsmässiga löner, vilket gör det svårare att rekrytera och behålla personal. Det pekar på att ekonomiska svårigheter kan leda till reella problem att bedriva verksamheten.

Analysen visar att det kan behövas en fördjupad analys och närmare utredning om vilka förutsättningar som behövs för att säkra den kompetensförsörjning och kompetensutveckling som krävs för att brukarna ska kunna få assistans av god kvalitet. Utifrån brukarnas perspektiv är det avgörande att det finns personer som vill arbeta som personliga assistenter, och att det är lämpliga personer som också stannar i yrket.

*Behovet av mångfald och valmöjligheter behöver bedömas utifrån assistansreformens syfte*

På sikt kan den sjunkande lönsamheten och den sårbarhet vissa företag har leda till att mångfalden och valmöjligheterna minskar. Detta behöver vägas in i utformningen av assistansersättningen i framtiden.

Även de förhållandevis små skalfördelar som finns kan i förlängningen leda till att det i första hand är stora företag som överlever i assistansbranschen, eftersom de kan ha något större marginaler. De större företagen kan också ha större möjligheter att parera tillfälliga ekonomiska utmaningar i någon del i verksamheten. Företag med sämre löner och arbetsvillkor skulle också kunna få tillräcklig lönsamhet för att fortsätta sin verksamhet. Kanske skulle de allra minsta företagen också kunna finnas kvar, i de fall där det inte finns krav vare sig på lönsamhet eller på normal lön.

Det finns samtidigt en gräns för hur låg lönsamheten kan vara utan att alltför många anordnare slås ut, så att det inte längre finns en fungerande marknad. I något läge är det överhuvudtaget inte intressant ur ett företagsperspektiv att bedriva assistansverksamhet. Att anordnare lämnar marknaden medför också att de berörda brukarna måste byta anordnare vilket av många upplevs som ansträngande. Kontinuiteten i assistansen kan då samtidigt komma att påverkas.

För att avgöra om åtgärder behövs för att motverka riskerna för en oönskad framtida utveckling behöver en bedömning göras om och i så fall i vilket läge utvecklingen kan bli problematisk. Det handlar om hur stor mångfald som behövs för att marknaden ska fungera ändamålsenligt utifrån assistansreformens syfte. Det gäller också risken att alltför få anordnare i framtiden är intresserade av att bedriva assistansverksamhet och i vilket läge det skulle få alltför negativa konsekvenser i förhållande till hur reformen är tänkt att fungera.

## 10.2 Ersättningssystemet – en avvägning mellan enkelhet och kostnadstäckning

Analysen visar inte något som tyder på att assistansersättningens grundkonstruktion medför stora problem eller snedvridningar på marknaden. Enkelheten med en schablonersättning är också uppskattad av många aktörer.

Utifrån regeringsuppdraget för den här rapporten har det inte varit aktuellt att göra någon fullständig utredning av behovet av att förändra ersättningssystemet. Men analysen pekar på några områden där systemets konstruktion ger upphov till vissa risker och kanske även oönskade effekter.

### 10.2.1 Schablonen gör assistansersättningen enkel

Assistansersättningen är tänkt att i första hand täcka kostnaderna för de personliga assistenterna. Analysen visar att systemet med schablonersättningen gör att det finns risker för att dessa kostnader inte täcks.

*Schablonersättning ger olika förutsättningar för olika anordnare*

Timschablonen är tänkt att finansiera en genomsnittlig verksamhet. Men företagen är olika och deras verksamhet kan ha olika inriktning, vilket gör att de har olika förutsättningar för att bedriva sin verksamhet.

I avsnitten ovan konstateras att dagens schablonersättning kan medföra svårigheter för anordnare som anlitas av en stor andel brukare som medför förhållandevis höga kostnader. Ersättningen kan också medföra att större företag får något större marginaler än de mindre.

Enkelheten i ersättningssystemet gör att många aktörer vill ha det kvar. Samtidigt vill de att systemet anpassas bättre till exempelvis de högre kostnader som en del brukare genererar.

*Uppräkningen av timschablonen*

Kostnadsutvecklingen för personlig assistans tas ibland upp som ett problem. I det sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att antalet brukare och antalet timmar som de beviljas har stor betydelse för kostnadsutvecklingen. Detta har påverkats av lagändringar och ändringar i praxis.

Den totala kostnaden för den statliga assistansersättningen ökade med 77 procent i löpande priser mellan åren 2007 och 2016. Försäkringskassan har beräknat att det i fasta priser (justerat med ett index för kostnadsökningar inom de kommunala omsorgsverksamheterna) motsvarar 38 procent. Försäkringskassan har också beräknat att ersätt-

ningen per timme ökade med 26 procent i löpande priser under perioden. I fasta priser motsvarar det en minskning med 2 procent, där den förhållandevis låga uppräkningen 2016 orsakar den reala minskningen.[65]

SCB:s statistik för löneutvecklingen för personliga assistenter och vårdbiträden visar för motsvarande period 28 procents ökning för den privata sektorn och 34 procent för den kommunala sektorn. Detta ger en liknande bild av uppräkningen i förhållande till de kostnader som den ska täcka. Eftersom ersättningen till allra största del ska täcka löner för de personliga assistenterna behöver schablonen löpande räknas upp så att den täcker en rimlig löneutveckling för de personliga assistenterna.

### 10.2.2 Efterskottsbetalningar ger en mer normal finansieringssituation

Övergången till efterskottsbetalning ger en finansieringssituation för företagen som mer liknar finansieringen i andra branscher. Samtidigt kan det vara problematiskt för vissa företag med små marginaler, inte minst om utbetalningarna från Försäkringskassan försenas eller att det tar tid att få in och sammanställa assistenternas tidredovisning. Även om det senare problemet ligger hos anordnaren ger efterskottsbetalningarna upphov till större risker för likviditetsproblem för de anordnare som har små marginaler. Efterskottsbetalningarna medför att det är ännu viktigare med ett funktionellt system för att redovisa utfört arbete och att Försäkringskassan betalar ut ersättningen snabbt efter det att tidredovisningarna kommit in vid månadens slut.

### 10.2.3 Områden som kan behöva vidareutvecklas

De negativa konsekvenser som ersättningssystemet ger upphov till kan utredas vidare för att se om de bör och kan åtgärdas. Möjliga åtgärder måste vägas mot fördelarna med enkelhet i systemet och mot eventuellt ökade administrativa kostnader.

[65] Försäkringskassan (2017b).

*Större anpassning av ersättningen till faktiska kostnader bör övervägas*

Fler nivåer i timschablonen skulle kunna anpassa ersättningen bättre till de faktiska kostnaderna. Utöver detta kan en fördjupad analys behövas av vilka konsekvenserna kan bli av den nu valda modellen för årlig uppräkning av timschablonen.

Regeringen räknar numera upp schablonersättningen med samma index som används för de statliga myndigheterna. Denna indexuppräkning innehåller ett krav på att effektivisera verksamheten. Men systemet för personlig assistans handlar om att ett visst antal timmar ska utföras, vilket begränsar möjligheterna till rationalisering. Det går inte att effektivisera genom att minska antalet timmar i ”tjänsten personlig assistans”. Därför behöver det vid uppräkningen vägas in hur stor del av verksamheten som ska omfattas av effektiviseringskravet.

Eftersom huvuddelen av kostnaderna är lönekostnader för assistenterna och systemet bygger på de timmar som brukaren beviljats så är det på återstoden som det är rimligt att effektivisera. För att det ska vara möjligt kan en bestämd kostnadsfördelning behöva användas som utgångspunkt även för den normala timschablonen och för hur stora effektiviseringskraven bör vara.

*Möjligheter att minska risken för likviditetsproblem bör prövas*

Det är viktigt att säkerställa att utbetalningarna inte försenas i Försäkringskassans handläggning. Det bör också prövas om det är möjligt att ändra de administrativa rutinerna, exempelvis för hur genomförd assistans ska redovisas, så att det bli enklare att göra rätt. En del bör vara att pröva om det skulle vara bra att underlätta för anordnarna så att ett fel eller en försening från en assistent eller en brukare inte gör att hela utbetalningen till anordnaren försenas. Eftersom anordnaren måste betala ut löner till de anställda assistenterna oavsett om utbetalningen har hunnit ske från Försäkringskassan, kan nuvarande rutiner leda till likviditetsproblem för företag med små marginaler.

För att minska de negativa konsekvenserna kan det också övervägas om möjligheterna att ansöka om och få förskottsbetalning bör bli större och vilka kriterier som i så fall bör gälla.

## 10.3 Mindre seriösa anordnare kan nå högre lönsamhet och konkurrensfördelar på andras bekostnad

Förekomsten av anordnare som bedriver assistansverksamhet på ett oseriöst eller brottsligt sätt gör att marknaden fungerar sämre både för andra anordnare och för brukarna.

