ISF Granskar och analyserar

Rapport 2021:11

Timschablonen inom assistansersättningen

En analys av förutsättningarna att prissätta den personliga assistansen

INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN

RAPPORT 2021:11

Timschablonen inom assistansersättningen

En analys av förutsättningarna att prissätta den personliga assistansen

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2021

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 dem 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 behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

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

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2021

ISBN: 978-91-88837-93-6

Innehåll

Generaldirektörens förord 5
Sammanfattning 7
1 Inledning 9
1.1 Syfte och frågor 11
1.2 Vår avgränsning av regeringens uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen 12
1.2.1 Begränsningar i möjligheten att besvara uppdragets frågor 12
1.3 Genomförandet av analysen 14
1.3.1 Avgränsningar i analysen 14
1.4 Rapportens disposition 15
2 Utvecklingen av timschablonen inom assistansersättningen 17
2.1 Konkurrensutsatt personlig assistans skulle öka valfriheten för brukarna 17
2.2 Assistansersättningen har expanderat 19
2.3 Prissättningen har lett till att kostnader allt mer övervältras till kommunerna från staten 20
3 Konsekvenser av olika strategier och underlag för beräkning av timschablonen 25
3.1 En timschablon fångar inte in brukarnas olika behov 26
3.2 Fördelar och nackdelar med olika alternativa lösningar för beräkning av timschablonen 27
3.2.1 Timschablon kopplad till vinsttak på utvecklingen av lönekostnader för personlig assistans utförd av privat anordnare 28

3.2.2 Timschablon kopplad till utvecklingen av lönekostnader för personlig assistans utförd av kommunal anordnare 30

4 Slutsatser och diskussion 33

4.1 Prissättningen för personlig assistans utgör i sig ett samhällsekonomiskt problem..... 34

4.2 Med bara ett pris på assistanstjänsterna är prissättningen politik, inte empiri 36

4.3 Bättre att knyta kostnaderna till individen 37

5 Referenser 39

Bilaga 1: Beskrivning och analys av assistansmarknaden och arbetsmarknaden för personliga assistenter..... 41

Generaldirektörens förord

Personlig assistans infördes i Sverige 1994 och syftar till att personer med en omfattande funktionsnedsättning ska kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Det är Försäkringskassan som bedömer rätten till och betalar ut assistansersättning för de som behöver omsorg mer än 20 timmar i veckan.

Assistansersättningen betalas ut med ett av regeringen fastställt belopp per beviljad assistanstimme, den så kallade timschablonen. Nivån på beloppet ska motsvara hur mycket det i genomsnitt kostar för anordnarna att bedriva assistans under en timme.

Flera utredningar och myndigheter, även ISF, har redogjort för att det finns problem med att använda en fixerad timschablon för att kompensera anordnare för genomsnittliga kostnader och kostnadsökningar samtidigt som kostnaderna per timme för att utföra assistansen kan variera mycket. Det beror på att omsorgsbehovet varierar mellan olika personer som får assistansersättning.

ISF har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera timschablonen inom assistansersättningen. Vi har inte bedömt det möjligt att besvara delar av uppdraget i brist på tillförlitliga underlag. Vårt fokus har därför varit på den del av uppdraget som rör sammanställning och analys av underlag som bedöms relevanta för en långsiktig och stabil uppräkning av schablonbeloppet inom assistansersättningen.

Rapporten är sammanställd av Kristian Kern (projektledare), Johan Mellberg och Helena Poirier.

Göteborg i december 2021

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera timschablonen inom assistansersättningen. Den här rapporten är ISF:s redovisning av detta uppdrag.

Kostnaden för personlig assistans inom assistansersättningen motsvarar i dag 2,6 procent av den totala statsbudgeten. De brukare som får denna ersättning från Försäkringskassan använder den för att anlita personliga assistenter på en så kallad valfrihetsmarknad. En stor majoritet av de personliga assistenterna är anställda av privata företag, så kallade assistansanordnare. På en mindre del av marknaden är brukaren själv arbetsgivare eller tillhör en brukarkooperation. Kommunen har ansvar för att utföra personlig assistans för den som har valt kommunen som anordnare eller för de brukare som av någon anledning inte kan välja anordnare på den privata marknaden.

Den faktiska prissättningen av de tjänster som köps och säljs är central för marknaden och hur aktörerna väljer att agera. För den personliga assistansen sätter regeringen ett enhetligt pris genom en timschablon. Denna timschablon visar hur mycket en brukare kan betala per timme för att köpa tjänsten och speglar de drivkrafter som styr anordnarnas vilja att etablera sig på marknaden och erbjuda sina tjänster. Men den visar också i vilken grad regeringen är villig att finansiera den faktiska kostnaden för enskilda brukares faktiska hjälpbehov. I de fall där kostnaderna per timme överstiger den beslutade timschablonen visar den också i vilken grad den kommunala sektorn får bära denna kostnad.

Utifrån vår analys menar vi att det inte finns någon samhällsekonomiskt optimal lösning på en marknad som endast har ett pris, eftersom brukarnas kostnader inte är kända. Detta gäller oavsett vilka

underlag som används eller vilken strategi för att skriva upp priset som regeringen väljer att använda. Vår analys visar att det kommer att uppstå situationer där någon eller några av aktörerna på assistansmarknaden får en bättre situation på bekostnad av andra, oavsett val av nivå på och takt för uppskrivningen av timschablonen. En myndighet varken kan eller bör väga dessa intressen mot varandra, eftersom det är en politisk och värderingsladdad fråga där det inte går att motivera avvägningen utifrån samhällsekonomiska motiv.

Vi bedömer samtidigt att det kan finnas goda möjligheter att sätta priset utan att koppla timschablonen till anordnarnas genomsnittliga timkostnader. Vi anser att regeringen i stället skulle kunna undersöka förutsättningarna för att utnyttja befintliga registerdata, exempelvis om brukarnas egenskaper och de personliga assistenternas arbetsmarknad. Det skulle kunna ge en prissättning av tjänsterna som mer korrekt representerar varje brukares behov och därmed kostnaderna för den personliga assistansen.

Men detta förutsätter att marknaden öppnas upp för en mer differentierad prissättning av tjänsterna för att skapa fler marknadssegment. Att ta fram och presentera en sådan modell ligger utanför regeringens uppdrag till ISF.

Men samtidigt kan ISF konstatera en sådan modell avseende prissättning av personlig assistans nyligen har publicerats som en vetenskaplig artikel av forskare vid Lund universitet (se Andersson T., med flera, *Multiple Pricing for Health Care Services*). Den teoretiska modell som forskarna redovisar indikerar att det, genom att utnyttja registerdata, finns förutsättningar till att skapa en mer samhällsekonomiskt motiverbar prissättning av personlig assistans.

1 Inledning

Assistansersättningen ska bekosta personlig assistans för människor som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med sina grundläggande behov med i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka så kallade brukare. Det är Försäkringskassan som beslutar om vem som har rätt till förmånen och hur många timmar den personen behöver assistans.

I den statliga budgeten är assistansersättningen en av de större enskilda kostnaderna och motsvarar 2,6 procent av statens utgifter.

Försäkringskassan betalar ut assistansersättningen med ett av regeringen fastställt belopp per beviljad assistanstimme. Det beloppet kallas för schablon inom assistansersättningen.[1] Om det finns särskilda skäl kan Försäkringskassan bevilja att betala ut ett högre belopp. Ersättningen får inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent.[2]

Marknaden för personlig assistans domineras av privata företag som utför tjänsten åt cirka 71 procent av brukarna. Andra aktörer på marknaden är kommunen (18 procent), brukarkooperationer (6 procent) och då brukaren själv är arbetsgivare (3 procent).[3]

Regeringen fastställer schablonbeloppet genom att ändra i förordningen (1993:1091) om assistansersättning. För budgetåret 2021 är beloppet 315 kronor per timme.[4] En vägledande princip är att uppskrivningen av nivån på beloppet ska samvariera med hur mycket det i genomsnitt kostar för anordnarna att bedriva assistans under en timme. Men både modellen för att beräkna detta och underlaget till beräkningarna har varierat över tid.

