



Regeringskansliet

Promemoria

2018-01-16
S2018/00301/FST

Socialdepartementet
Stig Svensson

Personlig assistans

Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet

Innehåll

1. Förord	5
2. Sammanfattning	6
2.1.1 Kvasimarknaden	6
2.1.2 Timutvecklingen	7
2.1.3 Brottsligheten	8
3. Inledning	10
3.1 Uppdraget	10
3.1.1 Bakgrund	10
3.2 Vad är personlig assistans?	10
3.3 Möten med myndigheter och organisationer	13
4. Kvasimarknaden	15
4.1 Skillnaden mellan marknad och kvasimarknad	15
4.2 Statistiskt underlag	17
4.3 Utvecklingen av assistansersättningen	18
4.3.1 Utvecklingen av antal brukare och timmar	18
4.4 Utgifterna för assistansersättning	23
4.5 Anordnarnas marknadsandelar	25
4.6 Arbetsmarknaden	30
4.6.1 Personliga assistenter och kollektivavtal	30
4.6.2 Anmälda arbetsskador på grund av sexuellt ofredande	32
4.6.3 Arbetstillstånd för personliga assistenter	33
4.7 Kommunalt utförd personlig assistans	34
4.8 De privata anordnarna	36
4.8.1 Översikt av de privata anordnarna	36
4.8.2 Utvecklingen över tid	41
4.8.3 Begreppen vinst och lönsamhet	44
4.8.4 Varför skillnader i vinst?	46
4.8.5 De privata anordnarnas vinster	48
4.8.6 Lönestöd från Arbetsförmedlingen	53
4.8.7 Lön och kostnadsstruktur	54
4.8.8 Lönsamhet över tid och jämfört med andra branscher	57
4.8.9 Avkastning på eget kapital	61
4.8.10 Utdelning och koncernbidrag	62
4.8.11 Kassalikviditet och efterskottsbetalning	66
4.8.12 De fyra största anordnarna	68
4.8.13 Humana AB	68
4.8.14 Frösunda omsorg AB	71
4.8.15 Team Olivia Group AB	72
4.8.16 JAG AB – Jämlikhet assistans gemenskap	73

4.8.17 Lönekostnader för de fyra största aktörerna.....	74
5. Diskrepansen	76
5.1 Olika typer av brottslighet inom den personliga assistansen	76
5.2 Tidigare bedömningar av omfattningen av fel och brott.....	79
5.3 Av Försäkringskassans upptäckta felaktigheter och brottslighet.....	83
5.3.1 Anmäld brottslighet.....	83
5.3.2 Försäkringskassans kontroll- och registerbefogenheter	84
5.4 Av Inspektionen för vård och omsorg, IVO upptäckta felaktigheter och brottslighet.....	85
5.4.1 Bakgrund	85
5.4.2 Ansökan om tillstånd.....	86
5.4.3 Tillsyn	88
5.4.4 Polisanmälningar av IVO.....	89
5.5 Iakttagelser från andra	89
5.5.1 BRÅ.....	89
5.5.2 Skatteverket och Bolagsverket	91
5.5.3 Anordnarna	93
5.6 Organiserad brottslighet.....	93
5.7 Lagförda brott.....	95
5.7.1 Brottmålsdomar gällande personlig assistans från jan 2010 – maj 2017	95
5.8 Varför diskrepanser?	98
5.8.1 Selektion av brott.....	98
5.8.2 Resurser för administration, tillstånd och tillsyn	101
6. Sammanfattande slutsatser	102
6.1 Slutsatser om kvasimarknaden	102
6.1.1 Om hur branschen ser ut.....	102
6.1.2 Om vinstnivåer.....	102
6.1.3 Om faktorer som påverkar lönsamheten.....	103
6.1.4 Om priset och schablonen.....	103
6.1.5 Om kostnadsutvecklingen	105
6.1.6 Om valfrihet.....	106
6.1.7 Om assistenten	107
6.1.8 Om analys av kvasimarknaden.....	107
6.2 Slutsatser om diskrepansen kring brottslighet.....	108
6.2.1 Misstänkt brottslighet inom personlig assistans	108
6.2.2 Diskrepansen misstänkt brottslighet kontra anmäld brottslighet inom personlig assistans	109
6.2.3 Diskrepansen anmälda kontra lagförda brott.....	110
6.2.4 Slutsatser rörande kontrollen för att upptäcka och beivra brottslighet	111

7. Källförteckning	117
8. Bilagor.....	121
8.1 Bilaga 1 Brottmålsdomar LSS jan 2010 – maj 2017	121
8.2 Bilaga 2 Försäkringskassans kontrollutredningar.....	122

1. Förord

Vi är tre personer, motsvarande cirka en och en halv årsarbetskraft som arbetat med att utreda branschen personlig assistans för personer med funktionsnedsättning med avseende på vilka drivkrafter som styr utvecklingen och vilken omfattning brottsligheten har inom branschen. Branschen har allt sedan den startade 1994 studerats och debatterats i en omfattning som få andra. I huvudsak beroende dels på att kostnaderna ökat på ett sätt som inte förutsågs när lagen trädde i kraft, dels att massmedia rapporterat om en organiserad brottslighet där stora summor skattemedel hamnat i orätta händer samtidigt som brukare farit illa.

Det har inte varit möjligt att läsa in och ta till oss alla tidigare utredningar eller undvika upprepningar av vad som tidigare sagts. Vad som skiljer denna utredning från tidigare är att vi tagit ett helhetsgrepp på branschen. Data för alla aktörer har samlats in från SCB, Försäkringskassan, Bolagsverket, Skatteverket, Inspektionen för vård och omsorg samt Arbetsförmedlingen för att få såväl ett djup som en bredd i beskrivningen av branschen som tidigare saknats. Vidare har alla brottmålsdomar från och med 2010 till maj 2017 hämtats in och analyserats.

Faktainsamlingen som redovisas i två kapitel har gett en stabil grund för de sammanfattande slutsatser vilka redovisas i sista kapitlet.

Stig Svensson

Daniel Johansson

Mattias Ossowicki

Ämnessakkunnig

Ämnessakkunnig

Analytiker

2. Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera marknaden för personlig assistans och sambandet med timutvecklingen samt den brottslighet som finns där. Personlig assistans är ingen marknad i den vanliga bemärkelsen varför begreppet kvasimarknad genomgående används i rapporten.

2.1.1 Kvasimarknaden

Kvasimarknaden var helt oreglerad fram till 2011 vilket bland annat ledde fram till ett omfattande inflöde av oseriösa aktörer och fusk med skattemedlen. Vinsterna hos anordnarna var genomgående höga under denna tid. Från 2013 och framåt har antalet privata anordnare gått ned. Kvasimarknaden domineras numera av fyra stora privata anordnare. Dessa har 25 procent av branschen, och de 20 största har drygt 40 procent i marknadsandel.

En begränsad uppräknings av schablonen under senare år har lett till minskade vinster, vilka nu är bland de lägsta i jämförelse med andra kvasimarknader. Det kan även nämnas att anordnare som även bedriver annan verksamhet än endast personlig assistans har något högre lönsamhet.

Utredningen har visat att den faktor som främst förklarar vinstnivån är anordnarnas personalkostnader, främst lönerna till assistenterna. Höga personalkostnader ger liten eller ingen vinst, medan låga personalkostnader ger möjlighet till högre vinster. Även lönestöd från Arbetsförmedlingen har betydelse för lönsamheten. De ideella organisationerna och brukarkollektiven, som verkar ha något dyrare löneavtal än övriga privata anordnare, har också svårigheter att skapa lönsamhet. Undantaget är de minsta företagen med en eller två brukare. Dessa har högst vinster som återkommande genererar utdelningar som annars är främmande för småföretag. Dessa företag har emellertid endast en mindre del av kvasimarknaden (ungefär 8 procent).

Kommunerna får via den statliga schablonen inte täckning för sina kostnader för assistans. De går minus på grund av dyrare kollektivavtal och genom beslut att som arbetsgivare ge rätt till heltidstjänster för sina anställda.

Personalkostnaderna utgör cirka 90 procent av anordnarföretagens kostnader och ungefär 9 av 10 personliga assistenter på den privata kvasimarknaden omfattas av kollektivavtal. Även med kollektivavtal är anställningstryggheten för assistenter ovanligt låg. Arbetsgivaren har rätt att säga upp assistenten utan motivering och uppsägningstiderna är korta. Assistent är också det yrke som i

särklass har flest anmälningar till Arbetsmiljöverket avseende arbetsjukdomar orsakat av sexuellt ofredande. Den är tre gånger så hög som nummer två på listan. Personlig assistent är vidare den sjunde vanligaste arbetskraftsinvandringsgruppen till Sverige. Det finns inslag av människohandel i branschen avseende såväl assistenter som brukare.

Oseriösa företag som har löner och sociala förmåner lägre än gällande kollektivavtal ges en konkurrensfördel med den schablonersättning som betalas ut. Detta skulle kunna rättas till med den möjlighet regeringen har att differentiera schablonersättningen.

Om schablonersättningen framöver inte täcker löneökningarna finns risk för att de större seriösa aktörerna, där ägare och investerare har vinstkrav kan välja att träda ut från kvasimarknaden.

Brukarna är mest nöjda med de privata anordnarna. Närmare åtta av tio har nämligen valt att själva eller att någon annan än kommunen anordnar deras assistans. Det innebär att detta är den i särklass mest privatiserade välfärdstjänsten.

2.1.2 Timutvecklingen

Antalet brukare och genomsnittstimmar per brukare har stigit långt förbi vad som förväntades när lagen infördes 1994. Det har lett till en kontinuerlig kostnadsökning om ungefär 1 miljard årligen i fasta priser. En del av ökningen förklaras av reallöneökningar för assistenter. Antalet brukare i den statliga assistansersättningen ökade fram till 2009 för att under 2016 och 2017 minska. Det finns en samvariation mellan antalet brukare i den statliga assistansersättningen och antalet inom den kommunala. När antalet brukare minskar inom den statliga delen så ökar antalet brukare inom den kommunala delen och vice versa. Detta beror på systemet med dubbelt huvudmannaskap vars syfte är att fördela kostnaden mellan stat och kommun.

Antalet timmar per brukare har stigit varje år sedan reformens införande och uppgår numera till ungefär 129 timmar i genomsnitt per vecka (18 timmar per dygn) för personer med statlig assistans och 66 timmar per vecka (9 timmar per dygn) för personer med kommunalt assistansbeslut enligt LSS.