### 10.3.1 Oseriösa anordnare är ett problem

En del av företagen på assistansmarknaden verkar i en gråzon. Det handlar om en glidande skala från förhållandevis dåliga arbetsvillkor för de personliga assistenterna, till företag som tänjer på välfärdssystemens ändamål eller fuskar och agerar brottsligt. Det finns de som startar assistansverksamhet för att utnyttja systemet eller för ren kriminell verksamhet.[66] Det är inte otänkbart att en alltför dålig lönsamhet hos från början seriösa företag också kan vara en drivkraft för vissa anordnare att börja tänja systemets gränser eller försämra arbetsvillkoren.

Om den pressade lönsamheten är en orsak till ett delvis oönskat beteende hos vissa aktörer, är detta relevant för övervägandena som gäller nivån på schablonbeloppet.

Om oseriösa anordnarna inte stoppas utan kan fortsätta bedriva sin verksamhet, kan det leda till att det blir en konkurrensnackdel att följa reglerna. Detta drabbar både brukare och seriösa anordnare. Det kan också leda till att förtroendet för valfrihetssystemet minskar.

### 10.3.2 Några områden där åtgärder kan övervägas

Den här rapporten fokuserar inte på hur oseriösa aktörer ska stoppas. Men det som ändå framkommit om detta problem kan ge anledning att överväga åtgärder inom följande områden.

[66] Detta har bland annat uppmärksammats i media och offentliga utredningar ett flertal gånger men även i lSF:s rapport 2011:12 *Bidragsbrott och skattebrott.*

### *En väl fungerande tillsyn och tillståndsprövning behöver säkerställas*

Analysen visar att det är viktigt med en väl fungerande tillsyn som sker i tillräcklig omfattning. En fråga är också om kraven för att få tillstånd att bedriva assistansverksamhet bör skärpas. De skulle exempelvis kunna utökas med vissa krav på anställningsvillkor.

### *Villkoren för parallella ersättningar och subventioner bör ses över*

En annan fråga är vilka olika ersättningar och subventioner som samtidigt ska kunna betalas ut. Personer med lönebidrag ska inte vara undantagna från att arbeta som personliga assistenter, men frågan är om assistansersättningen ska anpassas till det, eftersom det påverkar konkurrensförhållandena. Det är också viktigt att identifiera anordnare som systematiskt anställer just personer med lönebidrag Det skulle kunna indikera behov att genomföra särskilda kontroller av verksamheten. En fråga är också om det är ändamålsenligt utifrån brukarens intresse om den personliga assistans som erbjuds systematiskt utförs av personer med lönebidrag.

### *Spårbarhet i löneutbetalningarna till personliga assistenter bör övervägas*

Månadsuppgifter om löner som företagen ska börja lämna till Skatteverket från och med juli 2018 kommer att underlätta både IVO:s och Försäkringskassans kontroller av assistansföretagen. Vid kontroller av misstänkta aktörer skulle därutöver spårbarhet i löneutbetalningarna till personliga assistenter vara till hjälp. Detta föreslår ISF i sitt remissvar angående SOU 2017: 37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

# Referenser

## Litteratur

Anell, A. (2009): *Vårdval i primärvården – Jämförelse av ersättnings-principer och förutsättningar för konkurrens i sju landsting och regioner*, KEFU Skåne, Skriftserie 2009:1.

Assistanskoll (2017): [online], adress: https://www.assistanskoll.se/anordnare.html, visad 12 juni 2017.

Björnerstedt J. (2006): *Konkurrens och kvalitet – En översikt, Konkurrens-verkets uppdragsforskningsserie*, 2006:5.

Brukarkooperativet JAG (2017): [online], adress: https://www.jag.se/om-jag, visad 27 juni 2017.

Europeiska Kommissionen (1997): *Kommissionens tillkännagivande om definition av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning*, Europeiska gemenskapens officiella tidning, C 372/5, december 1997.

Europeiska Kommissionen (2004): *Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentra-tioner*, Europeiska unionens officiella tidning, C 31/5, februari 2004.

Försäkringskassan (2003): *Assistansersättning*, Vägledning 2003:6, Version 16.

Försäkringskassan (2015): *Assistansersättningens utveckling*, Socialförsäkringsrapport 2015:13.

Försäkringskassan (2016a): *Assistansersättning – timbelopp som fastställs av regeringen.*

Försäkringskassan (2016b): *Försäkringskassans årsredovisning.*

Försäkringskassan (2017a): [online], adress: https://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/assistansersattning, visad 28 juni 2017.

Försäkringskassan (2017b): *Assistansersättningens utveckling*, Socialförsäkringsrapport 2017:4.

Försäkringskassan (2017c): *Försäkringskassans administration av assistansersättning*, PM 2017:2.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2011): *Bidragsbrott och skattebrott,* Rapport 2011:12.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2012): *Assistansmarknaden – En analys av timschablonen*, Rapport 2012:12.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2015): *Att välja uttagstid av tjänstepension*, Rapport 2015:15.

Inspektionen för vård och omsorg, IVO (2016): *Lämplig eller inte – det är prövningen*, IVO 2016-43.

Jobber, D. (2007): *Principles and Practices of Marketing*. 5th ed. Berkshire: McGraw-Hill.

Johnson, E. J., Goldstein D. (2003): Do Defaults Save Lives? *Policy Forum – Medicine*, Vol 302, Issue 5649, s. 1338-1339, 21 november 2003.

Konkurrensverket (2008a): *Beslut Dnr 278/2008.*

Konkurrensverket (2008b): *Beslut Dnr 373/2008.*

Konkurrensverket (2012): *Kvalitetshöjande konkurrens I valfrihetssystem – vad krävs?* Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2012:3.

Konkurrensverket (2017*): Varför Konkurrens?,* [online] adress: http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/--ovrigt--/varfor-konkurrens, visad 5 juli 2017.

Lindgren P. (2014): *Ersättning i sjukvården – Modeller Effekter, Rekommendationer*, SNS Förlag, Stockholm.

Office of Fair Trading (2010): *Choice and Competition in Public Services – A guide for policy makers*.

Prop. 1996/97:150D2. *1997 års ekonomiska vårproposition*.

SOU 2012:6. *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättningen*.

SOU 2014:9. *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättnings-systemet.*

Statskontoret (2011): *Försäkringskassans handläggning av assistans-ersättning*, 2011:16.

STIL (2017): [online], adress: https://www.stil.se, visad 6 juli 2017.

Svenska Dagbladet (2017): *F-kassans facit: Nästan 4 miljarder till fuskbolag*, [online] adress: https://www.svd.se/f-kassans-facit-nara-4-miljarder-till-fuskbolag, 8 augusti, visad 4 september 2017.

Sveriges kommuner och landsting, SKL (2015): *Koll på assistansen – En handledning för kommunens analys.*

## Data

assistanskoll.se, rapporterad kostnadsfördelning av timschablonen från 39 assistansbolag med över 5 brukare under 2017.

Försäkringskassan, utbetald assistansersättning per mottagare för åren 2014–2016.

Försäkringskassan, assistansersättning personlig assistans enligt LSS (kommunalt beviljad assistansersättning).

Infotorg, omsättning och rörelsemarginal för samtliga assistansbolag baserat på SNI-kod ”88102 Öppna sociala insatser för personer med funktions-hinder”.

Infotorg, resultat och balansräkning för de tjugo största assistansbolagen baserat på SNI-kod ”88102 Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder”.

Statistiska Centralbyrån (2017): Genomsnittlig grundlön, kronor efter region, sektor, Yrke (SSYK 2012), kön och år.

Statistiska Centralbyrån: Lönekostnad per personalkategori 2014–2015 för 30 utvalda bolag.

Sveriges Kommuner och Landsting, statistik över kommunalt beviljad ersättning och antalet assistansmottagare och timmar.

Vårdföretagarna, enkätundersökning.

Vårdföretagarna, sammanställning över krav på assistansbolag.

# Bilaga 1 Modell för analys av marknads- och konkurrensförhållanden

Det teoretiska ramverket för att analysera hur väl förutsättningarna för en effektiv konkurrens är uppfyllda är inspirerat av en analysmodell för valfrihetsmarknader utvecklad av den brittiska konkurrensmyndigheten, Competition & Markets Authority (tidigare Office of Fair Trading), och senare anpassat för svensk kontext i uppdragsforskningsrapport 2012:3[67] utgiven av Konkurrensverket.

Utgångspunkten är att flera förutsättningar behöver vara uppfyllda för att effektiv konkurrens ska råda på assistansmarknaden.

För det *första* behöver konkurrensen mellan anordnare fungera. Det behöver finnas en mångfald av anordnare som konkurrerar om brukarna genom att tillgodose deras behov på bästa sätt. En dynamisk marknad som kan anpassa sig till förändring kräver flexibilitet. Anordnare måste ha möjlighet att träda in på och ut från marknaden och ha tillgång till nödvändig personal för sin verksamhet. Det är också viktigt att konkurrensen mellan anordnare sker på lika villkor. Det kräver att privata och kommunala anordnare konkurrerar på lika villkor och att oseriösa anordnare som inte följer gällande regelverk stoppas.