[1] 51 kap. 11 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB).
[2] 51 kap. 11 § andra stycket SFB.
[3] Assistanskoll, www.assistanskoll.se, hämtad den 6 december 2021.
[4] 5 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning.

Flera utredningar och myndigheter, även Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), har redogjort för de problem som finns med att använda en fixerad timschablon för att kompensera anordnare för genomsnittliga kostnader och kostnadsökningar samtidigt som kostnaderna per timme för att utföra assistansen kan variera mycket.[5] Både Försäkringskassan och en statlig utredning har föreslagit differentierad prissättning.[6]

Det är få som har studerat eller uppmärksammat konsekvenserna av att privata anordnare inte är tvingade att erbjuda sina tjänster till brukare som har mer komplicerade behov. Just att dessa tvång inte finns medför en överhängande risk att privata anordnare väljer bort brukare som de uppskattar är förenade med högre kostnader. För att se till att brukare med stora hjälpbehov trots det erbjuds assistans, så är kommunerna skyldiga att träda in som anordnare. Detta medför en uppenbar risk för att staten kommer att övervältra allt större kostnader på kommunerna om timschablonen inte följer den kommunala kostnadsutvecklingen. Detta kan ske såväl genom att timschablonen skrivs upp utan att kommunens kostnader täcks som att timschablonen sätts så lågt att färre privata aktörer finner det lönsamt att delta på marknaden och att kommunen då tvingas utföra personlig assistans för en allt högre andel av brukare.

Hur timschablonen beräknas och schablonens nivå kan även ha betydande externa effekter på hur väl eller mindre väl arbetsmarknaden för personliga assistenter fungerar, eftersom assistansmarknaden är konkurrensutsatt. Som timschablonen är konstruerad i dag kan den i sig fungera som ett tak för den löneökning en personlig assistent kan förvänta sig efter flera år i yrket eller med stigande kompetens och utbildning.

ISF har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera timschablonen inom assistansersättningen.[7] Den här rapporten är ISF:s redovisning av detta uppdrag.

---

[5] Se exempelvis SOU 2014:9, *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet* samt ISF, *Assistansmarknaden – Lönsamhet och konkurrensförhållanden*. Rapport 2017:16.

[6] Försäkringskassan, *Differentierad timschablon i lag (1993:389) om assistansersättning*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 62746-2009, 2009; SOU 2014:9.

[7] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2020/09516 (delvis), S2020/00479.

1.1 Syfte och frågor

Syftet med regeringens uppdrag till ISF är att kartlägga och analysera timschablonen inom assistansersättningen, alltså att närmare studera prissättningen av personlig assistans.

Detta omfattar att ”sammanställa och analysera de underlag som ISF bedömer är relevanta för att åstadkomma en stabil och långsiktig uppräkning av schablonbeloppet.”[8]

ISF ska därmed granska de sätt finns för att prissätta den personliga assistansen, analysera för- och nackdelarna med detta samt göra en bedömning om hur regeringen kan göra detta på ett samhälls-ekonomiskt motiverbart sätt.

ISF bedömer att följande frågor är möjliga att besvara inom ramen för uppdraget:

1. Hur tillförlitliga är de aggregerade data över uppskattade kostnader som ligger till grund för beräkningar av tim-schablonen inom assistansersättningen, och hur påverkar den nuvarande prissättningen av den statligt finansierade assistansersättningen de olika aktörerna?
2. Hur påverkas assistansmarknadens aktörer av olika strategier av uppskrivning av timschablonen, exempelvis för att skapa förutsebarhet i timschablonen inom assistansersättningen?
3. Är det möjligt att inom ramen för nuvarande system beräkna en långsiktig och stabil timschablon inom assistans-ersättningen eller behövs det förändringar utanför den nuvarande prissättningsstrategin?
4. Finns det förutsättningar att angripa prissättningsproblemet från någon annan vinkel än genom att uppskatta den genomsnittliga kostnadstäckningen?

[8] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Inspektionen för socialförsäkringen,

1.2 Vår avgränsning av regeringens uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen

Syfte med uppdraget till ISF är enligt regeringen att

> förbättra kunskapen om hur timschablonen används och öka förutsättningarna för en mer långsiktig och stabil uppräkning av schablonen.[9]

Regeringen har konkretiserat uppdraget i tre punkter:[10]

- Kartlägga hur anordnare av assistans använder timschablonen för att täcka lönekostnader och andra kostnader.
- Kartlägga i vilken utsträckning anordnare av personlig assistans använder subventionerade anställningar.
- Sammanställa och analysera de underlag som ISF bedömer är relevanta för att åstadkomma en stabil och långsiktig uppräkning av schablonbeloppet.

Utifrån de data som finns tillgängliga har vi inte haft någon möjlighet att utföra de två första punkterna (se avsnitt 1.2.1).

1.2.1 Begränsningar i möjligheten att besvara uppdragets frågor

Det finns begränsningar i hur vi kan besvara två av de tre punkterna i uppdraget. Begränsningarna gäller hur vi på ett meningsfullt sätt kan tolka de svar som vi skulle få från kartläggningen av hur anordnare av assistans använder timschablonen, timpriset på marknaden, för att täcka lönekostnader och andra kostnader, och vilken relevans svaren därmed skulle kunna ha för uppdragets centrala fråga.

I de svenska registren finns ingen data över hur anordnare av personlig assistans använder eller allokerar timschablonen, exempelvis för hur mycket som går till timlönekostnader och hur mycket som går till utbildningskostnader per timme. Det beror till exempel på att anordnarna och de personliga assistenterna kan vara verksamma på andra marknader, och att de då kan få intäkter från

[9] Socialdepartementets pressmeddelande, *Nytt uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen*, den 22 december 2020.
[10] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Inspektionen för socialförsäkringen,

andra köpare av tjänster. Att utreda hur ett pris på en av delmarknaderna förhåller sig till ett visst beslut hos enskilda anordnare är minst lika komplicerat som att uttala sig om en specifik skatteintäkt finansierar någon särskild del av den statliga politiken eller specifika avbetalningar på statsbudgeten. Företag och organisationer fördelar sina resurser på det sätt som de uppfattar som bäst, och det går inte att följa varifrån medel som täcker en specifik del av verksamheten kommer, lika lite som det i statens eller en kommuns budget finns öronmärkta intäkter för specifika politikområden. ISF har i en tidigare rapport belyst hur assistansersättningen i sin helhet har använts för att finansiera olika kostnader för anordnarna.[11]

Det finns inte heller några registerdata över exempelvis anordnarnas utbildningsinsatser för enskilda anställda. Detta innebär att även om vi skulle kunna uppskatta exempelvis hur stor del av timschablonen som går till utbildning, så är det inte säkert att den utbildning som har bedrivits har att göra med den personliga assistans som finansieras av just schablonen. Den anställda kan helt enkelt ha genomgått en utbildning för att kunna utföra helt andra tjänster åt arbetsgivaren än personlig assistans.

Ett likartat problem infinner sig när det gäller att bedöma i vilken omfattning personlig assistans utförs av assistenter som samtidigt är subventionerade av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det beror på att de data som finns inte kopplar ihop en specifikt utbetalad timschablon med de direkta kostnader en anordnare har för sin personliga assistent.

Vi kan därför inte svara på de två första frågorna utan att göra starka antaganden som inte går att verifiera i registerdata på ett tillfredsställande och trovärdigt sätt. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att presentera sådana resultat eftersom det riskerar att leda till felaktiga slutsatser och i förlängningen riskera att leda till felaktiga politiska beslut.

Men registerdata skulle kunna användas till att genomföra en mer fördjupad analys av assistansmarknadens olika aktörer, det vill säga anordnarna, de personliga assistenterna och brukarna. En sådan kartläggning och analys skulle inte heller ge något entydigt svar på frågorna i regeringsuppdraget. Men den skulle däremot ge en mer

[11] ISF, Rapport 2017:16.

djuplodande beskrivning av den assistansmarknad som finansieras av timschablonen och marknadens villkor för de personliga assistenterna.

Vi presenterar denna granskningsidé i bilaga 1: Kartläggning av assistansmarknaden och arbetsmarknaden för personliga assistenter.