Timutvecklingen kan främst härledas till lagens utformning. Lagen har en vid målbild men svag tydlighet som vägledning i det förvaltningsmässiga beslutsfattandet. Detta gäller särskilt övriga behov där det i princip inte finns några begränsningar. Det innebär att ifall brukaren kan beskriva ett behov har denne i regel rätt att få det tillgodosett.

Ökningen av antalet timmar bedöms således inte ha berott på utvecklingen av privata anordnare på kvasimarknaden. De har sannolikt påskyndat timutvecklingen, men ökningen skulle ha skett ändå. Det genomsnittliga antalet timmar per brukare kan förväntas fortsätta stiga i samma takt som tidigare om inte lagen ändras.

2.1.3 Brottsligheten

Det finns flera skäl till varför det är en diskrepans mellan domar för bidragsbrott, det som Försäkringskassan och IVO upptäcker, och det mörkertal som finns och som aldrig upptäcks. Förenklat kan detta sammanfattas med att omfattningen av brottslighet beror på robustheten i systemet. Hur lätt eller svårt är det att begå brott och hur mycket pengar handlar det om? Möjligheten att upptäcka brott är beroende av vilka verktyg eller kontrollbefogenheter samt resurser myndigheten har getts av lagstiftaren. Det är därför i sig inte konstigt att diskrepanserna är stora vilket den även är i annan liknande brottslighet.

Risken för brottslighet inom branschen bedömer utredningen som fortsatt hög. Detta eftersom det handlar om mycket pengar per beslut och brukare. I genomsnitt genereras 1,8 miljoner kronor per år och kontrollsystemet har stora brister.

Tidigare bedömningar att brottsligheten skulle uppgå till cirka 7 procent av utbetalningarna bedömer utredningen inte som osannolik för tid före år 2011. Brottslighetens omfattning bedöms ha minskat efter 2011 då tillståndsprövningen infördes.

IVO:s tillståndsprövning samt tillsyn har förbättrats under 2017 och myndigheten tillfördes även extra medel för detta ändamål. Försäkringskassan arbetar med att försöka förhindra oseriösa aktörer, men saknar kontrollbefogenheter gentemot anordnarna. Detta trots att det är Försäkringskassan som sköter utbetalningarna och har löpande insyn i betalningsströmmar och vilka brukare och assistenter som är knutna till respektive anordnare. Försäkringskassan och IVO i tillämpliga delar saknar idag kontrollbefogenheter i form av revision av

anordnare, personligt ställföreträdaransvar vid återkrav, bevissäkring och säkring av återkrav. Försäkringskassans återkrav utgör heller ingen exekutiv titel hos Kronofogdemyndigheten. Såväl Försäkringskassan som IVO har påpekat att deras respektive myndighet inte har tillräckliga befogenheter att föra register.

Brottmålen från år 2010 och fram till maj 2017 har analyserats och mot bakgrund av de problem som där framkommer bedöms risken för fusk vid främst anhörigassistans som betydande. Det är också tydligt att många assistenter saknar grundläggande information och kunskap om sitt uppdrag. Något som inte tillhandahållits av arbetsgivaren i dessa fall.

Domarna och en rapport från Nationella underrättelsecentret, NUC har vidare gett anledning till varning för att åtgärder kan behöva vidtas för att stoppa så kallad social shopping och oseriös arbetskraftsinvandring (människohandel) inom branschen.

Domarna visar också att när det saknas historisk medicinsk dokumentation om funktionsnedsättningar, exempelvis när en brukare inte är född i Sverige eller när det finns stora oklarheter i underlagen, är det nödvändigt att fördjupade försäkringsmedicinska utredningar kan göras. Detta för att rätt beslut ska kunna fattas och legitimiteten för systemet ska kunna bibehållas. Den möjligheten, när förhållandena är oklara, finns i sjukförsäkringen men inte i lagstiftningen för assistansersättningen.

3. Inledning

3.1 Uppdraget

Enligt beslut 2017-04-04 ska utredaren:

- Analysera sambandet mellan vinstutvecklingen, timutveckling i assistansersättningen och utvecklingen av assistansmarknaden.
- Analysera diskrepansen mellan uppskattad brottslighet respektive misstänkta brott som identifieras av Försäkringskassan och brott som leder till lagföring.
- Föra dialog med relevanta aktörer.
- Vid behov lämna förslag på åtgärder.

Utredaren ska hålla Socialdepartementet underrättat om sitt arbete och löpande redovisa sina resultat.

3.1.1 Bakgrund

LSS-reformen och särskilt den del som rör personlig assistans har på ett avgörande sätt förbättrat levnadsvillkoren för personer med omfattande funktionsnedsättningar. Lagen har haft stor betydelse för ökat självbestämmande och för att kunna leva ett självständigt liv.

Regeringen beslutade den 26 maj 2016 att en särskild utredare ska se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken, och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (S 2016:3). I detta arbete ingår även att se över ordningen med privata anordnare av assistans.

Bedömningen är emellertid att det finns behov av att ta ytterligare initiativ på området för att vid behov kunna vidta åtgärder. Därför tillsattes denna utredning av departementschefen 2017-04-04.

3.2 Vad är personlig assistans?

Personlig assistans är en av tio insatser enligt LSS. Dessa 10 insatser är:

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,

2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken,

3. ledsagarservice,

4. biträde av kontaktperson,

5. avlösarservice i hemmet,

6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,

7. korttidstillsyn för skolorngdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,

8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,

9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,

10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

En grundläggande förutsättning för att man ska komma i fråga för personlig assistans (punkt 2 ovan) har allt sedan reformens införande 1994 varit att man ingår i en av lagens tre personkretsar.

Personkretsarna är personer med:

- utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder, som uppenbart inte beror på normalt åldrande om de är stora och orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Sveriges kommuner har i princip ansvaret för alla insatser enligt LSS (de 10 punkterna ovan). Det finns två undantag för detta och det är dels, punkt 1, som Landstingen ansvarar för och dels, punkt 2, där det ekonomiska ansvaret och bedömningen av hur många timmar personlig assistans som brukaren har rätt till går över på Försäkringskassan när de grundläggande behoven kommer upp i 20 timmar i veckan eller mer.

De grundläggande behoven enligt lagtexten (§9a i LSS) är:

- hjälp med personlig hygien,
- måltider,
- att klä av och på sig,
- att kommunicera med andra eller
- annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade

Det ska observeras att personlig assistans inte ska omfatta hälso- och sjukvård. Idag finns det en otydlighet kring var den gränsdragningen i praktiken ska gå.

Har personer med funktionsnedsättning rätt till personlig assistans för de grundläggande behoven har denne också rätt att få hjälp med sina övriga behov via personlig assistans. Lagtexten anger inte någon begränsning varken vad avser slag av behov eller tiden för denna hjälp.

Den statligt beviljade assistansen 2016 uppgick i genomsnitt till 129 timmar per vecka. I den kommunala – som omfattar de brukare vars grundläggande behov understiger 20 timmar per vecka – uppgick den personliga assistansen till i genomsnitt 66 timmar per vecka.

När en person blir beviljad assistansersättning betalas pengar ut till denne som därefter själv väljer av vem och hur den personliga assistansen ska köpas. Assistansen kan anordnas av en kommun, eller ett assistansföretag. Det är även möjligt för brukaren att själv anställa sina assistenter.

För att få anordna assistans krävs ett tillstånd. Ett krav som har funnits sedan 2011 (Prop. 2009/10:176). Inspektionen för vård och omsorg, IVO har i uppdrag att pröva tillstånden men utövar också tillsyn över de anordnare som beviljats detta. Kommuner och brukare som själv anställer sina assistenter behöver inte lämna in ansökan om tillstånd.

Försäkringskassans uppdrag är att utreda, besluta om rätt till och betala ut assistansersättning förutsatt som sagt att de grundläggande behoven uppgår till minst 20 timmar per vecka. Försäkringskassans utredning om rätt till assistansersättning kan initieras på flera olika sätt:

- En person ansöker om assistansersättning för första gången eller ansöker om att få fler assistanstimmar.
- En kommun anmäler att en person kan antas ha rätt till statlig assistansersättning.
- Det har skett ett förändrat behov av assistans, som antingen den enskilde, kommunen eller anordnaren har anmält till Försäkringskassan, som då gör en omprövning.
- Vidare ska en omprövning av rätten till assistansersättning göras när två år har förflutit från senaste försäkringskassebeslut.

De krav som ställs på Försäkringskassan när det gäller utredning och administration av assistansersättning skiljer sig i grunden inte från andra förmåner eller ersättningar som myndigheten administrerar. Hanteringen ska ske rättssäkert, vilket bland annat innebär att likartade ärenden ska bedömas på samma sätt, effektivt samt med god service och med ett gott bemötande präglad av respekt för den enskilde¹. En aspekt på god service är att handläggningen av nya ansökningar om assistansersättning sker rimligt skyndsamt. Ett riktmärke för detta är högst fyra månaders väntetid för den sökande (Försäkringskassan 2016).

3.3 Möten med myndigheter och organisationer

Utredningen har löpande träffat företrädare för en rad organisationer och myndigheter för att kunna fördjupa förståelsen av problemställningen, höra deras uppfattning och vilka förslag till åtgärder som dessa har.

Nedan listas dessa i bokstavsordning.

- BRÅ Brottsförebyggande rådet
- Funktionsrätt Sverige
- Försäkringskassan
- Humana Assistans AB
- IVO Inspektionen för vård och omsorg
- ISF Inspektion för socialförsäkringen

¹ Förvaltningslagen SFS 1986:223

- IFA Intresseföreningen för assistansberättigade
- JAG personlig assistans
- KFO Arbetsgivareföreningen KFO
- Kommunal
- RBU Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar
- Vårdföretagarna
- Åklagarmyndigheten

4. Kvasimarknaden

4.1 Skillnaden mellan marknad och kvasimarknad

I utredningsuppdraget ingår att analysera den marknad för personlig assistans som bedrivs i privat regi. I uppdraget ingår även att belysa sambandet mellan vinstutveckling och timutveckling i assistansersättningen. Eftersom en person får pengar att köpa personlig assistans för och fritt kan välja anordnare finns det en privat marknad för assistanstjänster.

I en marknadsekonomi är marknaden den huvudsakliga fördelningsmekanismen för varor och tjänster. Marknadens aktörer bestämmer genom utbud och efterfrågan priset på en vara eller tjänst och den kvantitet som ska produceras.