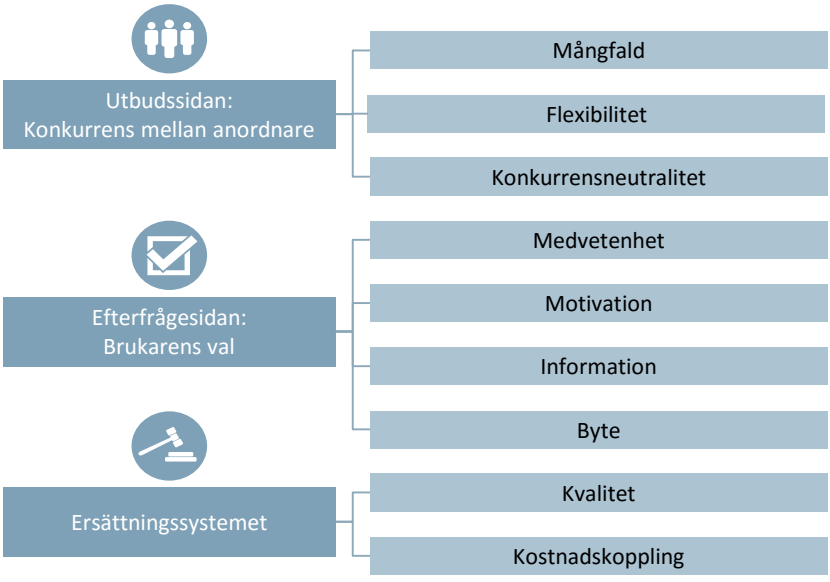
För det *andra* behöver brukaren göra ett aktivt val av anordnare. Det ger anordnare incitament att konkurrera om att bäst tillgodose brukarnas behov. För att göra ett aktivt val behöver brukarna vara medvetna om sina valmöjligheter. De behöver också vara motiverade och uppleva att valet har betydelse för dem. Ett aktivt val förutsätter att brukarna är välinformerade, vilket i sin tur ställer krav på informa-

[67] Konkurrensverket 2012:3.

tionen som förmedlas till dem, vilken måste vara tydlig, lättillgänglig och objektiv. Slutligen är det viktigt att brukare kan byta anordnare om en annan anordnare kan erbjuda dem bättre assistans. Det förutsätter att det inte finns stora hinder för byte.

För att konkurrensen mellan anordnare och ett aktivt val av brukarna ska leda till effektiv konkurrens krävs för det *tredje* att ersättningssystemet ger rätt incitament för anordnarna. Ersättningssystemet bör skapa förutsättningar för konkurrens mellan anordnare baserat på kvalitet, det vill säga att på bästa sätt tillgodose brukarnas behov, och incitament till att öka kvaliteten. Om ersättningssystemet inte fullt ut reflekterar eventuella skillnader i nödvändiga kostnader för att utföra assistans, finns en risk att valmöjligheterna för vissa brukare begränsas.

Figur 41. Analysmodellen




*Källa*: Copenhagen Economics baserat på Konkurrensverket 2012:3, s. 36 och Office of Fair Trading (2010), s. 12.

# Bilaga 2 Empiriskt underlag för analys av marknads- och konkurrensförhållanden

Rapporten bygger till stor del nyinsamlad empiri. Den består av två enkäter, en workshop och intervjuer med marknadens aktörer. Dessutom har existerande datamaterial inhämtats från myndigheter och analyserats.

En enkätstudie har genomförts med privata anordnare som svarande. Den innehöll frågor om alla tre delar i analysmodellen. Det var 37 anordnare som besvarade enkäten. En annan enkätstudie har genomförts med brukare som svarande. Även den innehöll frågor om analysmodellens tre delar. 184 brukare med privata anordnare och 12 brukare med kommunala anordnare besvarade enkäten. Eftersom så få brukare med kommunala anordnare svarade bygger slutsatserna från brukarnas svar huvudsakligen på svar från brukare med privata anordnare. Figurerna i rapporten visar svaren från brukare med privata anordnare. Svaren från brukare med kommunala anordnare presenteras nedan.

Som många andra empiriska studier har enkätstudierna ett förhållandevist stort bortfall och riskerar att lida av vissa snedvridningar, exempelvis vad gäller åldersfördelningen av vilka som besvarat enkäterna. Trots det bidrar enkäterna med mycket ny kunskap av relevans för att förstå assistansmarknaden.

Även en workshop genomfördes där sex privata anordnare och en brukarrepresentant fick möjlighet att utveckla sin syn på hur förutsättningarna för en effektiv konkurrens var uppfyllda på marknaden. Workshopen lades upp med utgångspunkt i analysmodellen och rapportförfattarnas initiala slutsatser testades på deltagarna.

Längre intervjuer med tre kommunala anordnare genomfördes också för att komplettera tidigare insamlad empiri och för att få en helhetsbild av marknaden.

Det har inte varit möjligt att presentera alla resultat från den insamlade empirin, vilket exempelvis innebär att svaren på alla enkätfrågor inte presenteras. Rapporten fokuserar på det som ansetts mest relevant för uppdraget.

Utöver det egeninsamlade empiriska underlaget har data inhämtats från flera källor och analyserats. Från Försäkringskassan har data över utbetald ersättning under åren 2013–2016 inhämtats. Offentliga data över löner under åren 2010–2016 har inhämtats från Statistiska Centralbyrån. Data över assistansersättningens utveckling och information om vissa anordnares tjänsteutbud har inhämtas från *assistanskoll.se*.

I det följande beskrivs mer i detalj hur insamlingen av empiriskt material genomförts.

- enkäten till privata anordnare
- enkäten till brukare
- workshopen
- intervjuerna med kommunala anordnare
- redan befintliga empiriska data som använts

## Enkät till privata anordnare av personlig assistans

Enkäten till anordnarna skickades ut till 100 privata anordnare i juni 2017. Enkäten skickades till de 50 största privata anordnarna i termer av utbetald assistansersättning under 2016, och till 50 slumpvis utvalda privata anordnare med mer än 10 miljoner kronor i utbetald assistansersättning under 2016. Det möjliggjorde att både täcka in en stor andel av den utbetalda ersättningen genom de 50 största anordnarna och samtidigt få svar från små och medelstora anordnare för att få en helhetsbild. De 100 anordnarna tog under 2016 emot drygt 60 procent av ersättningen som betalades ut till privata anordnare. Anordnarnas svar var helt anonyma.

Enkäten besvarades av 37 privata anordnare under juni 2017. Av de svarande anordnarna utförde 54 procent assistans åt mer än

50 brukare under 2016. Bortfallet är därmed relativt högt, vilket är vanligt vid enkätundersökningar. Antalet svarande ger därför inte underlag för en kvantitativ analys som kan ge statistiskt signifikanta resultat. Enkätsvaren ska i stället ses som information, som kan understödja analysen, från några av de anordnare som har störst inverkan på marknaden. Tillsammans med annat datamaterial kan enkätsvaren från anordnarna ge en bild av assistansmarknaden.

Enkäten bestod av 27 frågor, se nedan, som besvarades via det digitala enkätverktyget *SurveyMonkey*[68]. I rapporten har svaren på de frågor som bäst bidrar till analysen av förutsättningar och hinder för effektiv konkurrens redovisats.

*Enkätfrågor till anordnare av personlig assistans*

1. *I vilken typ av organisationsform bedrivs er assistansverksamhet?*

   - ☐ *Aktiebolag*
   - ☐ *Handelsbolag*
   - ☐ *Ekonomisk förening*
   - ☐ *Ideell förening*
   - ☐ *Enskild firma*
   - ☐ *Stiftelse*
   - ☐ *Annan typ av organisationsform*

2. *Hur länge har er verksamhet bedrivit personlig assistans?*

   - ☐ *Mindre än 1 år*
   - ☐ *1–5 år*
   - ☐ *6–10 år*
   - ☐ *11–20 år*
   - ☐ *Mer än 20 år*

[68] www.surveymonkey.com.