1.3 Genomförandet av analysen

Vi har genomfört analysen genom att gå igenom och granska tidigare framlagda förslag på beräkningsmodeller av timschablonen. Vi har också bedömt tillförlitligheten i de data som ligger till grund för besluten samt gått igenom en redovisning av konsekvenserna för de olika aktörerna av två olika exempel på uppräkningar av timschablonen.

Vi har även analyserat de problem med att korrekt kunna bedöma timlönekostnader genom inkomststatistiken samt de problem som uppstår när ett pris, som inte kan variera, ska representera en marknad där det finns spridning i produktionskostnader. Vi för även en diskussion kring publicerad forskning om hur användandet av befintliga registerdata med bättre precision skulle kunna utnyttjas för att uppskatta kostnaderna för att bedriva personlig assistans för enskilda brukare.

1.3.1 Avgränsningar i analysen

ISF:s uppdrag är begränsat till att analysera den nuvarande prissättningsstrategin för den statliga assistansersättningen, det vill säga timschablonen. Uppdraget gäller att analysera hur anordnarna använder schablonen samt i vilken mån den kan utformas för att, i brett perspektiv, få marknaden att fungera bättre.

Detta medför att vi inte behandlar frågor som produktionsform, regleringar eller styrning av marknaden och aktörer som inte har någon koppling till prissättningen i denna rapport.

Vi bedömer att det inte heller ingår i uppdraget att besvara frågor om assistanspolitikens omfattning, varken på statlig nivå eller på individuell nivå. Vi behandlar inte heller frågor om

assistansersättningens storlek i den statliga budgeten, antal beviljade brukare och deras beviljade timmar per vecka.

Detta medför att begrepp som reglerar individens rätt till assistansersättning också faller utanför denna rapport, exempelvis definitionen av grundläggande behov, och Försäkringskassans administration av och beslut om personlig assistans.

1.4 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver vad som ligger bakom att Sverige har personlig assistans i allmänhet och den statliga assistansersättningen i synnerhet. Kapitlet beskriver övergripande den statliga kostnadsutvecklingen och den roll som timschablonen har spelat i denna utveckling.

Kapitel 3 beskriver svårigheterna med att använda aggregerade genomsnittsdata som underlag för att ta fram en timschablon som på ett fungerande sätt beskriver de faktiska kostnader som anordnarna har för att utföra personlig assistans. Kapitlet presenterar även konsekvenserna för marknadens aktörer utifrån olika sätt att skriva upp timschablonen.

Kapitel 4 presenterar våra slutsatser av genomgången. Vi diskuterar även möjligheter till att skapa en prissättning på assistansersättningsmarknaden som kan minska de negativa samhällsekonomiska konsekvenserna av den nuvarande prissättningen, genom att använda individbaserade registerdata och ett av forskare nyligen framtaget modellförslag.

2 Utvecklingen av timschablonen inom assistansersättningen

Sverige och många andra länder har under de senaste 30 åren i allt större omfattning marknadsutsatt den välfärd som är finansierad av det offentliga. Det är nu vanligt med privata inslag av välfärdstjänster i exempelvis hälso- och sjukvården, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken. Assistansmarknaden var en av de första marknader i Sverige som konkurrensutsattes.

Detta kapitel beskriver assistansmarknadens uppkomst, dess utveckling och hur regeringen har valt att organisera prissättningen av de tjänster som utförs.

2.1 Konkurrensutsatt personlig assistans skulle öka valfriheten för brukarna

För att skapa större möjligheter till delaktighet för personer med funktionsnedsättning med stora hjälpbehov föreslog regeringen i början av 1990-talet en statligt finansierad assistansersättning för de personer som behövde personlig assistans för sin dagliga livsföring med i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.[12] När lagen (1993:389) om assistansersättning kom var den och skolpolitiken de första områdena inom den svenska välfärden där riksdagen beslutade att marknadskrafterna i högre grad skulle få verka.

Det övergripande syftet med reformen var att de som tar emot assistansersättning, så kallade brukare, skulle få stor frihet och stort ansvar när det gäller att välja sina personliga assistenter och assisternas arbetsgivare, så kallade anordnare, samtidigt som det

[12] Prop. 1992/93:159, *om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

offentliga skulle fortsätta att finansiera assistansen.[13] Lagen satte inget tak för hur omfattande assistans som skulle kunna erbjudas för att öka möjligheterna för även dem med mycket stora hjälpbehov och för att brukare skulle kunna välja bort institutionsboende.

Intentionen med reformen när den sjösattes 1994 var att expandera omsorgssektorn, för att personer med funktionsnedsättning skulle kunna delta mer i samhället. Expansionen skulle ske genom att skapa en så kallad valfrihetsmarknad av den del av omsorgssektorn som tidigare hade utförts av det allmänna. Brukaren skulle få en större valfrihet och kunna göra mer initierade val utifrån sina specifika behov, genom att låta privata anordnare konkurrera med de offentliga anordnarna. Dessutom var tanken att marknadskrafterna – och den konkurrens som uppstår av en valfrihetsmarknad – skulle generera en högre kvalitet, tillgänglighet och ekonomisk effektivitet än vad den offentliga produktionen hade lyckats uppnå.[14]

Valet av modell går att koppla till nyliberalt tankegods från 1960-talet som avsåg att ställa ”konsumenten” i centrum för möjligheterna att välja – just som i även andra valfrihetsmodeller.[15] Tanken är att det kommer att uppstå ett utbud av varor eller tjänster när konsumenterna får resurser att efterfråga en vara eller en tjänst.

Detta har kraftigt decentraliserat beslutsrätten när det gäller personlig assistans – i realiteten upphandlar brukaren tjänsten åt staten. Det innebär också att staten i stor omfattning har delegerat och frånsagt sig ansvaret för att reglera och kontrollera marknaden för att upprätthålla kvaliteten i den personliga assistansen, så kallad responsibilisering.[16] Processen där ansvaret överförs från staten till individen antas i teorin ske genom den enskilda personens rationella val av anordnare av personlig assistans, och att detta är en jämlik överenskommelse mellan dessa parter och att brukaren har fullständig information om vilka anordnare som hen kan välja. Marknaden syftar därför till att konkurrera i kvalitet och inte i pris.[17]

---

[13] Prop. 1992/93:159, s. 2 och 44.
[14] SOU 1991:46, *Handikapp, välfärd, rättvisa*, s 25–26 och 111–113.
[15] Friedman M., *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press, 1962.
[16] Bankel R., *Responibilisering – En studie av assistanssektorns kvasimarknad*. Företagsekonomiska Institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 2021.
[17] Se exempelvis Le Grand J. och Bartlett W., Quasi-markets and social policy: The way forward? *Quasi-markets and social policy.* Redaktör: Le Grand J. och Bartlett W, Palgrave Macmillan, 1993, s. 202–220.

Tanken är att det ska finnas utrymme för privata aktörer att etablera sig på marknaden så att brukaren har alternativ att välja mellan. Därför finns det få formella hinder för de privata anordnarna.[18] Det finns fortfarande viss övergripande statlig kontroll av anordnarna och de personliga assistenterna, men den övergripande uppgiften för staten är att se till att prissättningen fungerar så att det uppstår en marknadssituation där brukarna kan välja en anordnare samt att detta ska gälla alla brukare som får assistansersättning.