En perfekt konkurrensmarknad karakteriseras av att producenterna är många. Ingen enskild producent kan påverka priset. Om fulländat konkurrens råder föreligger inte några inträdes- eller utträdeshinder på marknaden. Vid perfekt konkurrens används tillgängliga resurser effektivt. Marknadspriset ger producenterna kostnadstäckning för produktionen och det uppstår inga vinster. Men i verkligheten finns inga helt perfekta konkurrensmarknader. Perfekt konkurrens ska istället ses som en teoretisk utgångspunkt och inte som ett mål som i praktiken helt kan uppnås.

Marknaderna för offentligt finansierade välfärdstjänster, däribland personlig assistans, har ett antal karakteristika som skiljer dessa från en typisk marknad och beskrivs ibland som en kvasimarknad (se Hartman 2011). På marknaden för personlig assistans är det inte konsumenten (brukaren) som betalar tjänsten. Den personlige assistenten betalas av allmänna skattemedel. Det finns därmed förutom konsumenter och producenter en tredje aktör; staten eller kommunen. Begreppet kvasimarknad används även i situationer där ett offentligt monopol har ersatts av flertalet privata och offentligt konkurrerande leverantörer (se vidare Hartman 2011). Utfallet är visserligen en kommersiell marknad, men inte en ”normal” marknad.

Vad avser personlig assistans finns ibland en fjärde aktör nämligen god man eller förvaltare som inte alltid enbart ser till sin klients bästa utan vid vissa tillfällen – i det dolda – för fram det egna intresset. Personlig assistans är därför ibland en kvasimarknad i kvadrat.

Den offentliga finansieringen innebär att efterfrågan på marknaden inte bestäms av brukarnas betalningsförmåga eller betalningsvilja utan av offentliga regler och budgetbeslut. Tjänstens ”pris”, det vill säga schablonersättningen fastställs av staten. Assistansersättningen per timme är lika för alla anordnare. Det innebär att eventuella effektiviseringar som gör tjänsten billigare inte kommer skattebetalarna tillgodo utan går till den privata anordnaren i form av vinst.

På kvasimarknaden för personlig assistans bestämmer staten även vilka producenter som får delta, genom tillståndsgivning och tillsyn av anordnarna. Inträdeskrav och kontroller är grundläggande för att upprätthålla en god kvalitet på tjänsten, men kan även begränsa utbudet och därmed minska konkurrensen. Staten bestämmer vidare vad det är som ska köpas, nämligen arbetstimmar. En brukare som får erbjudande om att istället för arbetstimmar få timmarna ersatt med sjukvårdsteknologi till ett lägre timpris än assistenttimmarna kan inte ta ett sådant erbjudande.

Ett annat utmärkande drag för kvasimarknader av välfärdstjänster är att kvaliteten på tjänsten ofta är svår att mäta och definiera. Marknaderna präglas ofta av asymmetrisk information, det vill säga köparen av tjänsten är sämre informerad om tjänstens kvalitet än säljaren.

Om kontinuitet värderas högt och kostnaden för att byta anordnare är hög kan en brukare undvika att byta anordnare även om en verksamhet håller låg kvalitet. Ofullständig information och en brukares värde av kontinuitet kan göra att anordnare som levererar dålig kvalitet blir kvar på marknaden, vilket försvagar marknadens funktionssätt.

En risk med privatdrivna anordnare av personlig assistans är att det kan uppstå brukarselektering. Det innebär att den vinstmaximerande aktören väljer bort kunder som medför relativt höga kostnader för företaget. Den privata aktören har även ekonomiska incitament att driva på för fler antal assistanstimmar per kund, framför allt om vinsten per timme är hög eller om det finns skalfördelar. Det vill säga kostnaden för ytterligare en timme är lägre än för de tidigare timmarna.

Ett annat utmärkande drag för en kvasimarknad är att inte alla leverantörer är vinstmaximerande, trots konkurrensen dem emellan (Le Grand och Bartlett 1993). Vissa aktörer kan exempelvis vara ideella företag eller organisationer.

Detta gäller även personlig assistans. Detta gör det svårt att förutse hur aktörerna kommer att reagera på marknadens ekonomiska incitament. Genomgående i denna rapport används därför begreppet kvasimarknad för att läsaren inte ska förledas tro att utbud och köp av personlig assistans är marknadsstyrt.

4.2 Statistiskt underlag

För att kunna genomföra en analys av företag som anordnar personlig assistans har Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av utredningen sammanställt en mikrodatabas med statistiska uppgifter. Populationen i databasen utgörs av de anordnare som i november 2015 hade tillstånd att bedriva assistansverksamhet från Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kompletterad med en population av anordnare (rådata) för åren 2013–2014 som Försäkringskassan manuellt plockat ut från sitt ekonomisystem. Eftersom Försäkringskassan inte för register över anordnarna (man saknar legal möjlighet till detta) är uppgifterna från myndigheten inte helt kompletta. Uppgifter från företag som funnits på kvasimarknaden, men upphört med sin verksamhet före 2013 finns inte i underlaget och för åren 2014 – 2015 kan det även finnas vissa brister.

För samtliga företag i populationen har uppgifter från SCB:s undersökning Företagens ekonomi (FEK)² lagts in i databasen, vilket kompletterats med information från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket och Skatteverket. Även statistik från Försäkringskassan som inte är en del av den sammanslagna databasen har använts för att beskriva utvecklingen av assistansersättningen.

Det ska betonas att det överlag är en betydande brist på statistiska uppgifter när det gäller att beskriva kvasimarknaden för personlig assistans, vilket delvis förklarar att det i princip inte finns tidigare heltäckande studier som beskriver kvasimarknadens funktionssätt. För att trots detta och i möjligaste mån kunna beskriva utvecklingen används därför även annan företagsstatistik som finns att tillgå hos SCB. Sådan statistik finns tillgänglig från år 2007 där en majoritet av assistansföretagen för personer med funktionsnedsättning finns inom branschkod SNI 88 102.

² Syftet med registret Företagens ekonomi (FEK) är att belysa näringslivets struktur med avseende på exempelvis lönsamhet, tillväxt, utveckling, finansiering och produktion. I undersökningen ingår samtliga av SCB registrerade företag exklusive finansiella företag.

4.3 Utvecklingen av assistansersättningen

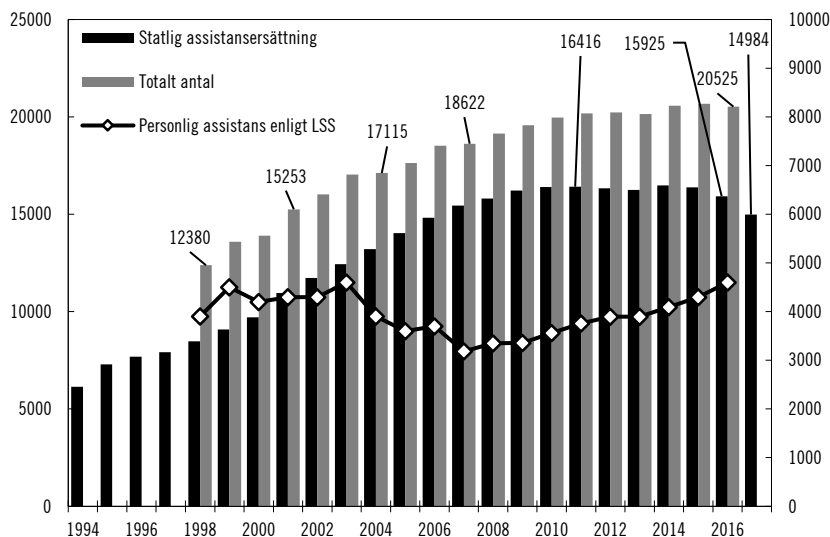
4.3.1 Utvecklingen av antal brukare och timmar

Kostnadsutvecklingen av assistansersättningen har mer eller mindre varit under debatt allt sedan lagen om assistansersättning infördes 1994. En central förklaring till det är att regering och riksdag har underskattat såväl storleken på målgruppen för personlig assistans som omfattningen av stödbehovet i timmar.

Figur 4.1 visar det totala antalet personer med personlig assistans över tid. År 2016 var det totala antalet drygt 20 500 personer, varav 15 925 hade statlig assistansersättning och 4 600 personlig assistans enligt LSS, det vill säga personlig assistans betald och beslutad av kommunen (grundläggande behoven understeg således 20 timmar per vecka). En iakttagelse är att när antalet personer med assistansersättning sjunker ökar antalet personer med assistans enligt LSS. Antalet brukare med kommunal assistans var som högst 2003 och 2016 nämligen 4 600 personer. Antalet med statlig assistansersättning var högst år 2011, nämligen 16 416 personer. Motsvarande antal i november 2017 var 14 984 personer.

Figur 4.1 Totalt antal personer med personlig assistans

Vänster axel=antal med statlig assistansersättning samt totalt antal med personlig assistans (staplar). Högre axel=antal med personlig assistans enligt LSS. År 1994–2017



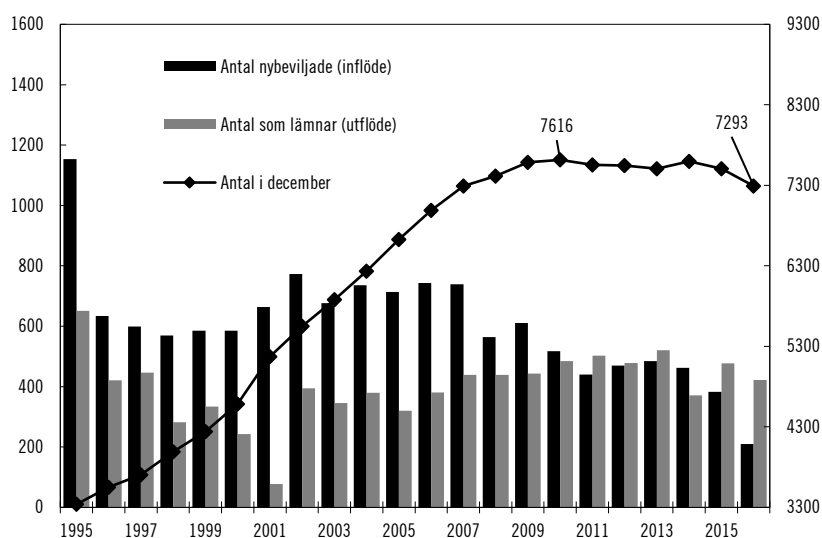
Källa: Försäkringskassan, Socialstyrelsen

Utgiftsökningen har lett till en diskussion om utvecklingen är rimlig och vad som kan förklara ökningen. Fram till år 2010 var förklaringen till kostnadsökningen att såväl antal mottagare som antal genomsnittstimmar ökade. Därefter har antalet personer med statlig ersättning varit förhållandevis konstant och sjunkit under de senaste åren. Sedan år 2010 är det istället genomsnittligt antal assistanstimmar per person och vecka som fortsätter driva kostnaderna uppåt (se figur 4.5).