3. *I vilket/vilka län utför er verksamhet personlig assistans? [svarsalternativ: flera val är möjliga]*

   - ☐ *Blekinge län*
   - ☐ *Dalarnas län*
   - ☐ *Gotlands län*
   - ☐ *Gävleborgs län*
   - ☐ *Hallands län*
   - ☐ *Jämtlands län*
   - ☐ *Jönköpings län*
   - ☐ *Kalmar län*
   - ☐ *Kronobergs län*
   - ☐ *Norrbottens län*
   - ☐ *Skåne län*
   - ☐ *Stockholms län*
   - ☐ *Södermanlands län*
   - ☐ *Uppsala län*
   - ☐ *Värmlands län*
   - ☐ *Västerbottens län*
   - ☐ *Västernorrlands län*
   - ☐ *Västmanlands län*
   - ☐ *Västra Götalands län*
   - ☐ *Örebro län*
   - ☐ *Östergötlands län*

4. *För hur många brukare anordnar er verksamhet för tillfället personlig assistans?*

   - ☐ *Färre än 10*
   - ☐ *11–20*

- ☐ *21–50*
- ☐ *51–100*
- ☐ *101–200*
- ☐ *Fler än 200*

5. *Hur har antalet brukare som er verksamhet bedrivit assistans för förändrats de senaste tre åren? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

   - ☐ *1 – Minskat kraftigt*
   - ☐ *2 – Minskat något*
   - ☐ *3 – Oförändrat*
   - ☐ *4 – Ökat något*
   - ☐ *5 – Ökat kraftigt*

6. *Ungefär hur fördelar sig antalet assistanstimmar per vecka för de brukare som anlitat er som anordnare? [svarsalternativ: välj andel procent för varje alternativ. Procentsatserna ska summera till 100 procent]*

   - ☐ *Brukare med mer än 150 timmar i veckan:*
   - ☐ *Brukare med mellan 101 och 150 timmar i veckan:*
   - ☐ *Brukare med mellan 51 och 100 timmar i veckan:*
   - ☐ *Brukare med mellan 30 och 50 timmar i veckan:*
   - ☐ *Brukare med mindre än 30 timmar i veckan:*

7. *Upplever ni att de brukare som ni har kontakt med är medvetna om att de har möjlighet att välja vilken anordnare som ska utföra deras assistans? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

   - ☐ *1 – Ingen brukare är medveten*
   - ☐ *2 – Få brukare är medvetna*
   - ☐ *3 – Omkring hälften av brukarna är medvetna*
   - ☐ *4 – De flesta brukarna är medvetna*

- ☐ *5 – Alla brukare är medvetna*

8. *På vilket sätt marknadsför ni er assistansverksamhet? [svarsalternativ: välj de alternativ som passar bäst, max tre alternativ]*
   - ☐ *Genom vår hemsida*
   - ☐ *Genom telefonsamtal till brukare*
   - ☐ *Genom besök i föreningar som brukare är medlemmar i*
   - ☐ *Genom utskick av informationsmaterial till brukare*
   - ☐ *Genom utskick av informationsmaterial till vårdgivare som sedan informerar brukare*
   - ☐ *Genom utskick av informationsmaterial till Försäkringskassan som sedan informerar brukare*
   - ☐ *Annat, ange vad (fritextkommentar):*
9. *Hur mycket tid och engagemang upplever ni att brukare lägger på att jämföra anordnare innan de bestämmer sig för en anordnare? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*
   - ☐ *1 – Ingen tid och engagemang*
   - ☐ *2 – Ganska lite tid och engagemang*
   - ☐ *3 – Varken lite eller mycket tid och engagemang*
   - ☐ *4 – Ganska mycket tid och engagemang*
   - ☐ *5 – Mycket tid och engagemang*
10. *Hur lätt eller svårt är det att få brukare att byta till er som anordnare? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*
    - ☐ *1 – Mycket lätt*
    - ☐ *2 – Ganska lätt*
    - ☐ *3 – Varken lätt eller svårt*
    - ☐ *4 – Ganska svårt*

- ☐ *5 – Mycket svårt*

11. *Vilka typer av anordnare upplever du vara dina främsta konkurrenter?*
    - ☐ *Privata anordnare*
    - ☐ *Kommunala anordnare*
    - ☐ *Privata och kommunala anordnare är lika starka konkurrenter*
    - ☐ *Vet ej*
12. *Hur mycket skiljer sig konkurrensen mellan anordnare av assistanstjänster på olika platser där ni är verksamma? Till exempel mellan olika städer eller olika delar av landet? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*
    - ☐ *1 – Det är ingen skillnad*
    - ☐ *2 – Det är ganska liten skillnad*
    - ☐ *3 – Det är varken liten eller stor skillnad*
    - ☐ *4 – Det är ganska stor skillnad*
    - ☐ *5 – Det är mycket stor skillnad*
    - ☐ *Mitt företag är endast verksam på en plats*
13. *Hur upplever du att konkurrensen i genomsnitt har förändrats under de senaste fem åren på de platser där din verksamhet är aktiv (eller under den tid din verksamhet varit aktiv, om det är kortare än fem år? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*
    - ☐ *1 – Konkurrensen har minskat kraftigt*
    - ☐ *2 – Konkurrensen har minskat något*
    - ☐ *3 – Konkurrensen är oförändrad*
    - ☐ *4 – Konkurrensen har ökat något*
    - ☐ *5 – Konkurrensen har ökat kraftigt*
14. *Hur väl täcker assistansersättningen er verksamhets kostnader? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

- ☐ *1 - Ersättningen täcker inte alls vår verksamhets kostnader*
- ☐ *2 – Ersättningen täcker inte riktigt vår verksamhets kostnader*
- ☐ *3 – Ersättningen är lika hög som vår verksamhets kostnader*
- ☐ *4 – Ersättningen täcker vår verksamhets kostnader med viss marginal*
- ☐ *5 – Ersättning ger god täckning för vår verksamhets kostnader*

15. *Vilka är de tre mest avgörande faktorerna för att den assistansverksamhet ni bedriver idag ska kunna bedrivas långsiktigt? [svarsalternativ: välj de alternativ som passar bäst, max tre alternativ]*

- ☐ *Att vår verksamhet kan rekrytera assistenter i tillräcklig omfattning*
- ☐ *Att vår assistansverksamhet kan locka till sig brukare från andra anordnare*
- ☐ *Att vår assistansverksamhet inte förlorar brukare till andra anordnare*
- ☐ *Att våra brukare inte för en store minskning av antalet timmar per vecka*
- ☐ *Att antalet brukare i Sverige inte minskar*
- ☐ *Att ersättningsnivån blir för låg i förhållande till verksamhetens kostnader*
- ☐ *Att det införs hårdare kontroller, exempelvis av att skatt betalas och timmar med utbetald assistansersättning utförts*
- ☐ *I dagsläget ser jag inga kritiska hinder för att driva den assistansverksamhet vi bedriver idag*
- ☐ *Annat, ange vad (fritextkommentar):*

16. *Upplever ni att det är lätt eller svårt att tillgodose behovet av personliga assistenter som behövs för att bedriva assistans? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Mycket svårt*
    - ☐ *2 – Ganska svårt*
    - ☐ *3 – Varken svårt eller lätt*
    - ☐ *4 – Ganska lätt*
    - ☐ *5 – Mycket lätt*

17. *Innehållet i assistanstjänsten är bestämt av lagstiftningen och Försäkringskassans beslut för den individuella brukaren. Däremot kan assistanstjänsten utföras på olika sätt. I vilken utsträckning försöker ni skilja er i förhållande till andra anordnare genom utförandet av assistansen för att få nya, samt behålla befintliga brukare? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – I mycket låg utsträckning*
    - ☐ *2 – I ganska låg utsträckning*
    - ☐ *3 – Varken i låg eller hög utsträckning*
    - ☐ *4 – I ganska hög utsträckning*
    - ☐ *5 – I mycket hög utsträckning*

18. *På vilka sätt försöker ni skilja er i förhållande till andra assistansordnare genom utförandet av assistansen för att få och behålla brukare? [svarsalternativ: välj de alternativ som passar bäst, max tre alternativ]*

    - ☐ *Erbjuda ett bredare utbud av tilläggstjänster än vad som ingår i den beslutade assistansen*
    - ☐ *Erbjuda möjlighet att få assistans på många olika språk*
    - ☐ *Erbjuda möjlighet att få assistenter av olika ålder och kön*
    - ☐ *Vara lokalt representerade på många orter*

- ☐ *Erbjuda assistenter med specialiserad utbildning eller andra kvalifikationer*
- ☐ *Låg personalomsättning bland våra assistenter*
- ☐ *Hög grad av självbestämmande över assistansens utformning för brukaren*
- ☐ *Vi försöker inte skilja oss i förhållande till andra anordnare*
- ☐ *Annat, ange vad (fritextkommentar):*

19. *Vad upplever ni utmärker de företag som växer snabbast på assistansmarknaden? [svarsalternativ: välj de alternativ som passar bäst, max tre alternativ]*

    - ☐ *De erbjuder assistans av hög kvalitet*
    - ☐ *De erbjuder många tilläggstjänster till assistans*
    - ☐ *De finns representerade på många orter*
    - ☐ *De hjälper brukare att beviljas många assistans-timmar*
    - ☐ *De ger brukare en hög grad av självbestämmande*
    - ☐ *De har mycket marknadsföring*
    - ☐ *De följer inte relevanta regelverk*
    - ☐ *Annat, ange vad (fritextkommentar):*