2.2 Assistansersättningen har expanderat

Mellan 1996 och 2017 har kostnaderna för den statligt finansierade personliga assistansen i nominella termer ökat från nästan 4,2 miljarder kronor till 24,9 miljarder kronor. Det motsvarar en ökning från 0,6 till 2,6 procent av statsbudgeten. Under de senaste åren har kostnaderna sjunkit något. År 2019 var den statliga kostnaden nästan 24,2 miljarder kronor. Men det motsvarar fortfarande cirka 2,6 procent av statsbudgeten.[19]

Även om timschablonens utveckling bidragit till kostnadsutvecklingen för den personliga assistansen så kan de största kostnadsökningarna förklaras av att kvantiteten beslutad assistansersättning har ökat. Antalet ersättningstagare ökade mellan 1994 och 2011 med i genomsnitt 720 personer varje år. Därefter har nettoantalet personer som får ersättning inte ökat fram till 2016. Efter 2016 har antalet brukare minskat med i genomsnitt 500 personer årligen. År 1994 fick 6 141 personer assistansersättning och 13 867 personer 2020. Av de som har beviljats assistansersättning är ungefär 45 procent kvinnor och 55 procent män.[20]

Att statens kostnader för assistansersättning har ökat – trots att antalet brukare som har beviljats ersättningen har legat still eller till och med minskat de senaste tio åren – beror till största delen på att antalet beviljade timmar per brukare har ökat kraftigt. Mellan 1994 och 2020 har det genomsnittliga antalet timmar per vecka ökat med i genomsnitt 2,8 timmar årligen. År 1994 var antalet beviljade timmar 66,9

[18] Forsell A. och Norén L, Kunden i Kundvalsmodellen, *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 16, nr 2, 2013.
[19] Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*; Egna beräkningar.
[20] Försäkringskassans webbplats: www.forsakringskassan.se, hämtad den 16 november 2021.

per brukare och vecka och under 2020 var det 130 timmar per brukare och vecka.[21]

2.3 Prissättningen har lett till att kostnader allt mer övervältras till kommunerna från staten

Schablonbeloppet i assistansersättningen fastställs av regeringen och beloppet per timme framgår av 5 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning. Prissättningen var fram till 1997 knuten till de faktiska kostnaderna för den utförda personliga assistansen. Timersättningen var alltså då i viss grad anpassad till att brukares hjälpbehov varierar stöd och att variationen i behoven inte bara påverkar antalet timmar av personlig assistans utan även till att hjälpbehoven som ska tillgodoses är olika och innebär olika stora kostnader. Den ersättning som privata aktörer på marknaden då erbjöds för att bedriva personlig assistans var därför lika som de kostnader den kommunala sektorn hade för att bedriva motsvarande tjänst.[22]

Kostnadsredovisningen och därmed kopplingen till det faktiska innehållet i tjänsten personlig assistans togs bort 1997 då detta ansågs vara administrativt betungande för såväl anordnare och personliga assistenter som för Försäkringskassan, kommuner och brukare.[23] För att minska den administrativa bördan införde regeringen i stället en generell timschablon. Tanken var att schablonen skulle motsvara de kommunala kostnaderna för att utföra den personliga assistansen.

För att i viss grad kompensera för att vissa brukare har särskilda behov som medför högre kostnader än vad den genomsnittliga brukaren har, kompletterades timschablonen med en möjlighet att få högre ersättning än schablonen. Men ersättningen får inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent.

Den timschablon som regeringen införde 1997 skulle vara enhetlig för alla assistansanordnare. En av utgångspunkterna för nivån på schablonen var att den skulle motsvara ett vårdbiträdes

[21] Försäkringskassans webbplats: www.forsakringskassan.se, hämtad den 16 november 2021.
[22] SOU 2018:88, *Översyn av insatser enligt LSS*, s. 462.
[23] SOU 1995:126, *Kostnader för den statliga assistansersättningen*, s. 70.

genomsnittslön, inklusive semestertillägg och sociala avgifter. Ett problem med denna prissättning är att det inte finns några individdata på timlön för privatanställda i de offentliga registren. Ett annat problem är att det kan vara svårt att förutse löneutvecklingen och göra korrekta jämförelser av lönekostnadsutvecklingen mellan privat och kommunal sektor.

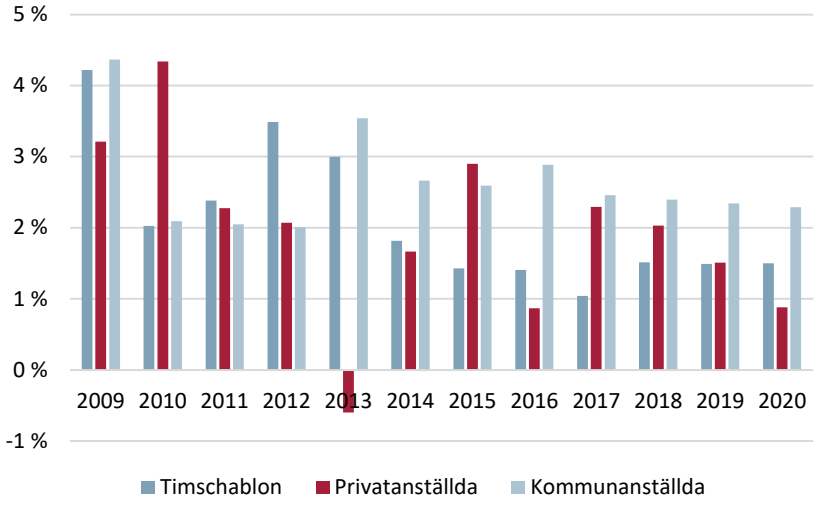
I kapitel 3 går vi igenom den kritik som kan riktas gentemot användandet av aggregerade data och starka antaganden för att uppskatta olika anordnares kostnader och ligga till grund för hur timschablonen beräknas. Trots denna kritik använder vi nedan, för att åskådliggöra utvecklingen, uppskattade timlönekostnader under vissa antaganden i syfte att beskriva de övergripande trenderna på assistansmarknaden.

Den prissättning som har skett av timschablonen sedan 2008 stämmer endast i låg grad överens med lönekostnadsutvecklingen för varje år (figur 2.1). De årliga höjningarna av timschablonen följer alltså inte den genomsnittliga timlönekostnadsutveckling hos anordnarna, vilket har försämrat förutsättningarna för anordnarna att på kort och medellång sikt planera sin verksamhet. Samvariationen mellan den årliga ökningen av timschablonen och utfallet i timlönekostnader är låg. För privat sektor är samvariationen 0,08, vilket i stort sett visar att det inte finns något samband alls mellan den beslutade timschablonen och uppskattade timlönekostnaderna i privat sektor.

Men när vi ser på utvecklingen på längre sikt motsvarar timschablonen relativt väl utvecklingen av timlönekostnader i den privata sektorn. Sedan 2008 har timschablonbeloppet ökat med nästan 30 procent, samtidigt som lönekostnaderna i den privata sektorn har ökat med 26 procent.

För kommunal sektor är samvariationen något högre, 0,55. Det kan tyda på att det finns ett visst samband mellan utvecklingen av lönekostnader och uppräkningen av timschablonen. Men kommunernas lönekostnader för omsorg har samtidigt stigit med 37 procent, vilket visar att kommunerna i allt lägre grad kompenseras för personlig assistans till brukare.

Figur 2. 1 Årlig uppskrivning av timschablonen och timlönekostnadsförändring, per sektor



Källa: Assistanskoll.se och Statistikmyndigheten SCB, Lönestrukturstatistik samt Lönekostnadsindex för arbetare i privat sektor. Faktiskt löneutfall inklusive sociala avgifter, försäkringar, ersättning för obekväm arbetstid (OB), samt antagna overheadkostnader.

Kostnadsutvecklingen påverkas inte enbart av individuella löneökningar på arbetsmarknaden för personliga assistenter. Under 2013 omdefinierades en mängd anordnare till att räknas som privata arbetsgivare.[24] Nedgången i timkostnader för sektorn under 2013 kan därmed förklaras av att de personliga assistenter som omdefinierats till privatanställda i genomsnitt hade något lägre timlöner.