Figurerna 4.2 och 4.3 visar att antalet kvinnor och män med assistansersättning sedan år 1994. I slutet av år 2016 var det drygt 8 600 män och nästan 7 300 kvinnor som hade ersättningen.

Figur 4.2 Antal kvinnor med statlig assistansersättning

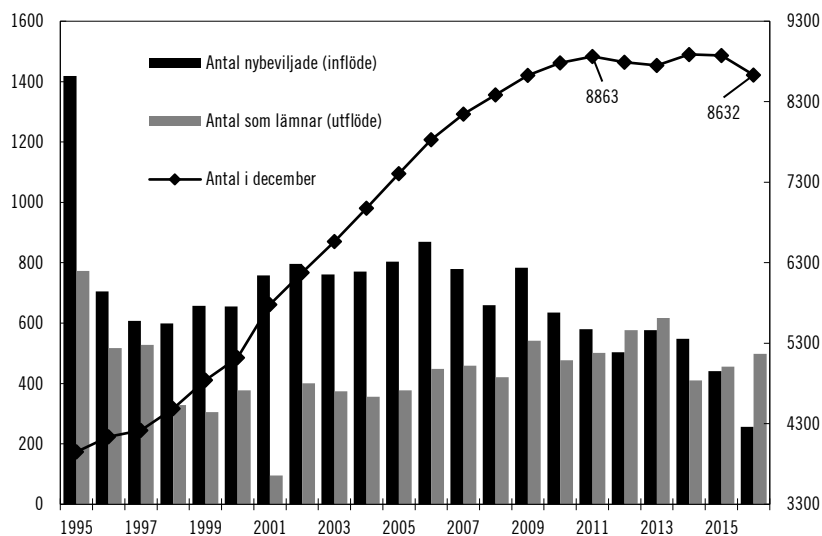
År 1995–2016



Källa: Försäkringskassan

Figur 4.3 Antal män med statlig assistansersättning

År 1995–2016

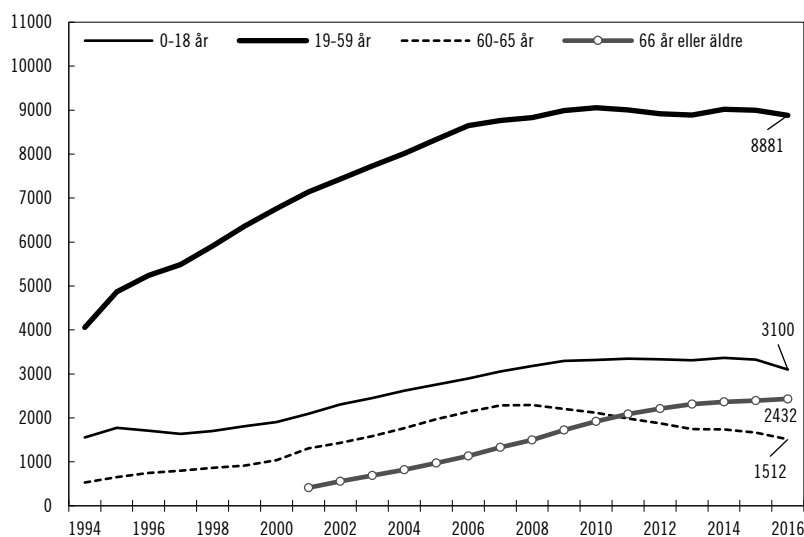


Källa: Försäkringskassan

Figur 4.4 visar utvecklingen av antalet personer med assistansersättning efter åldersgrupp. Den stora gruppen är personer i åldern 19–59 år (cirka 8 900 personer). Antalet barn och ungdomar är 3 100 personer. Sedan år 2001 kan personer med assistansersättning få behålla ersättningen efter 65 års ålder. Antalet personer som är 65 år eller äldre med assistansersättning har därför ökat varje år sedan år 2001.

Figur 4.4 Antal personer med statlig assistansersättning per åldersgrupp

År 1994–2016



Källa: Försäkringskassan

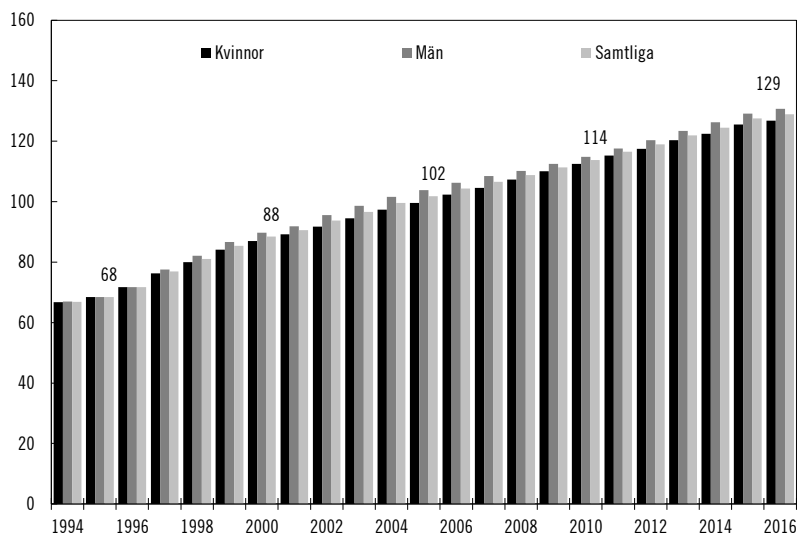
Vad som framför allt har uppmärksammats de senaste åren är ökningen av genomsnittligt antal assistanstimmar per person. Som framgår av figur 4.5 har ökningen varit närmast linjär och visar inga tecken på att avstanna, vilket antalet mottagare gjorde kring år 2009–2010.

Genomsnittligt antal assistanstimmar per mottagare har ökat för både kvinnor och män, flickor och pojkar, samtliga åldersgrupper och inom alla tre personkretsar. Denna ökning har pågått i jämn takt, från 68 timmar per vecka år 1995 till 102 timmar 2005 och till 129 timmar per vecka 2016 (lite mer än 18 timmar per dygn). En rapport visar att det genomsnittliga antalet beviljade timmar ökade *varje månad* under perioden 2002–2013 (ISF 2015). Det innebär att många assistansmottagare har en personlig assistent hos sig hela sin vakna tid, eller mer (Försäkringskassan 2016).

En bidragande orsak till timökningen är att de flesta mottagare ansöker om och beviljas fler timmar efter en tid med ersättningen. En rapport från Försäkringskassan visar att av de personer med ersättning år 2005, och som fortfarande hade ersättning år 2015, hade 70 procent beviljats ett högre antal timmar (Försäkringskassan 2016). Ökningen är dock inte begränsad till de som redan har ersättningen. För de som beviljas ersättningen för första gången har genomsnittet ökat från 76 timmar i veckan år 2005 till 104 timmar år 2015. Av de som nybeviljats ersättning söker en majoritet ytterligare timmar inom två

år, och 90 procent beviljas då i genomsnitt ytterligare 32 timmar per vecka (Försäkringskassan 2017).

Figur 4.5 Antal beviljade statliga assistanstimmar i genomsnitt per person och vecka
År 1994–2016



Källa: Försäkringskassan

Det finns flera förklaringar till att antalet assistanstimmar per person kontinuerligt har ökat. När assistansersättningen infördes lämnade lagtexten stort tolkningsutrymme, och svag vägledning kring hur många timmar assistansersättning som bör beviljas till dem med rätt till ersättning. Försäkringskassan (2016) menar att denna otydlighet har bidragit till ökningen. Utgångspunkten för Försäkringskassans handläggning har varit att de sökandes uttryckta individuella behov bestämt omfattningen av ersättningen (Försäkringskassan 2016).

En annan faktor som bidragit till timökningen är att de behov som ersättningen kan täcka har blivit fler över tid. Domar i Högsta förvaltningsdomstolen har medfört att behov tillkommit som inte beskrevs i samband med assistansersättningens införande. Ett sådant behov är så kallad tillsyn. Tillsyn kan till exempel vara att mottagaren behöver hjälp av någon med ingående kunskaper om mottagaren, eller så behövs det för oförutsedda behov (Försäkringskassan 2016).

Antalet personer med ersättning som tillhör de tre olika personkretsarna har förändrats genom åren. Denna förändrade sammansättning inom personkretsarna har ökat totalgenomsnittet. Andelen mottagare i personkrets 1 har ökat

(personer med utvecklingsstörning, autism och autismliknande tillstånd) och deras genomsnitt är relativt högt. Samtidigt har andelen mottagare i personkrets 3 minskat (personer med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar), vars genomsnitt är relativt lågt.

Ytterligare en förklaringsfaktor gäller barn som beviljats assistansersättning. Barn beviljas som regel inte assistansersättning för den tid de är i skolan (eller i barnomsorg) och inte heller för den tid som föräldrarna har ansvar för barnet. När barnet blir äldre minskar den tid som räknas som föräldraansvar, vilket leder till att barnen beviljas fler timmar. Av de barn som hade assistansersättning år 2005, och fortfarande hade ersättning 2015, hade ungefär 90 procent beviljats ett högre antal timmar. Denna process har under hela perioden bidragit till att det genomsnittliga antalet timmar ökat i jämn takt (Försäkringskassan 2016). Allra störst är timökningen det sista år en person kan beviljas fler timmar, det vill säga året innan den enskilde fyller 65 år.

En förklaring som diskuterats av Försäkringskassan och Inspektionen för Socialförsäkring (ISF) är utvecklingen av antalet privata anordnare som utför personlig assistans. Dessa vinstdrivande företag har ekonomiska drivkrafter att öka antalet beviljade timmar. Försäkringskassan (2015) visar att ett byte från kommunala anordnare till anordnare i privat regi innebär att antalet timmar per person ökade.