20. *Upplever ni att kommunala anordnare har en konkurrensfördel eller konkurrensnackdel jämfört med privata anordnare? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Stor fördel*
    - ☐ *2 – Viss fördel*
    - ☐ *3 – Varken fördel eller nackdel*
    - ☐ *4 – Viss nackdel*
    - ☐ *5 – Stor nackdel*

21. *Är konkurrensen från oseriösa aktörer på marknaden som exempelvis inte betalar skatt eller inte utför de assistanstimmar de ersätts för, ett stort problem för er verksamhet? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Inte alls ett problem*
    - ☐ *2 – Ganska litet problem*
    - ☐ *3 – Varken stort eller liter problem*
    - ☐ *4 – Ganska stort problem*
    - ☐ *5 – Mycket stort problem*

22. *Hur nöjda upplever ni generellt att brukare är med det antal assistanstimmar som de fått beslutat av Försäkringskassan? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 10]*

    - ☐ *1 – De tycker att de behöver betydligt färre assistanstimmar*
    - ☐ *2 – De tycker att de behöver något färre assistanstimmar*
    - ☐ *3 – De är nöjda med antalet assistanstimmar*
    - ☐ *4 – De tycker att de behöver något fler assistanstimmar*
    - ☐ *5 – De tycker att de behöver mycket fler assistanstimmar*

23. *Ungefär hur stor andel av era brukare fick en ökning av sina assistanstimmar förra året? [svarsalternativ: svara i procent]*

24. *Ungefär hur stor andel av era brukare fick en minskning av sina assistanstimmar förra året? [svarsalternativ: svara i procent]*

25. *Hur stor andel av era brukare har ni hjälpt med att försöka få en ökning av antalet assistanstimmar, exempelvis genom att hjälpa dem med sin ansökan om assistans till Försäkringskassan? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Ingen av våra brukare*
    - ☐ *2 – Mindre än hälften av våra brukare*
    - ☐ *3 – Ungefär hälften av våra brukare*
    - ☐ *4 – Mer än hälften av våra brukare*

- ☐ *5 – Alla våra brukare*

26. *Hur svårt eller lätt upplever ni att det är för er att hjälpa brukaren att påverka Försäkringskassan att förändra antalet assistanstimmar? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Mycket svårt*
    - ☐ *2 – Ganska svårt*
    - ☐ *3 – Varken svårt eller lätt*
    - ☐ *4 – Ganska lätt*
    - ☐ *5 – Mycket lätt*

27. *Var det någon fråga du hade svårt att besvara eller förstå? I så fall, var vänlig skriv vilken fråga och varför i rutan nedan.*

*Tack för att du deltagit i undersökningen!*

## Enkät till brukare av personlig assistans

Enkäten till brukare av personlig assistans distribuerades med hjälp av ett flertal anordnare[69] till deras respektive brukare. Brukarnas svar var helt anonyma. Det var inte praktiskt möjligt att få tag på kontaktuppgifter till brukare på annat sätt. Det har heller inte varit möjligt att ta reda på hur många brukare som anordnarna skickade enkäterna till, vilket gör att en bortfallsanalys inte är möjlig. Det är rimligt att tro att bortfallet var minst lika stort som för enkäten till privata anordnare. Att anordnare distribuerade enkäten och att bortfallet rimligen är stort gör att det kan finnas snedvridningar av vilka brukare som svarade på enkäten. Exempelvis är det troligt att äldre med liten datorvana i lägre utsträckning svarat på den digitala enkäten.

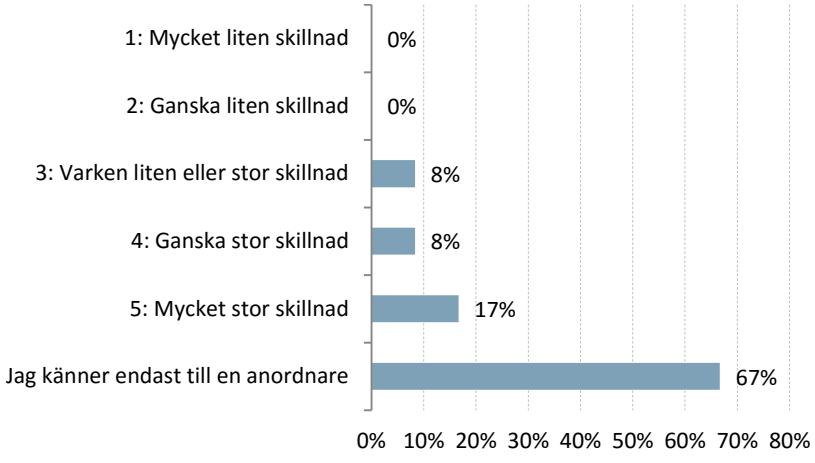
Brukarenkäten distribuerades först av privata anordnare och 184 av deras brukare besvarade enkäten under juni och juli 2017. Det är ett relativt stort antal svarande. I augusti 2017 gjordes ett försök att komplettera analysen med enkätsvar från brukare med kommunala

[69] Anordnarna som fick enkäten skickade till sig för vidarebefordran var: A-Assistans, Frösunda, Humana, JAG, Kooperativet Lila, Kooperativet Oljan, Larga AB, Marcus assistans, Olivia, Omsorgshuset, OP Assistans, STIL, Särnmark, Vivida.

anordnare. Ett flertal kommunala anordnare[70] på olika platser i Sverige tillfrågades om att distribuera samma brukarenkät till sina brukare. Det var 12 brukare med kommunal anordnare besvarade enkäten i augusti 2017. På grund av det låga antalet svar från brukare med kommunal anordnare har deras svar inte redovisats i figurerna med enkätsvar från brukare i rapporten. I stället redovisas deras svar på de frågor som presenterats i rapporten nedan.

Enkäten bestod av 32 frågor, se nedan, som besvarades via det digitala enkätverktyget *SurveyMonkey*[71]. I rapporten har svaren på de frågor som bäst bidrar till analysen av förutsättningar och hinder för effektiv konkurrens redovisats.

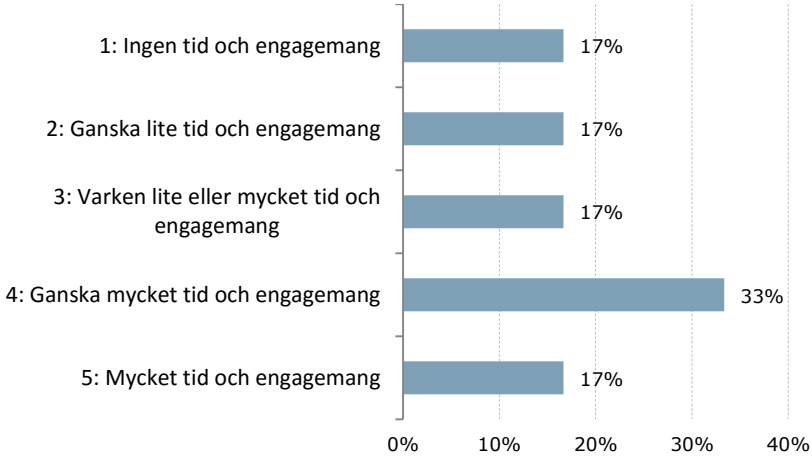
Figur 42. Brukares upplevelse av skillnaden mellan olika anordnares assistanserbjudanden (kommunal anordnare)




Anm.: Frågan löd: *"Hur stor skillnad upplever du att det är mellan olika anordnares assistanserbjudanden? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

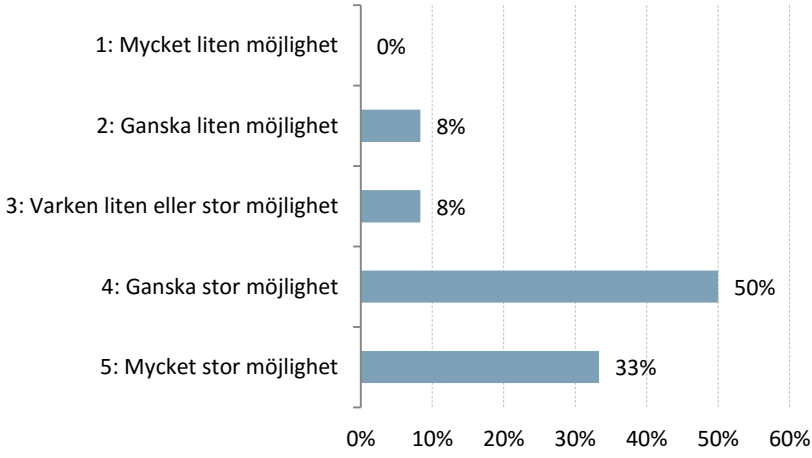
[70] Kommunala anordnare som tillfrågades var: Falköping kommun, Helsingborg kommun, Huddinge kommun, Hässleholm kommun, Jönköping kommun, Katrineholm kommun, Nacka kommun, Piteå kommun, Säffle kommun, Trelleborg kommun, Umeå kommun och Örebro kommun.
[71] www.surveymonkey.com.