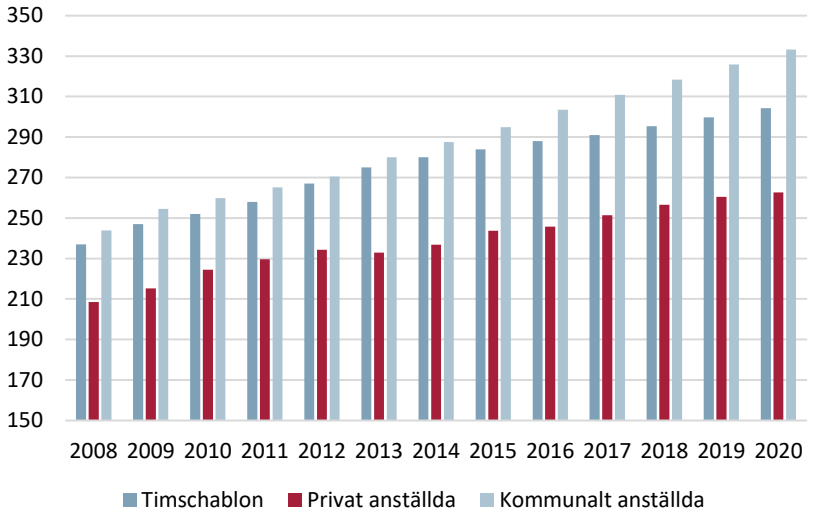
Över tid har allt större kostnader övervältrats från staten till kommunerna (figur 2.2). Detta sker när timschablonen inom assistansersättningen inte har skrivits upp lika mycket som lönekostnaderna inom den kommunala sektorn har ökat.

Kommunerna har under hela perioden haft högre timlönekostnader än vad timschablonen har kompenserat, utifrån de antaganden vi har gjort för att beräkna den totala timlönekostnaden. Skillnaden var relativt konstant fram till 2014, men därefter minskade uppskrivningarna av schablonen. Det har lett till att skillnaderna har ökat och

[24] Promemoria, *Personlig assistans – En analys av en kvasimarknad och dess brottslighet,* S2018/00301/FST.

kommunerna får en allt mindre del av sina kostnader ersatta av timschablonen.

Figur 2.2 Timschablon inom assistansersättningen i relation till timlönekostnad, per sektor



Källa: Statistikmyndigheten SCB, Lönestrukturstatistik samt Löneindex för arbetare i privat sektor (Basår 2008). Faktiskt lönekostnadsutfall. Kompletterat med semesterkostnader och genomsnittliga gemensamma administrativa kostnader (20 procent).

3 Konsekvenser av olika strategier och underlag för beräkning av timschablonen

Det finns i praktiken ett oändligt antal olika strategier, underlag eller index som kan användas för att beräkna en timschablon. Vilka lösningar som än väljs, som är kombinationer av likartade mått, underlag och viktningar, kommer de att ge fördelar för vissa aktörer samtidigt som nackdelar uppstår för andra aktörer, utan att det går att samhällsekonomiskt kunna uttala sig om vad som är en effektiv avvägning. För att kunna göra detta krävs att prissättningen ska kunna samvariera med kostnaderna för att utföra personlig assistans.

Vi anser ändå att det kan finnas en möjlighet att effektivisera marknaden genom att försöka skatta kostnaderna för den utförda personliga assistansen genom att utnyttja individdata. Individdata skulle behålla den variation i underlaget som är nödvändig för att göra det möjligt att skatta brukarkollektivets kostnadsfunktion och därmed kunna sätta priser som är anpassade efter brukarnas behov. Men regeringens uppdrag åt ISF har varit alltför begränsat för att vi ska kunna presentera och redogöra för en sådan modell.

Nedan redovisar vi i stället en enklare genomgång av tillförlitligheten och potentiella felkällor i de data som normalt används som underlag för anordnarnas kostnader för att utföra personlig assistans. Vi går också igenom tillförlitligheten i de aggregerade data som används för att uppskatta kostnaderna för att bedriva personlig assistans. Vi beskriver dessutom två exempel på uppräkningsstrategier och vilka effekter för assistansmarknadens aktörer och arbetsmarknaden för personliga assistenter vi förväntar oss av strategierna.

3.1 En timschablon fångar inte in brukarnas olika behov

Timschablonen är ett mer eller mindre empiriskt underbyggt belopp baserat på antaganden. Ett övergripande problem för att prissätta timschablonen inom assistansersättningen är att schablonen är tänkt att kompensera anordnare för de relativt olika timkostnader som kommer av att utföra personlig assistans till brukarkollektivet. Det beror på att olika brukare har olika omsorgsbehov inom ramen för den personliga assistansen.

Schablonen försöker att i ett belopp fånga in den variation av kostnader som kan komma av att vissa brukare har fler eller allvarligare somatiska och kognitiva funktionsnedsättningar än genomsnittet. Olika brukare kan därför behöva olika miniminivåer när det gäller den utbildning, kompetens och erfarenhet som den personliga assistenten måste ha.

Vidare finns det problem med hur de data som ska ligga till grund för prissättningen genereras och därmed ska tolkas för att ge en rättvisande bild av de faktiska kostnaderna och kostnadsutvecklingen.

Det finns uppenbara svårigheter med att jämföra personalkostnader mellan den privata sektorn och den kommunala sektorn. Uppenbara felkällor är att tjänsten helt eller delvis kan vara utförd av en underleverantör till en anordnare men att ersättningen betalas till anordnaren. Det finns därför en viss risk att de redovisade personallönekostnaderna inte omfattar de personliga assistenter som har utfört det faktiska arbetet. Detta gäller även för den kommunala sektorn. En del kommuner har som anordnare valt att upphandla tjänsten från privata bolag. Det finns därmed en viss risk i att knyta hur timschablonen växer till vissa index som speglar kostnaderna på aggregerad nivå.

Timschablonen kan även i sig leda till en negativ spiral i prissättningen. En fast timschablon innebär för de privatanställda personliga assistenterna att det finns ett implicit lönetak. För att en personlig assistent ska kunna göra en individuell lönekarriär finns det då få andra alternativ än att lämna arbetsmarknaden för personliga assistenter. Det är därför möjligt att den skillnad i ökningstakt av timlönekostnader som finns mellan kommunal och privat sektor även drivs på av att erfarna och, för gruppen, högavlönade personliga

assistenter lämnar yrket. De gör detta när de når eller närmar sig lönetaket och ersätts av mindre erfarna assistenter med lägre löneanspråk.

Det ovan sagda håller nere kostnaderna eftersom omsättningen av personliga assistenter är hög.[25]

3.2 Fördelar och nackdelar med olika alternativa lösningar för beräkning av timschablonen

Det finns alltså ingen optimal samhällsekonomisk lösning på prissättningen av timschablonen inom assistansersättningen med den nuvarande utformningen (avsnitt 3.1). För att illustrera detta redovisar vi två ytterst förenklade exempel på konsekvenserna av olika strategier för att koppla timschablonen till olika utvecklingar på assistansmarkanden och arbetsmarknaden för personliga assistenter. Båda exemplen är ytterlighetsexempel, men syftar till att illustrera att vilken lösning som än väljs som är kombinationer av olika likartade mått, underlag och viktningar kommer att ge både fördelar och nackdelar för aktörerna på assistansmarknaden och för arbetsmarknaden för personliga assistenter.

Vi har beräknat anordnarnas totala lönekostnader per timme. Eftersom den personliga assistansen är en personalintensiv verksamhet är lönekostnaderna de största kostnaderna för både privata och kommunala anordnare. Därför använder vi dem i våra exempel för att så gott det går representera de faktiska kostnaderna som anordnarna har för att bedriva personlig assistans. Läsaren bör vara observant på att beräkningarna baseras på vissa antaganden, vilket gör att enskilda uppskattningar inte är särskilt tillförlitliga. Men eftersom vi har tillgång till observationer över tid, är de trender som vi presenterar relativt tillförlitliga för att beskriva utvecklingen.

[25] Statistikmyndigheten SCB: registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), registerbaserad aktivitetsstatistik (RAKS) och yrkesregistret. Hämtad den 15 november 2021.