4.4 Utgifterna för assistansersättningen

Utgifterna för assistansersättningen har ökat för varje år sedan år 1994. Ett sätt och beskriva kostnadsutvecklingen är att 1994 kostade verksamheten staten ungefär lika mycket som domstolsväsendet medan den idag kostar lika mycket som domstolsväsendet plus de båda åklagarmyndigheterna plus det svenska polisväsendet. År 2015 uppgick de totala utgifterna till 29,8 miljarder kronor (tabell 4.1). Denna siffra är dock exklusive utgifterna för kommunalt beslutad personlig assistans. Inkluderas de cirka 4 300 personer som har kommunal personlig assistans var de totala utgifterna istället 34,5 miljarder kronor år 2015 (visas ej i tabell).

Utgifterna för assistansersättningen bestäms av tre faktorer: antalet personer med assistansersättning, genomsnittligt antalet assistanstimmar per person

samt den schablonersättning som utbetalas per timme assistans.³ Tabell 4.1 nedan visar de totala utgifterna för assistansersättningen⁴ sedan år 1994. I fasta priser ökade utgifterna för personlig assistans från cirka 4,4 miljarder kr år 1995, till nästan 30 miljarder kr år 2015.

Tabellen visar även kostnadsutvecklingen med en fast schablonersättning per timme (kolumn 3). Med andra ord så visar kolumn tre i tabell 4.1 utgifterna över tid om samma schablonersättning hade gällt under alla åren (291 kr, år 2017). Om 2017 års schablonersättning hade gällt år 2000 skulle exempelvis utgifterna för assistansersättningen uppgått till 11,38 miljarder kronor det året, istället för 6,96 miljarder kronor. Man kan även säga att kolumn tre visar en utveckling av kostnaderna som endast beror på ökningen av antalet brukare och ökningen av antalet assistanstimmar per person.

Även den årliga uppräkningsgraden av schablonersättningen visas i tabellen. Under år 1997–2005 ökade schablonen i genomsnitt med 3,2 procent per år. Mellan år 2006–2013 var ökningstakten 3,3 procent per år. Mellan 2014–2018 är ökningen av schablonen i genomsnitt endast 1,4 procent per år. Schablonersättningens uppräkning har därmed varit betydligt lägre under de senaste åren jämfört med tidigare. Schablonersättningen ska användas till;

- lönekostnader för personliga assistenter, inklusive lagstadgade sociala avgifter, särskild löneskatt samt premier för avtalsförsäkringar
- administrationskostnader, exempelvis kostnader för bokföring och annan redovisningshjälp samt företagsförsäkringar
- assistansomkostnader, vilket kan vara kostnader som brukaren har för sina personliga assistenter i samband med exempelvis gemensamma aktiviteter utanför bostaden.
- avslutningsvis ska den användas för utbildningskostnader⁵, arbetsmiljöinsatser och övriga personalomkostnader.

Det är regeringen som årligen beslutar om schablonersättningens storlek. Om det finns särskilda skäl kan Försäkringskassan besluta att assistansersättningen

³ Från den 1 september 1997 gäller att assistansersättningen lämnas som en schablon med ett fast belopp per timme. Dessförinnan beviljades ersättning för de verkliga kostnaderna för löner och kostnader för administration upp till ett högsta belopp per timme.

⁴ Den 1 november 1997 infördes det kommunala finansieringsansvaret för de första 20 timmarna per vecka för alla personer med assistansersättning.

⁵ Utbildningskostnader kan bestå av kostnader för kurser, lärare och föreläsare samt lokaler för utbildning och fortbildning av assistenter och ersättningsberättigade.

ska betalas ut med ett högre belopp än det vanliga schablonbeloppet. Det högre beloppet får inte överstiga schablonen med mer än tolv procent. Särskilda skäl kan vara en assistent med speciell kompetens, omfattande assistans som är förlagd på obekvämt arbetstid eller en assistent som fungerar som arbetsledare för att samordna den personliga assistansen.

Tabell 4.1 Totala utgifter för statlig assistansersättning samt schablonersättning per timme
År 1994–2017. Miljoner kr

	Löpande priser	Fasta priser*	Fast schablon 2017	Schablonersättning per timme	Årlig uppräknings av schablon %	Löneökning** %
1994	2 260	2 880	–	–	–	–
1995	3 470	4 360	–	–	–	–
1996	4 150	5 140	–	–	–	–
1997	4 630	5 710	8 210	164 kr	–	–
1998	5 190	6 390	8 990	168 kr	2,4	–
1999	6 040	7 430	10 160	173 kr	3,0	–
2000	6 960	8 520	11 380	178 kr	2,9	–
2001	8 240	10 000	13 030	184 kr	3,4	–
2002	9 740	11 510	14 840	191 kr	3,8	–
2003	11 170	12 960	16 410	198 kr	3,7	–
2004	12 750	14 530	18 100	205 kr	3,5	–
2005	14 340	16 300	19 680	212 kr	3,4	–
2006	16 090	18 160	21 390	219 kr	3,3	3,0
2007	18 170	20 200	23 190	228 kr	4,1	0,6
2008	19 850	21 690	24 380	237 kr	4,0	7,7
2009	21 750	22 770	25 630	247 kr	4,2	3,8
2010	23 190	24 500	26 780	252 kr	2,0	1,6
2011	24 290	25 420	27 390	258 kr	2,4	2,6
2012	25 920	26 390	28 240	267 kr	3,5	3,5
2013	27 110	27 290	28 680	275 kr	3,0	1,5
2014	28 590	28 850	29 710	280 kr	1,8	–
2015	29 780	29 990	30 520	284 kr	1,4	2,7
2016	26 340	26 640	26 620	288 kr	1,4	1,0
2017	27 810	27 810	27 810	291 kr	1,0	–
2018	–	–	–	295,4 kr	1,5	–

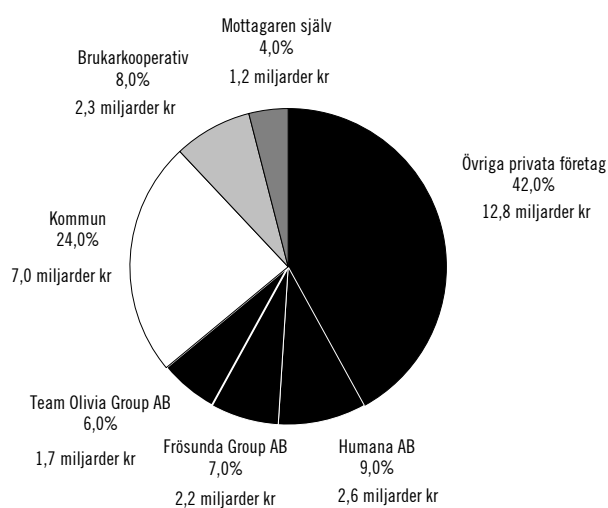
Anm. *Fastprisberäknat utifrån prisbasbeloppet år 2016. ** Innan år 2005 fanns ingen lönestatistik för personliga assistenter alls. Löneökning för vårdbiträden och personliga assistenter 2006–2013. Endast personliga assistenter från år 2015. Källa: Egna beräkningar

4.5 Anordnarnas marknadsandelar

En person med assistansersättning kan själv välja vem som ska utföra den personliga assistansen. Brukaren kan själv vara arbetsgivare och anställa assistenter, anlita kommunen, ett företag eller en organisation. En privat anordnare kan vara en fysisk person (enskild näringsidkare) eller juridisk person (aktiebolag, ekonomisk förening eller handelsföretag) eller ett brukarkooperativ. Regelverket kring assistansersättningen är neutralt oavsett utförarform. Den utbetalda schablonersättningen är densamma oavsett typ av anordnare. Enda undantaget är egna arbetsgivare utan enskild näringsverksamhet (cirka 600 assistansberättigade) som får ersättning för faktiska kostnader upp till schablonersättningens nivå.

Figur 4.6 visar att det är cirka 24 procent av den statliga assistansen som utförs i kommunal regi, vilket medför att 76 procent av den personliga assistansen utförs av privata utförare. Bland de privata anordnarna finns tre stora dominerande aktörer. Det är koncernen Humana AB som tog emot 9 procent av den utbetalda statliga assistansersättningen år 2015 (2,6 miljarder kr). Den näst största aktören är Frösunda Group AB, som hanterade cirka 7 procent av den (2,2 miljarder kr) utbetalda assistansersättningen. Den tredje dominerade aktören är koncernen Team Olivia Group AB. Denna koncern har 12 olika dotterbolag som bedriver assistansverksamhet.

Figur 4.6 Utbetalad assistansersättning från Försäkringskassan efter anordnartyp. År 2015.

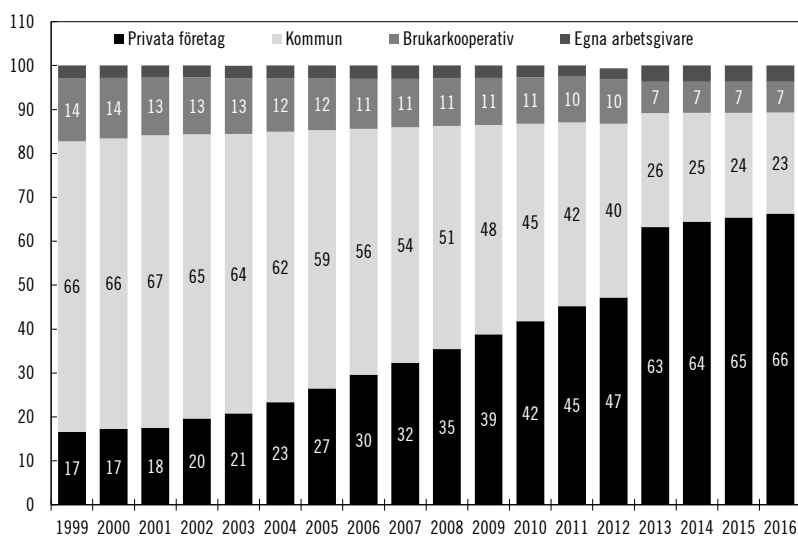


Källa: Egna beräkningar

Under lång tid har allt fler personer valt en privat anordnare. Figur 4.7 visar att i början på 2000-talet var det omkring 17–18 procent som valde ett privat företag som anordnare. Kommunernas marknadsandel var 66 procent. Mellan 2002–2010 fördubblade sedan de privata företagen sin andel av den utförda personlig assistansen. År 2016 var det 66 procent av brukarna som hade ett privat företag som utförde den personliga assistansen. Det ska nämnas att Försäkringskassan har bytt källa för statistiken om anordnartyp. Därför skiljer sig uppgifterna för år 2013 från tidigare år.