Figur 43. Brukares tid och engagemang vid val av assistans-anordnare (kommunal anordnare)



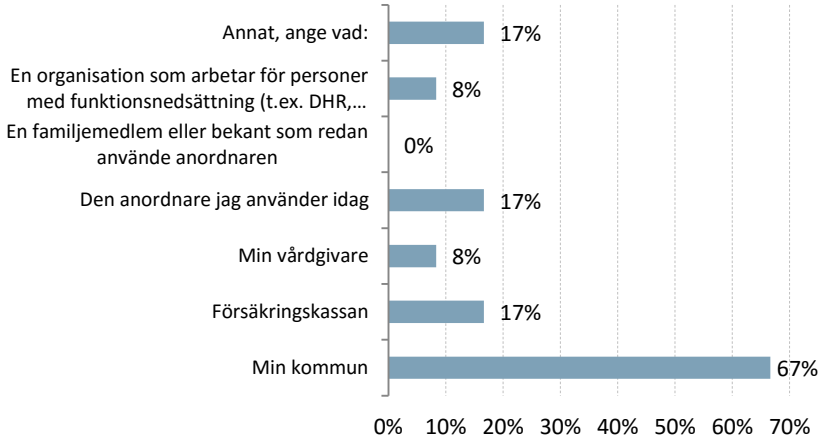

Anm.: Frågan löd*: "Hur mycket tid och engagemang lade du ner när du senast valde anordnare? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 44. Brukares möjligheter att välja anordnare efter egna behov och önskemål (kommunal anordnare)



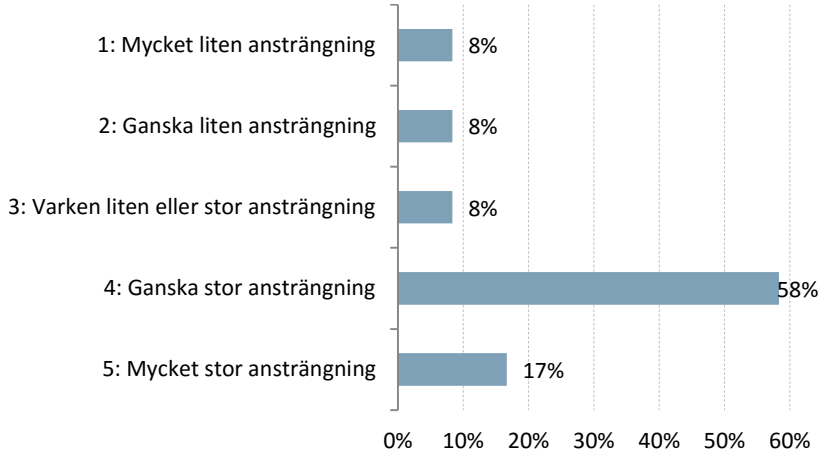

Anm.: Frågan löd*: "Hur stor möjlighet anser du att du hade att välja den anordnare som passade dina behov och önskemål bäst? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 45. Varifrån brukare fick information om sin anordnares tjänster (kommunal anordnare)



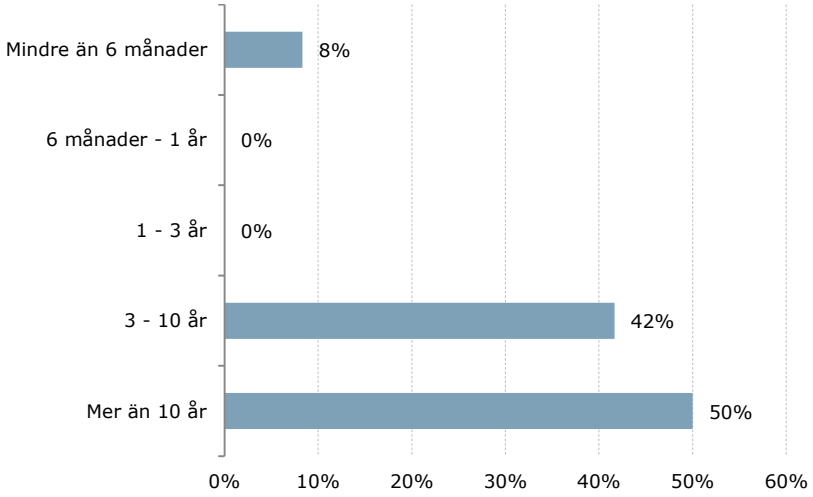

Anm.: Frågan löd: *"Varifrån fick du information om innehållet i de tjänster som din nuvarande anordnare erbjuder? Välj de alternativ som passar bäst, max 3 alternativ"*. Totalt 12 brukare lämnade svar. * Till exempel DHR, RBU, FUB eller Reumatikerförbundet.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 46. Brukares upplevda ansträngning av att byta anordnare (kommunal anordnare)



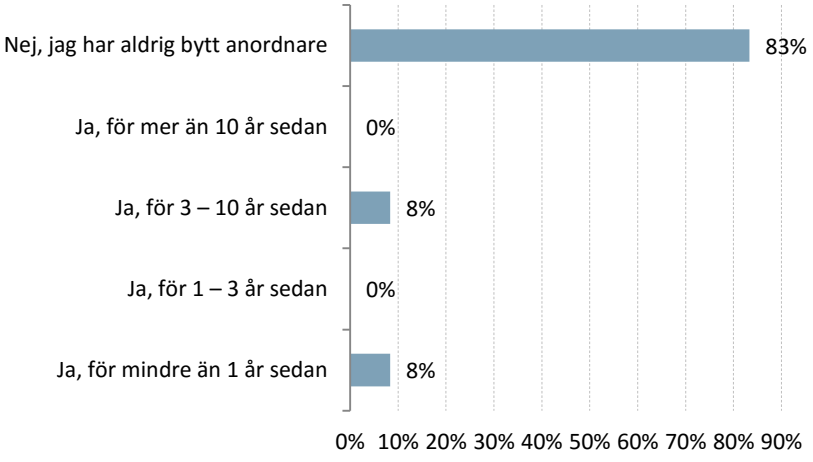

Anm.: Frågan löd: *"Hur stor ansträngning tror du att det skulle innebära för dig att byta anordnare? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 47. Hur länge brukare haft sin nuvarande anordnare (kommunal anordnare)



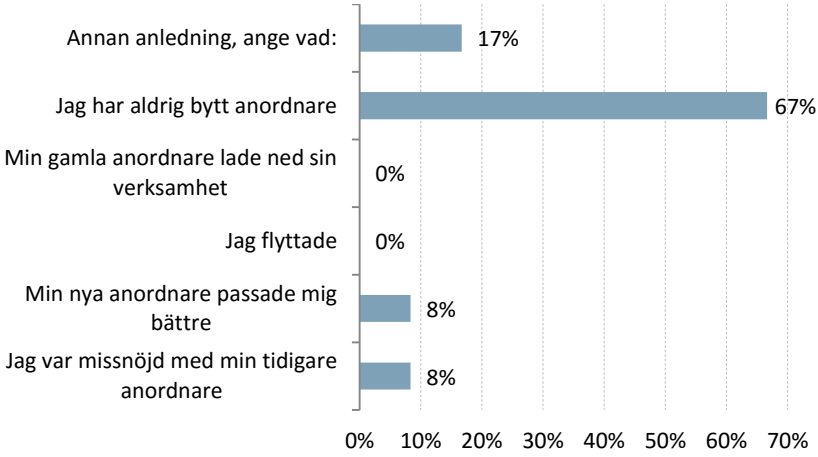

Anm.: Frågan löd: *"Hur länge har du använt den anordnare du nu använder för din assistans?"* Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 48. Om, och hur ofta, brukare bytt anordnare (kommunal anordnare)



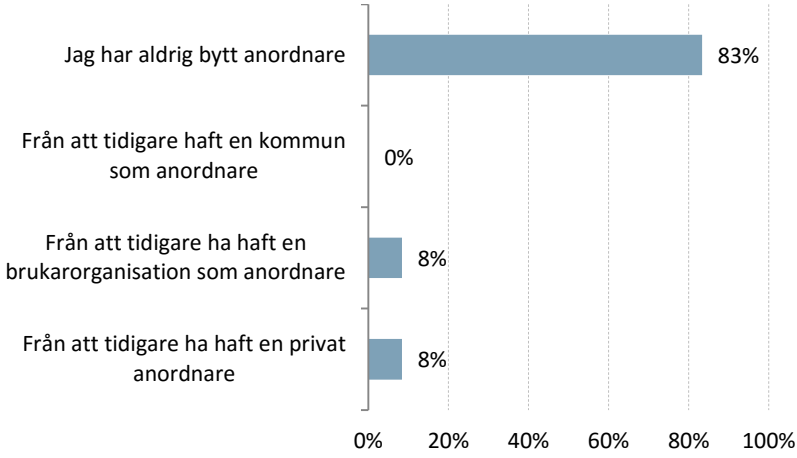

Anm.: Frågan löd: *"Har du någon gång bytt anordnare?"* Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 49. Brukares huvudsakliga anledning till byte (kommunal anordnare)