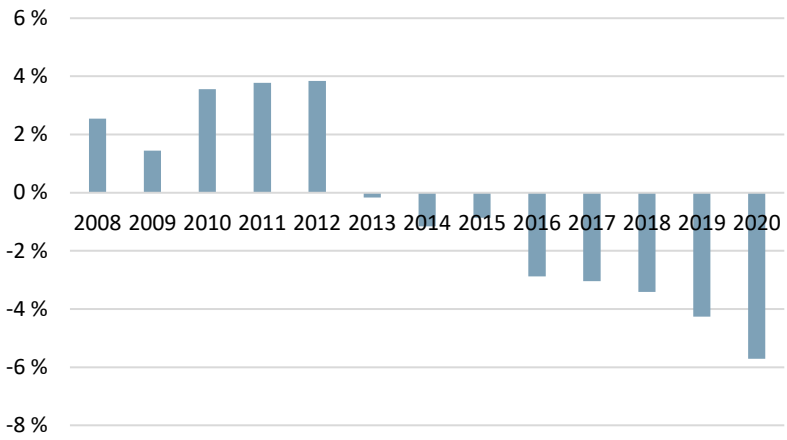
3.2.1 Timschablon kopplad till vinsttak på utvecklingen av lönekostnader för personlig assistans utförd av privat anordnare

En grundläggande idé bakom att marknadsutsätta välfärdstjänster i allmänhet och assistansreformen i synnerhet var att öka valfriheten och att de privata anordnarna skulle kunna erbjuda en högre grad av träffsäkerhet och effektivitet.[26] En förutsättning för att privata anordnare, åtminstone vinstmaximerande aktörer, ska gå in på assistansmarknaden är att de kan göra vinster. Eftersom det finns olika sätt att beräkna eller simulera vinster har vi använt en tänkt genomsnittlig vinstmarginal på 20 procent i relation till de privata anordnarnas beräknade timlönekostnader för att kunna studera vad som skulle ske. Vinstmarginalen är endast att betrakta som ett räkne-exempel.

Om timschablonen på detta sätt hade knutits till timlönekostnaden för de privata anordnarna så skulle den kommunala sektorn i ett inledningsskede av den studerade perioden haft nettointäkter av den personliga assistansen (figur 3.1). Skillnaderna i kostnadsutveckling mellan sektorerna förklaras i viss grad av att den privata och den kommunala sektorn har olika omsättningstakt av personliga assistenter. Skillnaderna beror också på att timschablonen har skrivits upp i lägre takt de senare åren. Det visar att denna modell över tid leder till att staten övervältrar betydande kostnader på den kommunala sektorn.

[26] Friedman M., *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press.

Figur 3.1 Timkostnadsutveckling för kommunen vid vinstberäknad timschablon



Källa: Statistikmyndigheten SCB, Lönestrukturstatistik samt Löneindex för arbetare i privat sektor (basår 2008). Faktiskt lönekostnadsutfall. Kompletterat med semesterkostnader och genomsnittliga gemensamma administrativa kostnader (20 procent).

Men lösningen att försöka knyta timschablonen till den *genomsnittliga* lönekostnadsutvecklingen inom privat utförd personlig assistans leder till att marknaden i stora delar inte fungerar optimalt. Det finns drivkrafter för de privata anordnarna att hålla nere löneutvecklingen, eftersom en stor del av dem har som mål att göra vinst och dessa vinster kan primärt genereras genom att minimera kostnaderna när priset är fixt. Dessa anordnare försöker alltså uppnå en situation där lönekostnaderna understiger de genomsnittliga kostnaderna på assistansmarknaden.

Ett sätt att göra detta är att kontinuerligt ersätta mer välavlönade personliga assistenter med nyanställda assistenter (se även avsnitt 3.1). Förändringarna i sammansättningen av kollektivet när det gäller personliga assistenter håller då tillbaka de genomsnittliga timlönekostnaderna för att maximera vinsten. Dessa lågt satta timlönekostnader ligger sedan delvis till grund för regeringens beslut om nivån på timschablonen inom assistansersättningen inför nästa verksamhetsår. Detta riskerar att än mer förstärka drivkrafterna för anordnare att upprätthålla en hög omsättning av personal.

I förlängningen har marknaden ingen långsiktigt hållbar jämvikt, utan skapar kontinuerligt allt starkare drivkrafter för anordnarna att försämra villkoren för de anställda eller på andra sätt minimera kostnaderna. Följden kan då bli att marknadsförhållandena i allt högre grad premierar kortsiktiga anordnare, på bekostnad av mer långsiktiga och seriösa anordnare.

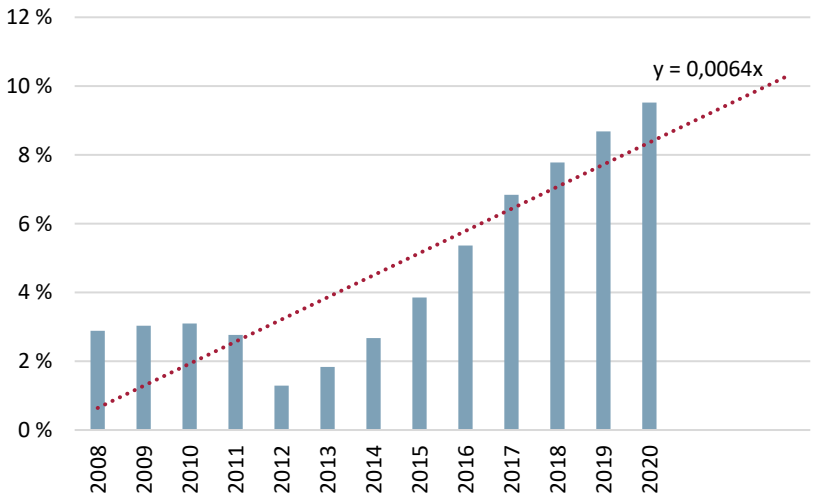
3.2.2 Timschablon kopplad till utvecklingen av lönekostnader för personlig assistans utförd av kommunal anordnare

Man kan argumentera för att koppla timschablonen till de genomsnittliga kommunala timlönekostnaderna. En sådan argumentation grundar sig i det grundläggande målet för funktionshinderspolitiken om att öka valfriheten för brukaren när det gäller att välja sina egna personliga assistenter eller den anordnare som anställer dessa assistenter.

Timlönekostnaderna för den personliga assistansen är betydligt högre och kostnadsökningarna snabbare inom den kommunala sektorn än inom den privata sektorn (figur 3.2). Samtidigt minskar inslaget av övervältring av kostnader på kommunerna och urholkar inte möjligheterna för de privata anordnarna som är idéburna att få sina kostnader täckta. En närmare koppling till de kommunala timlönekostnaderna skulle samtidigt medföra att det implicita lönetak som timschablonen skapar för privatanställda personliga assistenter skulle följa löneutvecklingen för kommunalt anställda assistenter. Det skulle därmed öka möjligheterna för personliga assistenter att stanna längre och göra en lönekarriär inom yrket.

Men det finns också en nackdel med att knyta timschablonen inom assistansersättningen till utvecklingen av de kommunala kostnaderna (figur 3.3). Om timschablonen sedan 2008 skulle ha knutits till den kommunala lönekostnadsutvecklingen skulle den ha drivit upp de statliga kostnaderna för assistansersättningen med nästan 10 procent, allt annat lika. Det beror på att alla anordnare ersätts med detta belopp. Med målet att prissätta timschablonen för att minimera övervältringen av kostnader på den kommunala sektorn visar våra något förenklade beräkningar att de statliga utgifterna för assistansersättningen under 2020 skulle ha varit närmare 26 miljarder kronor i stället för 23,5 miljarder.

Figur 3.2 Kostnad för staten om timschablonen hade följt timlönekostnadsutvecklingen i den kommunala sektorn



Anm.: Staplarna visar skillnaden mellan den nuvarande timschablonen och hur timschablonen skulle ha utvecklats om utvecklingen i stället varit knuten till timlönekostnaden för kommunalt anställda personliga assistenter. Den prickade linjen visar hur stor ökning av timschablonen och därmed statens kostnader som skulle krävas för att inte förändra övervältringen av kostnader på kommunerna.
Källa: Statistikmyndigheten SCB, Lönestrukturstatistik samt Löneindex för arbetare i privat sektor (basår 2008). Faktiskt lönekostnadsutfall. Kompletterat med semesterkostnader och genomsnittliga gemensamma administrativa kostnader (20 procent).

En sådan ytterlighetsprissättning skulle samtidigt skapa stora övervinster för de anordnare som utför personlig assistans till brukare som inte behöver lika mycket innehåll i tjänsten. Vid kommunal kostnadstäckning skulle timschablonen för 2021 motsvara närmare 350 kronor. Vinsten per timme skulle då kunna bli 175 kronor (100 procent) om vi räknar med att timlönekostnaden för kollektivavtalade ingångslöner för privat anställda personliga assistenter.[27] Med nuvarande genomsnittligt antal timmar per brukare skulle vinsten motsvara drygt 20 000 kronor i nettointäkt per brukare och vecka om de personliga assistenterna är nyanställda. Denna typ av övervinster skulle med stor sannolikhet locka mindre seriösa anordnare till assistansmarknaden.