Figur 4.7 Marknadsandel efter anordnartyp

År 1999–2016. Andel i procent



Anm. Från år 2013 har Försäkringskassan bytt källa för statistiken om anordnartyp. Därför är det svårt att jämföra siffrorna innan och efter år 2013. Källa: Försäkringskassan

Av personer som nybeviljas assistansersättning (tabell 4.2) är andelen som väljer en privat anordnare hela 74 procent. Drygt 20 procent av de nybeviljade väljer en kommun och 2 procent av dem som nybeviljades ersättning väljer ett brukarkooperativ. Att det är en högre andel som väljer ett privat företag bland de nya med ersättning tyder på att utvecklingen mot en allt högre privatiseringsgrad fortsätter.

Tabell 4.2 Marknadsandel efter anordnartyp

Nybeviljade (inflöde) per år. Andel i procent. År 2013–2016

	2013	2014	2015	2016
Privata företag	73	72	71	74
Kommun	19	21	21	21
Brukarkooperativ	5	4	4	2
Mottagaren själv	3	3	4	3
Summa (%)	100	100	100	100

Källa: Försäkringskassan

Det finns skillnader mellan grupper med assistansersättning när det gäller val av anordnare (tabell 4.3). Familjer som har barn med assistansersättning väljer i liten uträkning kommunen som anordnare. Av de assistansberättigade är 19 procent barn i åldern 0–18 år, men det är endast 6 procent bland dem som valt en kommun som anordnare. Äldre personer med assistansersättning är

däremot överrepresenterade bland dem som väljer en kommun som anordnare. Tabell 4.3 visar även att personkrets 1 i hög grad finns inom brukarkooperativen. Utrikes födda väljer i något lägre grad än inrikes födda en kommun som anordnare.

Tabell 4.3 Andel personer med statlig assistansersättning efter kön, ålder, personkrets samt inrikes- och utrikesfödd

Procent. År 2016

	Privata företag	Kommun	Brukarkooperativ	Mottagaren själv	Samtliga
Kvinnor	46	47	46	41	46
Män	54	53	54	59	54
Summa %	100	100	100	100	100
0–18 år	25	6	15	14	19
19–59 år	54	55	70	64	56
60–65 år	8	14	5	8	9
66 år eller äldre	13	24	9	14	15
Summa %	100	100	100	100	100
Personkrets 1	48	43	62	38	46
Personkrets 2	5	10	5	4	6
Personkrets 3	47	47	32	58	48
Summa %	100	100	100	100	100
Inrikes född	78	88	88	75	81
Utrikes född	22	12	12	25	19
Summa %	100	100	100	100	100
Antal personer	10 554	3 666	1 114	591	15 925

Källa: Försäkringskassan

I en rapport från ISF (2017) beskrivs de olika mekanismer som finns när val av anordnare ska ske. Dessa mekanismer är medvetenhet, motivation, information och byteskostnad. Den empiriska analysen i rapporten grundas på en enkät som endast besvarades av 196 brukare. Detta innebär att det är svårt att generalisera utifrån enkätsvaren och de bör därmed tolkas med försiktighet. Men nästan alla som svarade på enkäten vet att brukaren själv har rätt att välja. Majoriteten upplever att det skulle vara en stor ansträngning att byta anordnare. Drygt 40 procent har haft samma anordnare i mer än 10 år, och de flesta är nöjda med sin nuvarande anordnare. Det finns vidare en upplevelse av att det finns information att tillgå, men att den delvis är ostrukturerad (ISF 2017:16).

Tidigare studier har uppmärksammat att privata anordnare har drivkrafter att öka antalet timmar per kund. Schablonersättningens konstruktion och schablonbeloppets nivå skapar möjligheter till vinst per timme för företagen (SOU 2012:6, Riksrevisionen 2004, ISF 2012). Det kan enligt dessa studier därför finnas risk att företagen hjälper till att överdriva assistansbehoven för sina kunder.

År 2016 hade assistansmottagarna i de privata företagen 128 timmar per person och vecka (tabell 4.4). Motsvarande siffra för dem som anlitat en kommun var 127 timmar. Personer som anlitar ett brukarkooperativ hade i genomsnitt 142 assistanstimmar per person och vecka. I en rapport från Försäkringskassan (2015) studeras skillnader i antalet timmar mellan privata och andra anordnare. När hänsyn tas till skillnader mellan brukare hos anordnarna (antal år ersättning, personkrets, ålder och kön) har de privata anordnarna ett 4 timmar högre genomsnitt än andra anordnare.

Tabell 4.4 Antal statliga assistanstimmar i genomsnitt per person och vecka efter kön, ålder, personkrets samt inrikes- och utrikesfödd

År 2016

	Privata företag	Kommun	Brukarkooperativ	Mottagaren själv	Samtliga
Kvinnor	126	125	141	134	127
Män	129	129	143	138	131
0–18 år	111	102	116	129	111
19–59 år	139	138	153	142	140
60–65 år	130	131	127	141	130
66 år eller äldre	111	109	112	116	111
Personkrets 1	130	132	148	137	133
Personkrets 2	155	142	171	159	151
Personkrets 3	123	120	131	135	124
Inrikes född	129	129	143	139	130
Utrikes född	122	119	139	129	123
Samtliga	128	127	142	136	129

Källa: Försäkringskassan

I Försäkringskassans (2015) analys undersöktes även utvecklingen av antal timmar över tid för olika anordnatyper. Resultaten visar att de med privat anordnare eller ett brukarkooperativ, hade en högre ökning av antalet timmar än de med en kommunal anordnare. Brukare med en privat anordnare hade en högre (1,4 timmar) årlig ökning av timmar per vecka än de med en kommunal anordnare. Vid byte av anordnare från kommunal till privat anordnare beviljades ytterligare 8 timmar per vecka jämfört med de som inte bytt (Försäkringskassan 2015).

Försäkringskassan (2015) skriver att handläggarna på myndigheten i vissa fall upplever att de privata anordnarna försöker påverka deras behovsbedömningar. Representanter från det privata företaget kan vara ombud och driva ärendet för den sökandes räkning. Behovsutredningen har i vissa fall kommit att likna en förhandlingssituation med anordnaren.

En akademisk avhandling (Roos 2009) visar att under perioden 1994–2006 fick brukare som anlidade vinstsyftande assistansanordnare 18 procent fler assistanstimmar jämfört med brukare som anlidade kommunen. Denna skillnad kvarstod efter kontroll av typ av funktionsnedsättning. Resultatet kan tolkas som att de privata företagen är bättre på att tillvarata brukarnas intressen, eller att de har ett incitament att verka för att brukaren får fler timmar, och utföraren därigenom får högre intäkter (se Hartman 2011).

4.6 Arbetsmarknaden

4.6.1 Personliga assistenter och kollektivavtal

Eftersom assistansen utförs i brukarens vardag blir de personliga assistenternas anställningsvillkor en del av assistansens innehåll. Tydliga exempel på detta är assistenternas arbetstider och dess förläggning på dygnet, möjligheterna till en god fysisk arbetsmiljö i brukarens hem och möjligheten att planera för ledighet och semester (Kommunal 2015). Det kan även konstateras att brukarens självbestämmande, inflytande och valfrihet enligt LSS-lagstiftningen påverkar de arbetsrättsliga villkoren – inklusive kollektivavtalen – för de anställda i branschen.

Sedan år 2014 har SCB uppgifter om antalet anställda personliga assistenter. Statistiken visar att det var 73 180 personer år 2015 som hade personlig assistent som huvudsakligt yrke (tabell 4.5). Av de personliga assistenterna är 75 procent kvinnor. Många i yrket är unga; 34 procent är under 30 år, och 56 procent är yngre än 40 år.

Det är 33 procent av assistenterna som arbetar inom kommunerna och 67 procent inom den privata sfären, varav 55 procentenheter i aktiebolag. Kvinnliga assistenter är överrepresenterade inom kommunerna och män är överrepresenterade bland aktiebolag.

Tabell 4.5 Personliga assistenter efter ålder och kön

Anställda. År 2015

	Kvinnor		Män		Samtliga	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
16–29 år	18 312	33	6 538	36	24 850	34
30–39 år	12 016	23	4 345	24	16 361	22
40–49 år	11 039	20	3 373	18	14 412	20
50–59 år	10 133	18	2 903	16	13 036	18
60–64 år	3 447	6	1 074	6	4 521	6
Samtliga	54 947	100	18 233	100	73 180	100

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

Tabell 4.6 Personliga assistenter efter sektor och kön

Anställda. År 2015

	Kvinnor		Män		Samtliga	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Kommuner	19 428	35	4 455	24	23 883	33
Aktiebolag	28 611	52	11 353	62	39 964	55
Egna företagare	674	1	414	2	1 088	1
Andra företag	933	2	424	2	1 357	2
Organisationer	3 871	7	1 198	7	5 069	7
Övrigt	1 429	3	390	2	1 819	2
Samtliga	54 946	100	18 234	100	73 180	100

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

Under våren 2017 började Försäkringskassan att samla in uppgifter om hur många av de personliga assistenterna som omfattas av kollektivavtal. Det är assistenterna själva som rapporterar detta till myndigheten. Enligt Försäkringskassan var det i augusti år 2017 nio av tio, alltså 90 procent, av assistenterna inom privat sektor som uppgav att de hade kollektivavtal. I kommunerna täcks samtliga anställda av kollektivavtal. En viktig del i kollektivavtalen är att arbetsgivaren betalar in premier till tjänstepension, en annan är avtalade lägsta löner och andra arbetsvillkor. Även på den totala arbetsmarknaden är det ungefär 90 procent av löntagarna i åldern 16–64 år som omfattas av kollektivavtal. Inom hela den privata sektorn omfattar kollektivavtalen ungefär 85 procent av löntagarna (se Kjellberg 2017).

Inom området personlig assistans sluts kollektivavtal mellan Svenska Kommunalarbetsareförbundet⁶ och Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), Vårdföretagarna (inom Almega) och Arbetsgivarförbundet KFO. Arbetsgivarpart i kommunerna är Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt Arbetsgivarförbundet PACTA. Det två största privata anordnarna Humana

⁶ Det är fackföreningen Kommunal som företräder alla personliga assistenter.

AB och Frösunda är exempelvis medlemmar i Vårdföretagarna och har kollektivavtal i överenskommelse med Kommunal.