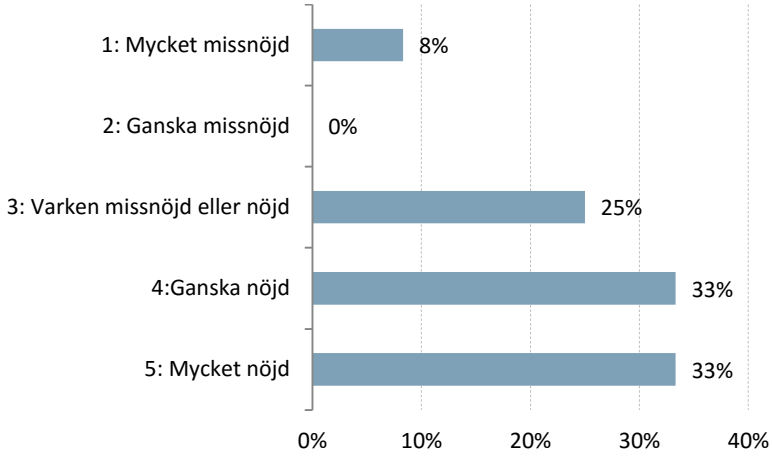

Anm.: Frågan löd: *"Om du har bytt anordnare, en eller flera gånger, vad var anledningen till att du bytte anordnare senast? Välj det alternativ som passar bäst"*. Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 50. Typ av anordnare som brukare lämnat (kommunal anordnare)



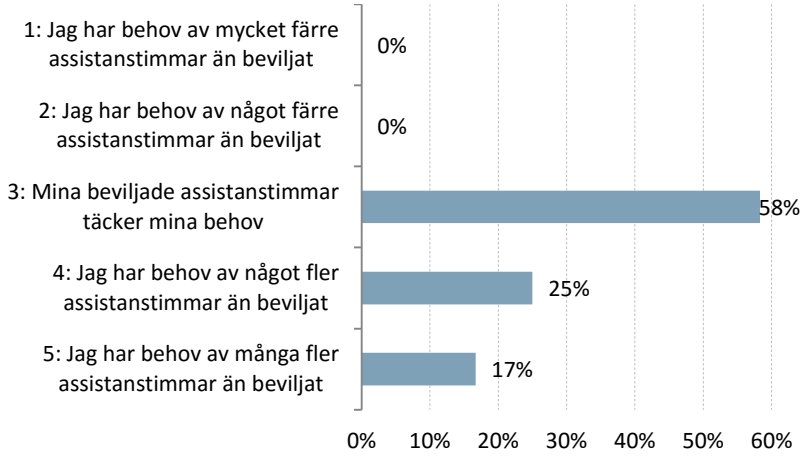

Anm.: Frågan löd: *"Om du har bytt anordnare, en eller flera gånger, från vilken typ av anordnare bytte du senast?"* Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 51. Hur nöjda brukare är med sin anordnare (kommunal anordnare)




Anm.: Frågan löd: *"Hur nöjd är du med den personliga assistans du får av din nuvarande anordnare? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

Figur 52. Brukares upplevda behov i förhållande till beviljade assistanstimmar (kommunal anordnare)




Anm.: Frågan löd: *"Vad är din åsikt om ditt beviljade antal assistanstimmar? Svara på en skala mellan 1 och 5"*. Totalt 12 brukare lämnade svar.
*Källa*: Copenhagen Economics och ISF:s enkätundersökning till brukare.

*Enkätfrågor till brukare av personlig assistans*

1. *Har du personlig assistans för grundläggande behov med mer än 20 timmar per vecka? [om du svarar "nej" på frågan är resten av undersökningen inte relevant för dig och enkäten kommer att avslutas]*

   - ☐ *Ja*
   - ☐ *Nej*

2. *Hur länge har du haft personlig assistans för grundläggande behov med mer än 20 timmar per vecka?*

   - ☐ *Mindre än 6 månader*
   - ☐ *6 månader – 1 år*
   - ☐ *1 – 3 år*
   - ☐ *3 – 10 år*
   - ☐ *Mer än 10 år*

3. *Vilket är ditt kön?*

   - ☐ *Man*
   - ☐ *Kvinna*
   - ☐ *Annat*

4. *Vilket år är du född?*

5. *I vilken typ av område bor du?*

   - ☐ *I storstadsområde (Storstockholm, Storgöteborg eller Stormalmö)*
   - ☐ *I en ort (utanför storstadsområdena) med 25 000–175 000 invånare*
   - ☐ *I en ort (utanför storstadsområdena) med 5 000–24 999 invånare*
   - ☐ *På landsbygd eller i en ort (utanför storstadsområdena) med mindre än 5 000 invånare*

6. *Vilken personkrets, enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS), tillhör du?*

   - ☐ *Personer med autismliknande tillstånd*
   - ☐ *Personer med betydande och bestående begåvnings-mässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom*
   - ☐ *Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service*

7. *För vilka grundläggande behov får du personlig assistans? [svarsalternativ: flera val är möjliga]*

   - ☐ *Min personliga hygien*
   - ☐ *Måltider*
   - ☐ *Klä av och på mig*
   - ☐ *Kommunicera med andra*
   - ☐ *Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om mig och mitt funktionshinder*

8. *Får du personlig assistans för andra personliga behov?*

   - ☐ *Ja*
   - ☐ *Nej*

9. *Hur många assistanstimmar per vecka har du beviljats av Försäkringskassan*

   - ☐ *20–50 timmar i veckan*
   - ☐ *51–100 timmar i veckan*
   - ☐ *101–150 timmar i veckan*
   - ☐ *Mer än 150 timmar i veckan*

10. *Hur viktigt är det för dig att du får assistans av hög kvalitet som är anpassad till dina behov? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Inte alls viktigt*
    - ☐ *2 – Ganska oviktigt*
    - ☐ *3 – Varken oviktigt eller viktigt*
    - ☐ *4 – Ganska viktigt*
    - ☐ *5 – Mycket viktigt*

11. *Vet du att du kan välja vilken anordnare som utför din assistans?*

    - ☐ *Ja*
    - ☐ *Nej*

12. *Ungefär hur många anordnare tror du att du hade kunnat välja mellan vid tiden för ditt senaste val av anordnare?*

    - ☐ *1*
    - ☐ *2–3*
    - ☐ *4–6*
    - ☐ *7–10*
    - ☐ *Fler än 10*
    - ☐ *Vet ej*

13. *Vet du vilket företag eller vilken organisation som är anordnare för din assistans?*

    - ☐ *Ja*
    - ☐ *Nej*

14. *Hur länge har du använt den anordnare du nu använder för din assistans*

    - ☐ *Mindre än 6 månader*
    - ☐ *6 månader – 1 år*
    - ☐ *1 – 3 år*

- ☐ *3 – 10 år*
- ☐ *Mer än 10 år*

15. *Påverkas ditt val av anordnare av dina specifika stödbehov?*
    - ☐ *Ja*
    - ☐ *Nej*
16. *Hur nöjd är du med den personliga assistans du får av din nuvarande anordnare? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*
    - ☐ *1 – Mycket missnöjd*
    - ☐ *2 – Ganska missnöjd*
    - ☐ *3 – Varken missnöjd eller nöjd*
    - ☐ *4 – Ganska nöjd*
    - ☐ *5 – Mycket nöjd*
17. *Varifrån fick du information om innehållet i de tjänster som din nuvarande anordnare erbjuder? [svarsalternativ: välj de alternativ som stämmer, max tre alternativ]*
    - ☐ *Min kommun*
    - ☐ *Försäkringskassan*
    - ☐ *Min vårdgivare*
    - ☐ *Den anordnare jag använder idag*
    - ☐ *En familjemedlem eller bekant som redan använde anordnaren*
    - ☐ *En organisation som arbetar för personer med funktionsnedsättning (till exempel DHR, RBU, FUB eller Reumatikerförbundet)*
    - ☐ *Annat, ange vad (fritextkommentar):*
18. *Hur mycket tid och engagemang lade du ner när du senast valde anordnare? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*
    - ☐ *1 – Ingen tid och engagemang*

- ☐ *2 – Ganska lite tid och engagemang*
- ☐ *3 – Varken lite eller mycket tid och engagemang*
- ☐ *4 – Ganska mycket tid och engagemang*
- ☐ *5 – Mycket tid och engagemang*