[27] Kollektivavtal mellan Fackförbundet Kommunal och Fremia 2020.

4 Slutsatser och diskussion

Denna rapport beskriver de problem som finns med att på ett rättvist och samhällsekonomiskt effektivt prissätta de assistanstjänster som staten finansierar så att målen med funktionshinderspolitiken kan uppnås.[28]

En förutsättning för vår analys har varit att den lösning som vi söker – för att långsiktigt och stabilt kunna skriva upp timschablonen inom assistansersättningen – inte samtidigt ska skapa negativa konsekvenser för aktörerna på assistansmarknaden eller för de personliga assistenterna.

Assistansmarknaden är, vad som i nationalekonomiska termer kallas en kvasimarknad, men som i politiska termer brukar beskrivas som en valfrihetsreform eller en valfrihetsmarknad. Liberaliseringen av assistansmarknaden genomfördes för att privata leverantörer av omsorgstjänster skulle kunna konkurrera. Tanken var att dessa anordnare på så sätt skulle effektivisera tjänsterna och öka valfriheten för de personer – brukare – som har beviljats assistansersättning. Men efterfrågesidan på marknaden är rigid och priset för tjänsten, timschablonen, sätts av staten. Därför kan anordnarna inte konkurrera med priset för att attrahera brukare. Som marknaden idag är konstruerad kan anordnarna i stället enbart konkurrera med kvaliteten på de tjänster som de erbjuder. Kvalitetskonkurrensen och brukarnas höga grad av självbestämmande ska på så sätt att leda till en personlig assistans som är anpassad till och stämmer överens med brukarens individuella behov.

Men de flesta kvasimarknader har vissa grundläggande problem som inte finns på en fri eller ideal marknad. I fallet med assistansmarknaden är det första och mest omfattande problemet att priset är

[28] Prop. 2016/17:188, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*, s. 22.

fast, trots att kostnaderna för att utföra den personliga assistansen kan variera mycket. Marknadskonstruktionen medför även att privata anordnare kan välja bort de brukare som de anser är för kostsamma i relation till nivån på timschablonen inom assistansersättningen.

För att undvika att brukare som väljs bort står helt utan personlig assistans har staten bestämt att kommunerna är skyldiga att träda in som anordnare i dessa fall. Men eftersom statliga ersättningen per timme är bestämd, innebär detta att ett sådant system riskerar att medföra att den kommunala sektorn gör underskott. Det gäller främst om timschablonen är för lågt satt och det är stor spridning bland brukarna när det gäller behov av erfarenhet, kompetens, utbildning eller andra faktorer hos de personliga assistenterna, som höjer kostnaderna.

Om nivån på timschablonen är satt så att den inte täcker kostnaderna för den personliga assistans som kommunerna utför eller om uppskrivningen av timschablonen sker för långsamt kommer staten successivt att övervältra allt större kostnader på kommunerna. De privata anordnarnas möjligheter att välja bort brukare medför därför att de kan göra vinster på bekostnad av den kommunala ekonomin och i förlängningen på bekostnad av de kommunala skattebetalarna.[29]

4.1 Prissättningen för personlig assistans utgör i sig ett samhällsekonomiskt problem

Att nivån på timschablonen sätts korrekt är en förutsättning för att marknaden för personlig assistans ska fungera så optimalt som möjligt. Men sättet att beräkna denna nivå har flera underliggande problem.

Det första problemet är hur de data som används direkt eller indirekt för att sätta priset på timschablonen genereras. Det gör att det i sin tur även är osäkert hur dessa data ska tolkas för att ge en rättvisande bild av den reella kostnaden och kostnadsutvecklingen för tjänsten personlig assistans. I många delar finns uppenbara svårigheter med att jämföra exempelvis personallönekostnader per timme mellan den

[29] Chernew M., m.fl., *A Proposal to Cap Provider Prices and Price Growth in the Commercial Health-Care Market*. Department of Health Care Policy, Harvard Medical School, 2020.

privata och den kommunala sektorn. Uppenbara felkällor är att den personliga assistans som har utförts helt eller delvis kan vara utförd av en underleverantör, trots att ersättningen tillfaller en anordnare. Det finns därför en risk att de redovisade personallönekostnaderna per sektor inte omfattar de personliga assistenter som har utfört det faktiska arbetet. Detta gäller även för de kommuner som upphandlar underleverantörer. Liknande problem uppstår när det gäller personliga assistenter som endast arbetar tillfälligt i Sverige och som betalar skatt i ett annat EES-land. Beroende på löneläget hos underleverantörerna eller de utlandsboende kan detta leda till att de genomsnittliga kostnaderna på aggregerad nivå blir mer eller mindre missvisande.

Det andra problemet är att jämförelserna av kostnadsutvecklingen mellan privata och kommunala anordnare haltar på grund av skillnader i omsättningen av personliga assistenter. En fast timschablon innebär att de privatanställda personliga assistenterna har ett implicit lönetak – en brytpunkt när de inte längre är ekonomiskt lönsamma för sina arbetsgivare. För att en personlig assistent ska kunna göra en individuell lönekarriär finns då få andra alternativ än att lämna arbetsmarknaden för personliga assistenter. Modellen med timschablon leder till att en personlig assistent med mer altruistiska eller personliga motiv över tid får acceptera att lönen stagnerar.

På en konkurrensutsatt marknad överlever inte de arbetsgivare som betalar ut högre timlöner än de har kostnadstäckning för. En vinnande strategi för anordnare med vinstintresse är därför att ha en högre andel personliga assistenter med relativt låga löner och en lägre andel med relativt höga löner. Detta medför att de beräknade timlönekostnaderna för de privata anordnarna i stor omfattning snarare styrs av att de tjänar på att ha en hög omsättning av personal. Detta omsättningstryck har delvis skapats av den statliga prissättningsstrategin.

Vi anser därför att det är tveksamt att använda utvecklingen av timlönekostnader för privata anordnare som underlag vid beräkningar av timschablonen inom assistansersättningen. Det beror på att det kan förstärka drivkrafterna för erfarna och, för gruppen, högavlönade personliga assistenter att lämna yrket när de når lönetaket och att ersätta dem med mindre erfarna assistenter med lägre löneanspråk.

4.2 Med bara ett pris på assistanstjänsterna är prissättningen politik, inte empiri

Oavsett vilken strategi som används för att uppnå en långsiktig och stabil uppräkning av timschablonen uppstår problem. Brukarnas valfrihet ökar om timschablonen sätts högt och med en hög uppskrivningstakt. Det minskar också statens övervältring av kostnader på kommunerna och urholkar inte de idéburna anordnarnas möjligheter till kostnadstäckning. Det höjer även det implicita lönetak som timschablonen skapar för de privatanställda personliga assistenterna och ökar därmed möjligheterna för assistenter att göra en lönekarriär och stanna längre inom yrket.

Men samtidigt riskerar timschablonen att öka de statliga utgifterna för assistansersättningen. Då riskerar effektivitetsvinsterna av konkurrensutsättningen av tjänsterna att inte komma staten till del. Samtidigt ger det möjlighet för anordnarna att göra stora övervinster, så kallad *cream skimming*. Det gäller de anordnare som erbjuder sina personliga assistenter sämre villkor för att assistansen ska kunna utföras med låg timkostnad. Stora övervinster riskerar i sin tur att attrahera mindre seriösa företag att etablera sig på assistansmarknaden.

Risken för övervinster på assistansmarknaden minskar däremot om timschablonen sätts lågt och med en låg uppskrivningstakt. Timschablonen blir då inte kostnadsdrivande för statsbudgeten och effektivitetsvinsterna kan komma det offentliga till del. Men med lägre lönsamhet kommer färre privata anordnare att erbjuda sina tjänster. Det kan också bli svårare att rekrytera och behålla personliga assistenter. I förlängningen riskerar detta leda till att den brukare som har stort behov av erfarna och kompetenta assistenter får mindre valfrihet. Allt annat lika leder det även till att det kommunala åtagandet måste öka och att allt större kostnader övervältras från staten på kommunerna. Det implicita lönetak som timschablonen utgör på assistentmarknaden sänks och de personliga assistenternas villkor försämras.