I kollektivavtalen för personliga assistenter finns särskilda anställningsformer. Inom exempelvis PAN-avtalet finns anställningar på så kallad *begränsad tid för visst arbete*. Denna anställningsform innebär att arbetsgivaren kan säga upp assistenten om uppdraget upphör, det vill säga om brukaren inte längre vill ha just den assistenten. I andra avtal kallas anställningsformen för *anställning för viss tid så länge uppdraget varar*. Det behövs ingen saklig grund för uppsägning enligt avtalen.

Även uppsägningstiderna i dessa avtal skiljer sig jämfört med många andra delar av arbetsmarknaden. Vissa anställda har sex månaders uppsägningstid vid anställningar som varat längre än ett år, annars en månad. För andra anställda (oklart hur många) inom de privata avtalen gäller kortare uppsägningstider, som huvudregel 14 dagar (Kommunal 2015).

Enligt Kjellberg (2017) är det främst små företag på arbetsmarknaden som saknar kollektivavtal. Siffror (från år 2010) visar att 33 procent av företagen med 1–4 anställda hade kollektivavtal. Motsvarande siffra för företag med 5–19 anställda var 68 procent, och för företag med 20–49 anställda var siffran 87 procent. Även på kvasimarknaden för personlig assistans är det troligtvis de små anordnarna som saknar kollektivavtal.

4.6.2 Anmälda arbetsskador på grund av sexuellt ofredande

Det är Arbetsmiljöverket som mottar anmälningar kring arbetsskador och arbetssjukdomar. Från 2012 till och med november 2017 har Arbetsmiljöverket mottagit totalt 212 anmälningar om arbetssjukdomar orsakat av sexuellt ofredande, varav 43 av anmälningarna är från personliga assistenter. Detta är 20 procent av alla anmälningar. Personlig assistent har flest anmälningar av alla yrken, följt av undersköterskor med arbetsplats förlagd i hemmamiljö (13 anmälningar). En majoritet av alla anmälningar rör sektorn vård och omsorg. I övrigt handlar det om enstaka fall inom andra yrkeskategorier. Även i den arbetsmiljöundersökning som genomfördes av myndigheten 2015 är andelen assistenter som uppger att man varit utsatt för sexuella trakasserier högre än för andra yrken och även här är det vanligare inom sektorn vård och omsorg.

En möjlig förklaring till detta är att yrket assistent är ett kontaktyrke, liksom övrig vård och omsorg, som utövas i nära samspel med brukaren och på dennes uppdrag. Som framgår ovan är också anställningstryggheten ovanligt låg för att vara på den svenska arbetsmarknaden. Anställningsformen gör att du kan bli uppsagd utan motivering med kort uppsägningstid. Brukaren kan företrädas av en god man, ofta en anhörig, som kan vara arbetsledare och bestämma vilka pass och schema samt även bestämma lön. Som anställd står man således i en ovanligt stark beroendeställning till sin arbetsgivare. På assistentens arbetsplats vistas också andra personer än brukaren, exempelvis anhöriga till brukaren. Statistiken från Arbetsmiljöverket beskriver inte vem som utsatt assistenten för sexuellt ofredande, men att detta skett på assistentens arbetsplats. Anmälningfrekvensen är en indikator på att yrket personlig assistent är särskilt utsatt på arbetsmarknaden i detta avseende. Detta då frekvensen är avvikande i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt.

4.6.3 Arbetstillstånd för personliga assistenter

Det finns möjlighet att arbeta i Sverige som arbetstagare från tredje land (utanför EU/EES). Det krav som gäller för detta finns i 6 kap. 2 § utlänningslagen. Kraven innebär att tjänsten ska ha utannonserats i Sverige och inom EU/EES i minst 10 dagar. Anställningsvillkoren ska vara på minst samma nivå som svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt inom yrket eller branschen, och lönen ska vara på minst samma nivå som svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt inom yrket eller branschen. Migrationsverket kontrollerar att lönen som erbjuds gör det möjligt för arbetstagaren att försörja sig (detta har främst betydelse vid deltidsarbete). Arbetsgivaren ska även ha för avsikt att teckna privat sjukförsäkring, livförsäkring, trygghetsförsäkring vid arbetsskada och tjänstepensionsförsäkring när den anställda påbörjar sin anställning. Att villkoren uppfyllts kontrolleras sedan vid en förlängningsansökan eller vid ett ärende om efterkontroll.

Under 2017, till och med november, har 14 524 sådana arbetstillstånd beviljats, varav 248 avser arbete som personlig assistent. År 2016 beviljades 223 arbetstillstånd som avser arbete som personlig assistent, och 2015 var antalet 143 tillstånd. Personlig assistent är den sjunde vanligast yrkeskategorin. Vanligast är it-tekniker och civilingenjörer följt av bärplockare, kockar/kallskänkor, köks- och restaurangbiträden samt städare.

Migrationsverket har sedan oktober 2017 särskilda utredningskrav gällande bland annat personliga assistenter. Arbetsgivare med fler än 50 anställda undantas dock från dessa utredningskrav. Migrationsverket kan kontakta Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att kontrollera att det finns tillstånd att bedriva personlig assistans, samt Försäkringskassan om begäran kring antalet assistanstimmar som brukaren har beviljats.

Arbetsgivaren ska till ansökan bifoga ett fackligt (i detta fall Kommunal) yttrande. Detta omfattar ett ställningstagande till om kollektivavtal finns, eller om de av arbetsgivaren noterade anställningsvillkoren är i nivå med kollektivavtalen. Facket har även möjlighet att lämna ett yttrande, vilket facket även ofta gör. Facket kan även ha synpunkter på om arbetsgivaren anses seriös eller ej.

Arbetsgivaren ska vidare redovisa hur företaget klarar av att garantera lön för personen som söker arbetstillstånd under minst tre månader. Som exempel kan arbetsgivaren lämna in resultat- och balansräkning och dokument på likvida medel. Arbetsgivaren ska även lämna in företagets skattekontoutdrag för de tre senaste månaderna om denne tidigare anställt personer från länder utanför EU. Detta för att Migrationsverket ska kunna bedöma om arbetsgivaren har betalat arbetsgivaravgifter för sina anställda. Ytterligare uppgifter om arbetsgivaren kan kontrolleras om det finns omständigheter som tyder på att det föreligger en skenanställning eller annat missbruk av regelverket.

4.7 Kommunalt utförd personlig assistans

När lagen om stöd och service (LSS) infördes 1994 delades ansvaret för insatsen personlig assistans mellan stat och kommun. Staten genom Försäkringskassan ansvarar för personer som har ett grundläggande behov på mer än 20 timmar per vecka, medan kommunerna ansvarar för personer som har ett grundläggande behov av assistans som är mindre än 20 timmar per vecka. Den kommunala personliga assistansen benämns ofta ”personlig assistans enligt LSS”.

Som nämnts tidigare kan en person som blir beviljad personlig assistans själv välja utförare eller att vara arbetsgivare själv för sina assistenter. Detta gäller både för kommunal och statligt beslutad assistans. Kommunerna har dock ett ansvar för att alla med personlig assistans kan få insatsen utförd som en del av

det s.k. basansvaret (SKL 2015). Detta innebär att privata utförare har möjlighet att välja att *inte* ta emot en assistansberättigad, något som kommunerna inte kan göra.

För personlig assistans enligt LSS där den assistansberättigade valt en privat anordnare ska kommunen betala en skälig ersättning till anordnaren, vilket inneburit att de allra flesta utgår från den statliga schablonersättningen. Cirka 25 procent av kommunerna har dock valt lägre nivåer på ersättningen, eller andra konstruktioner av denna (SKL 2015). Ett tjugotal kommuner har också upphört att vara utförare av assistans genom att överlåta sitt utföraransvar på en eller flera privata företag. Detta sker genom upphandling eller genom att tillämpa lagen om valfrihetssystem, LOV (SKL 2015).

Många kommuner anser att de inte klarar att utföra den statligt beslutade assistansen med full kostnadstäckning vid nuvarande nivå på schablonersättningen. En uppskattning för alla kommuner visar på cirka 10–12 procent högre kostnader än schablonersättningen för kommunalt utförd assistans (SKL 2015).⁷ Eftersom denna merkostnad för alla kommuner verkar vara omkring 1 miljard kronor (SKL 2015) finns det anledning att försöka bedöma vad kostnadsskillnaderna gentemot privata anordnare består av. Det ska nämnas att siffran 1 miljard kronor är en uppskattning och därför ska tolkas med försiktighet.

En grundläggande skillnad mellan offentliga och privata anordnare av assistans är att för ett privat företag (eller ett kooperativ) är det nödvändigt att klara verksamheten med de intäkter som betalas från Försäkringskassan eller kommunen per utförd timme. De företag eller kooperativ som inte klarar detta finns inte kvar på marknaden på sikt. För kommunerna finns möjligheten att skattefinansiera delar av kostnaderna för verksamheten.

I politiskt styrda organisationer finns dessutom en mängd olika mål som konkurrerar med det ekonomiska. Dessa mål rör bland annat villkoren för de anställda, exempelvis en ambition att erbjuda tillsvidareanställningar och heltid till alla som vill ha det. Detta höjer personalkostnaderna (SKL 2015).

Det finns även skillnader mellan privata anordnare och kommuner vad gäller andra arbetsvillkor (utifrån kollektivavtalen). En del kommunala personliga assistenter har en veckoarbetstid på 38,25 timmar. Anledningen till den lägre

⁷ Det finns dock en variation mellan kommuner vad gäller kostnadsnivån för personlig assistans.

veckoarbetstiden är att de vanligen arbetar helgdagar som för andra arbetstare är arbetsbefriade. I avtalen för privata anordnare är veckoarbetstiden nästan alltid 40 timmar.

Ersättningen för obekväm arbetstid är något högre inom den kommunala sektorn. Även de kommunala kollektivavtalens ersättningsmodell för jourarbete skiljer sig från övriga avtal. Likaså kan avtalen skilja sig avseende uppsägningstider, där de kommunala ofta har längre uppsägningstider.

Sammantaget har således kommunerna något generösare arbetsvillkor för de personliga assistenterna i jämförelse med de privata anordnarna (se även SOU 2014:9). Att de privata anordnarna kan göra vinst medför säkerligen även incitament för dessa att effektivisera administration och andra delar av verksamheten. Vissa av de privata anordnarna har heller inte tecknat några kollektivavtal alls för de anställda.