19. *Hur stor skillnad upplever du att det är mellan olika anordnares assistanserbjudanden? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Mycket liten skillnad*
    - ☐ *2 – Ganska liten skillnad*
    - ☐ *3 – Varken liten eller stor skillnad*
    - ☐ *4 – Mycket stor skillnad*
    - ☐ *Jag känner endast till en anordnare*

20. *Hur stor möjlighet anser du att du hade att välja den anordnare som passade dina behov och önskemål bäst? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Mycket liten möjlighet*
    - ☐ *2 – Ganska liten möjlighet*
    - ☐ *3 – Varken liten eller stor möjlighet*
    - ☐ *4 – Ganska stor möjlighet*
    - ☐ *5 – Mycket stor möjlighet*

21. *Tänk dig att du skulle välja en ny anordnare idag. Hur viktiga skulle då följande faktorer hos den nya anordnaren vara? [svarsalternativ: för varje alternativ svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *Att anordnaren har assistenter som passar mina önskemål vad gäller till exempel språkkunskaper, ålder och kön*
    - ☐ *Att valet av assistenter sköts på ett sådant sätt som passar mig*

- ☐ *Att arbetsledningen sköts på ett sådant sätt som passar mig*
- ☐ *Att anordnaren erbjuder tilläggstjänster som till exempel städning och andra praktiska saker*
- ☐ *Att anordnaren ger mig juridisk hjälp och annan hjälp i kontakter med myndigheter*
- ☐ *Att anordnaren erbjuder fritidsaktiviteter*
- ☐ *Att anordnaren hjälper mig att få en bostad*
- ☐ *Att anordnaren hjälper mig att få så många assistanstimmar jag anser att jag behöver*
- ☐ *Annan orsak (fritextkommentar): Skriv orsaken i rutan och ange hur viktig den är enligt samma skala 1–5*

22. *Har du möjlighet att påverka vilka assistenter du har?*

- ☐ *Ja, och jag har påverkat vilka assistenter jag har*
- ☐ *Ja, men jag har inte påverkat vilka assistenter jag har*
- ☐ *Nej, jag har inte möjlighet att påverka vilka assistenter jag har*
- ☐ *Vet ej*

23. *Har du någon gång bytt anordnare?*

- ☐ *Ja, för mindre än 1 år sedan*
- ☐ *Ja, för 1–3 år sedan*
- ☐ *Ja, för 3–10 år sedan*
- ☐ *Ja, för mer än 10 år sedan*
- ☐ *Nej, jag har aldrig bytt anordnare*

24. *Om du har bytt anordnare, en eller flera gånger, från vilken typ av anordnare bytte du senast?*

- ☐ *Från att tidigare ha haft en privat anordnare*
- ☐ *Från att tidigare ha haft en brukarorganisation so anordnare*

- ☐ *Från att tidigare haft en kommun som anordnare*
- ☐ *Jag har aldrig bytt anordnare*

25. *Om du har bytt anordnare, en eller flera gånger, vad var anledningen till att du bytte anordnare senast?*

    - ☐ *Jag var missnöjd med min tidigare anordnare*
    - ☐ *Min nya anordnare passade mig bättre*
    - ☐ *Jag flyttade*
    - ☐ *Min gamla anordnare lade ned sin verksamhet*
    - ☐ *Jag har aldrig bytt anordnare*
    - ☐ *Annan anledning, ange vad (fritextkommentar):*

26. *Hur stor ansträngning tror du att det skulle innebära för dig att byta anordnare? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Mycket liten ansträngning*
    - ☐ *2 – Ganska liten ansträngning*
    - ☐ *3 – Varken liten eller stor ansträngning*
    - ☐ *4 – Ganska stor ansträngning*
    - ☐ *5 – Mycket stor ansträngning*

27. *Har du under den tid du haft assistans fått förändrat antal assistanstimmar per vecka?*

    - ☐ *Ja, ökning under de senaste tre åren*
    - ☐ *Ja, ökning för mer än tre år sedan*
    - ☐ *Ja, minskning under de senaste tre åren*
    - ☐ *Ja, minskning för mer än tre år sedan*
    - ☐ *Ja, både ökning och minskning, och någon av dem under de senaste tre åren*
    - ☐ *Ja, både ökning och minskning, och båda för mer än tre år sedan*

- ☐ *Nej, jag har alltid haft samma antal assistanstimmar per vecka*

28. *Vad är din åsikt om ditt beviljande antal assistanstimmar? [svarsalternativ: svara på en skala mellan 1 och 5]*

    - ☐ *1 – Jag har behov av mycket färre assistanstimmar än beviljat*
    - ☐ *2 – Jag har behov av något färre assistanstimmar än beviljat*
    - ☐ *3 – Mina beviljade assistanstimmar täcker mina behov*
    - ☐ *4 – Jag har behov av något fler assistanstimmar än beviljat*
    - ☐ *5 – Jag har behov av många fler assistanstimmar än beviljat*

29. *Har din anordnare hjälpt dig med din ansökan om personlig assistans som beslutas av Försäkringskassan?*

    - ☐ *Ja*
    - ☐ *Nej*

30. *Har din anordnare frågat om du vill ha deras hjälp med att ansöka om fler assistanstimmar?*

    - ☐ *Ja*
    - ☐ *Nej*

31. *Denna enkät har besvarats av:*

    - ☐ *Mig själv*
    - ☐ *Mig själv, fast med hjälp av förälder*
    - ☐ *Mig själv, fast med hjälp av partner*
    - ☐ *Mig själv, fast med hjälp av god man*
    - ☐ *Mig själv, fast med hjälp av personlig assistent*
    - ☐ *Mig själv, fast med hjälp av annan*

32. *Var det någon fråga du hade svårt att besvara eller förstå? I så fall, var vänlig skriv vilken fråga och varför i rutan nedan. [svarsalternativ: fritextkommentar]*

*Tack för att du deltagit i undersökningen!*

## Workshop med representanter från assistansmarknaden

Den 21 juni 2017 anordnades en halv dags workshop på temat *Hur väl är förutsättningarna för en effektiv konkurrens på assistansmarknaden uppfyllda?* Workshopens huvudsakliga syfte var att inhämta kvalitativ information från olika perspektiv av marknaden. Deltagare kom från både stora och mindre anordnare, privata företag och kooperativa anordnare, en branschorganisation för privata anordnare och en intresseorganisation.[72] Närvarande var också tre representanter från ISF[73] samt tre konsulter från Copenhagen Economics[74] som ledde workshopen. Kommunperspektivet var inte representerat på grund av ett sent återbud.

Ett utkast av analysmodellen i figur 1 användes som underlag för diskussionen. Deltagarna fick i tur och ordning presentera sin syn på förutsättningar och hinder på assistansmarknaden samt svara på frågor med utgångspunkt i utbudssidan, efterfrågesidan och ersättningssystemet. Diskussionerna dokumenterades skriftligt under workshopen. För att kontrollera några av de viktigaste slutsatserna från workshopen skickades även uppföljningsfrågor till deltagarna i efterhand.

[72] Karolina Celinska från Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder (DHR), Harald Wessman från Humana, Johanna Gustavsson från Brukarkooperativet JAG, Pernilla Hålén från OP Assistans, Katarina Bergwall från Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL), Marika Philipson från Särnmark, Carina Funck från Wisby Assistans (även representerande Vårdföretagarna).

[73] Maria Kain, Tomas Agdalen och Inger Sohlberg.

[74] Karl Lundvall, Mattias Almqvist och Sofia Nyström.

## Intervjuer med kommunala anordnare

Telefonintervjuer med tre kommunala anordnare[75] genomfördes under augusti 2017. Syftet var att komplettera informationen som inhämtats från privata anordnare, genom enkät och workshop, med information från kommunala anordnare. Intervjuerna var cirka 30 minuter långa och behandlade frågor där skillnader mellan privata och kommunala anordnare troligen har störst betydelse.

## Övriga data

Utöver det egeninsamlade empiriska underlaget har data inhämtats från flera källor och analyserats. Från Försäkringskassan har data över utbetald ersättning under åren 2013–2016 inhämtats. Offentliga data över löner under åren 2010–2016 har inhämtats från Statistiska Centralbyrån. Data över assistansersättningens utveckling och information om vissa anordnares tjänsteutbud har inhämtas från *assistanskoll.se*.

Den geografiska marknaden definieras som hela Sverige. Inom ramen för detta uppdrag har det inte varit möjligt att analysera marknaden på regional basis, eftersom det kräver mer detaljerade data. De data som ligger till grund för den här analysen innehåller endast information om anordnarnas sätesort, inte deras verksamhetsorter.

[75] Helsingborg kommun representerat av Ingrid Bergh, Huddinge kommun representerat av Sirpa Tiderman och Piteå kommun representerat av Anna Wikström.

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

*adress* Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
*telefon* 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se

ISBN 978-91-88098-83-2