Vi bedömer att det inte finns någon samhällsekonomiskt optimal lösning mellan dessa två ytteralternativ om man inte accepterar en variation i prissättningen. Detta gäller oavsett vilka underlag som används. Vår analys visar att det kommer uppstå situationer där någon eller några av aktörerna på assistansmarknaden får en bättre

situation på bekostnad av andra, oavsett vilken nivå på timschablonen som väljs eller hur snabbt den ska skrivas upp. En myndighet varken kan eller bör väga dessa intressen mot varandra, eftersom det är en politisk och värderingsladdad fråga där det inte går att motivera avvägningen utifrån samhällsekonomiska motiv.

4.3 Bättre att knyta kostnaderna till individen

Med utgångspunkt i nyligen publicerad forskning bedömer vi att det finns goda möjligheter att sätta priset utan att koppla timschablonen till uppskattade genomsnittliga kostnader för anordnarna. Vi anser att regeringen då kan utnyttja befintliga registerdata, exempelvis om brukarnas egenskaper och de personliga assistenternas arbetsmarknad. Det skulle kunna ge en prissättning av tjänsterna som mer korrekt representerar varje brukares behov och därmed kostnader för den personliga assistansen. Det finns på så sätt möjligheter att sätta priser på assistanstjänsterna som i större omfattning tar hänsyn till brukarens behov och därmed visar *den faktiska efterfrågan* på kvalitet i den tjänst som ska utföras.

Detta förutsätter att marknaden öppnas upp för en mer differentierad prissättning för tjänsterna med ett flertal priser som baseras på detaljerad kunskap om brukarnas förutsättningar och behov.

Under hösten 2021 har en grupp forskare publicerat en vetenskaplig artikel som redogör för en matematisk lösning, och därmed en potentiell statistisk modell, för en mer optimal prissättning av tjänster som rör personlig assistans.[30]

Kortfattat syftar modellen till att införa priser som bättre representerar och speglar den variation av omsorgsbehov som finns i brukarkollektivet. Modellen gör det genom att ta hänsyn till att olika brukare kan ha olika behov av personlig assistans.

Den presenterade modellen i sig kommer inte att öka de statliga utgifterna. De totala anslagna medlen för assistansersättningen kommer även i fortsättningen att vara en fråga om politiska prioriteringar, förhandlingar och avgöranden. Däremot kan priserna bli frikopplade från politiska beslut, till skillnad från i dag. Modellen

[30] Andersson T., m.fl., *Multiple Pricing for Health Care Services*. Working Paper 2021:14. Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, 2021.

syftar också till att minimera övervältringen av kostnader från staten på kommunerna.

För anordnarna kan den föreslagna modellen sänka de höga vinster som de i dag kan ta ut för personlig assistans till brukare med mindre hjälpbehov, det vill säga brukare med låga kostnader. Fler prisnivåer ger å andra sidan större förutsättningar för anordnarna att konkurrera om och erbjuda personlig assistans till en högre andel brukare än i dag, sprida sina risker över fler marknadssegment och därmed behålla kompetent och erfaren personal.

En fördel med den presenterade modellen är att den visar på hur regeringen mer effektivt kan prissätta tjänsterna inom den personliga assistansen. Modellen ger även en fingervisning av storleken på de samhällsekonomiska vinsterna som följer av att tillföra fler prisnivåer. Mer konkret uttryckt visar modellen de samhällsekonomiska kostnaderna av att välja att inte anpassa prissättningen till brukarnas kostnader bättre än i dag.

Det finns god tillgång till individbaserade registerdata och en framtagen teoretisk och simulerad modell för ett nytt sätt att sätta priserna för personlig assistans.

Vi anser därför att den framtagna modellen bör utvecklas, testas och utvärderas för att avgöra om detta är en lämplig lösning för prissättning av personlig assistans.

5 Referenser

Andersson T., m.fl., *Multiple pricing for Health Care Services, Working Paper 2021:14*. Department of Economics, Lund University, 2021.

Bankel R., *Responsibilisering - En studie av assistanssektorns kvasimarknad.* Företagsekonomiska Institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 2021.

Chernew M., m.fl., A Proposal to Cap Provider Prices and Price Growth in the Commercial Health-Care Market. Department of Health Care Policy, Harvard Medical School, 2020.

Dir. 2021:76, *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*

Forsell A. och Norén L., Kunden i Kundvalsmodellen, *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 16, nr 2, 2013.

Friedman M., *Capitalism and freedom.* University of Chicago Press, 1962.

Försäkringskassan, *Differentierad timschablon i lag (1993:389) om assistansersättning. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 62746-2009, 2009.*

ISF - Inspektionen för socialförsäkringen, *Assistansmarknaden – Lönsamhet och konkurrensförhållande.* Rapport 2017:16.

Kollektivavtal mellan Fackförbundet Kommunal och Fremia 2020**.**

Promemoria, *Personlig assistans – En analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*, S2018/00301/FST.

Prop. 1992/93:159, *Om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Prop. 2016/17:188, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2020/09516 (delvis), S2020/00479.

Socialdepartementets pressmeddelande, *Nytt uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen*, den 22 december 2020, www.regeringen.se.

SOU 1991:46, *Handikapp, välfärd, rättvisa.*

SOU 1995:126, *Kostnader för den statliga assistansersättningen.*

SOU 2014:9, *Förändrad assistansersättning - en översyn av ersättningssystemet.*

SOU 2018:88, *Översyn av insatser enligt LSS.*

Le Grand J. och Bartlett W., Quasi-markets and social policy: The way forward? *Quasi-markets and social policy*. Redaktör: Le Grand J. och Bartlett W., Palgrave Macmillan, 1993.

Vlachos J., *Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?* Ekonomisk debatt, Nr 4, 2012, Årgång 40.

Bilaga 1: Beskrivning och analys av assistansmarknaden och arbetsmarknaden för personliga assistenter

Som framgår av rapporten så har det funnits begränsningar i möjligheterna att besvara följande två av regeringens deluppdrag i regeringsuppdraget:

1. Kartlägga hur timschablonen används för lönekostnader och andra kostnader.
2. Kartlägga i vilken utsträckning subventionerade anställningar används inom personlig assistans.

Men ISF har funnit att det i de tidredovisningsdata som Försäkringskassan tar in går att specifikt koppla samman aktörerna på den del av assistansmarknaden och arbetsmarknaden för assistenter som har finansierats med assistansersättning. Detta gör det möjligt att beskriva marknaden mycket detaljerat. Det finns således möjligheter att genom att utnyttja registerdata kunna:

1. Kartlägga och analysera assistansmarknadens aktörer och deras villkor.
2. Kartlägga och analysera arbetsmarknaden för personliga assistenter och deras villkor.

Dessa kartläggningar kan ge en tydligare bild av hur assistansmarknaden fungerar generellt, vilka som är aktörer och under vilka villkor de agerar, samt de personliga assistenters förutsättningar och villkor. De ska också beskriva och analysera om assistansmarknaden fungerar i linje med lagstiftarens intentioner i ett bredare perspektiv. En sådan fördjupad analys av assistansmarknaden har inte genomförts tidigare, trots flera utredningar inom politikområdet.

En granskning som utnyttjar data på detta sätt kommer alltså kunna belysa assistansmarknadens funktion bredare och djupare än vad som beskrivs i det regeringsuppdrag till ISF som denna rapport gäller. Belysningen kan komma att tjäna som en referenspunkt för framtida utredningar av den personliga assistansen, exempelvis den pågående statliga utredningen om statligt huvudmannaskap för personlig assistans.[31]

[31] Dir. 2021:76, *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*.

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 1056, 405 22 Göteborg *besöksadress* Lilla Bommen 1
telefon 010-174 15 00 *e-post* registrator@isf.se *webb* www.isf.se

ISBN 978-91-88837-93-6