4.8 De privata anordnarna

4.8.1 Översikt av de privata anordnarna

Det är således en stor majoritet av personerna med assistansersättning som numera väljer en privat anordnare. I detta avsnitt beskrivs dessa privata anordnare med hjälp av data från Statistiska centralbyrån (SCB), Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Bolagsverket och Skatteverket. Eftersom det är mer än två års fördröjning av SCB:s företagsdata på mikronivå är det endast statistikuppgifter fram till år 2015 som kan redovisas. Vissa uppgifter på exempelvis branschnivå finns dock för år 2016.

Det var cirka 1 300 privata anordnare som fick utbetald assistansersättning från Försäkringskassan (någon gång under) år 2015, eller hade ett tillstånd från IVO (i november 2015) att bedriva assistansverksamhet.

Dessa privata anordnare hade en sammanlagd omsättning på 40,8 miljarder kronor år 2015, varav cirka 22,7 miljarder kronor (eller 56 procent) var assistansersättning. Många anordnare bedriver således även andra verksamheter i sina företag. Många av anordnarföretagen är små; medianomsättningen var 3,2 miljoner kronor. Anordnarna sysselsatte sammanlagt 78 360 personer omräknat till heltidstjänster. Det var 60 anordnare som inte hade någon omsättning

alls. Dessa företag har tillstånd att bedriva assistans, men har inte någon verksamhet igång.

Tabell 4.7 beskriver de privata assistansanordnarna utifrån ett antal aspekter. I tabellen ingår endast anordnare med en omsättning som uppgår till cirka en månadsutbetalning i assistansersättning för minst en person.

Drygt 70 procent av de privata anordnarna bedriver sin verksamhet i aktieföretagsform och 18 procent är enskilda näringsidkare. Av alla anordnare är det 53 procent som har maximalt nio anställda. Bland enskilda näringsidkare är denna andel 90 procent. Tabell 4.7 visar även att 75 procent av anordnarna har 1–10 brukare i verksamheten. Majoriteten anordnare är således små företag.

Som nämns ovan är det många anordnare som samtidigt bedriver annan verksamhet. Det är 67 procent av anordnarna som har personlig assistans som *huvudsaklig* verksamhet.⁸ Ungefär 7 procent har sociala insatser för äldre som huvudsaklig verksamhet och 26 procent av anordnarna är utspridda på många olika huvudsakliga verksamhetsområden, samtidigt som de i någon mån bedriver assistansverksamhet (se tabell 4.7).

⁸ SNI-kod 88 102 Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder.

Tabell 4.7 Privata anordnare av personlig assistans

Alla anordnare. Andel i procent. År 2015

	Fysiska	Handels	AB	Ek. för.	Samtliga
Ägarkategori					
Privat svenskt utan koncern	100	97	74	92	81
Privat svenskt med koncern	0	3	24	8	18
Utländsk koncern	0	0	2	0	1
Summa %	100	100	100	100	100
Medelantal anställda					
0 anställda	15	11	4	3	6
1–4 anställda	45	52	22	25	27
5–9 anställda	30	23	18	13	20
10–19 anställda	6	5	12	18	10
20–49 anställda	3	4	19	15	16
50–99 anställda	1	2	11	11	9
100–199 anställda	0	3	7	8	6
200 anställda eller fler	0	0	7	7	6
Summa %	100	100	100	100	100
Antal brukare					
1 brukare	80	75	37	34	44
2–10 brukare	19	19	33	38	31
11–50 brukare	1	4	23	21	19
51–100 brukare	0	2	4	3	3
101–200 brukare	0	0	2	2	2
200 brukare eller fler	0	0	1	2	1
Summa %	100	100	100	100	100
Bransch (SNI)					
Öppna sociala insatser äldre	2	9	8	8	7
Öppna sociala insatser funktionshinder	71	73	65	80	67
Övriga branscher	27	18	27	12	26
Summa %	100	100	100	100	100
Andel (%)	18	5	71	6	100
Antal företag	207	66	840	60	1 173

Källa: Egna beräkningar

Det är tre olika populationer (grupper) av anordnare som fortsättningsvis beskrivs i tabeller och diagram nedan.⁹ Den främsta förklaringen till att använda sig av tre populationer är att tillgången på statistik är bristfällig i flera fall. Vissa aspekter av kvasimarknaden är nämligen endast möjlig att beskriva utifrån en av populationerna (grupperna) enligt nedan. De tre populationerna definieras på följande sätt:

- **Alla anordnare:** utförare i privat regi vilka bedriver assistansverksamhet i någon mån, dvs. här ingår även företag som har en annan huvudsaklig verksamhet än personlig assistans (7 av 10 företag i denna grupp har dock assistans som huvudsaklig verksamhet).

⁹ De ungefär 600 personer med assistansersättning som är egna arbetsgivare, men utan att driva företag, är exkluderade i den statistik som presenteras. Dessa personer redovisar sina kostnader för den utförda assistansen i särskild ordning till Försäkringskassan. Dessa assistansberättigade får ersättning för faktiska kostnader upp till de belopp som gäller för schablonersättningen.

- **Endast SNI 88 102:** utförare i privat regi vilka har personlig assistans som huvudsaklig verksamhet.
- **Hela SNI 88 102:** alla privata företag inom SNI-koden. Den stora majoriteten har personlig assistans som huvudsaklig verksamhet. Men en minoritet av företag bedriver istället daglig verksamhet, avlösar- och ledsagarservice eller hemtjänstverksamhet för personer med funktionsnedsättning.

Samtidigt som det under de senaste 20 åren blivit en allt högre andel privata utförare inom välfärdssektorn (vård, skola och omsorg) har i flera fall stora vinstdrivande koncerner etablerat sig, växt genom uppköp, och blivit dominerande aktörer (se SOU 2016:78). Detta gäller även inom personlig assistans.

Tabell 4.8 visar de 20 största privata anordnarna utifrån antal assistansberättigade i företagen. Humana AB, Frösunda Group AB och Team Olivia Group AB är de tre stora dominerande aktörerna med ungefär 1 605, 1 109 respektive drygt 1 020 brukare (med statlig assistansersättning). Den fjärde största anordnaren är Brukarkooperativet JAG AB med 480 brukare. Dessa fyra anordnare beskrivs närmare i slutet av detta kapitel.

I en nyligen publicerad sammanställning är Humana AB storleksmässigt nummer fyra av alla välfärdsföretag i Sverige efter Praktikertjänst, Capio och Attendo. Brukarkooperativet JAG AB är den näst största idéburna aktören på välfärdsmarknaden efter Ersta diakoni (Dagens Samhälle 2017).

Nästan alla av de större anordnarna är aktiebolag. Ett aktiebolag som bedriver personlig assistans kan ha ett mer eller mindre uttalat vinstintresse. Det finns aktiebolag som inte startat verksamheten med huvudsyfte att generera vinst, utan snarare för att lösa en situation för exempelvis en anhörig som beviljats assistansersättning och där det finns en önskan om att själva få styra och utforma verksamheten. Sedan har företaget vuxit över tid och bedriver verksamhet för flera brukare. För vissa andra aktiebolag är vinsten central. Företag i aktiebolagsform ska ju enligt lag i första hand bedrivas i vinstsyfte och ge avkastning till aktieägarna. I en kommun eller kommunalägt företag är vinst inte det primära syftet med verksamheten.

Tabell 4.8 Antal brukare med statlig assistansersättning hos de 20 största privata anordnarna (på koncernnivå) av personlig assistans

År 2014–2016

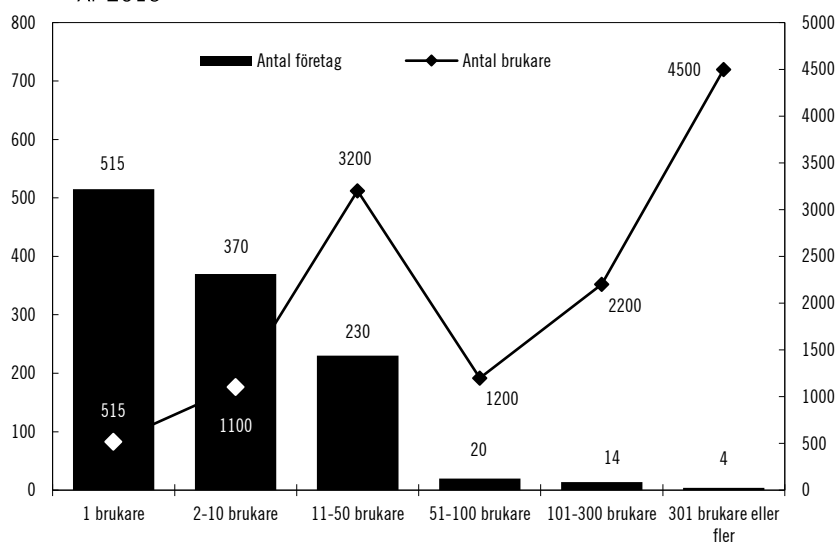
	2014	2015	2016
Humana AB	1 730	1 680	1 605
Frösunda Group AB (3 dotterbolag med assistans)	1 505	1 358	1 109
Team Olivia Group AB (12 dotterbolag med assistans)	1 058	1 045	1 020
Brukarkooperativet JAG	435	430	480
Särnmark Support AB (3 dotterbolag med assistans)	270	272	299
Göteborgskooperativet För Independent Living	195	220	240
Assistans för Dig i Sverige AB	160	225	235
Stiftarna av Independent Living i Sverige AB	175	180	180
FMF Assistans AB	170	180	180
Alminia AB & Alminia Söder AB	156	159	151
Nordica Assistans AB	120	145	150
Lystra Assistans AB	70	110	150
Vh Assistans AB	150	135	130
LSS Assistans Aros AB	130	115	120
Vivida Assistans AB	125	120	115
Din Förlängda Arm AB	120	115	110
AB Omsorgscompaniet i Norden	105	115	105
Kooperativet Olja	110	105	105
God Assistans i Sverige AB	22	54	96
Novasis Mitt AB	83	83	88
Totalt antal brukare bland 20 största privata anordnarna	6 889	6 846	6 668
Totalt antal brukare privata anordnare	12 395	12 470	12 260
Totalt antal brukare (privat + kommun)	16 485	16 380	15 925

Källa: Försäkringskassan

Figur 4.8 visar även antalet privata anordnare fördelat efter antalet brukare hos anordnarna. Det är 515 privata anordnare som endast har 1 brukare i anordnarföretaget. De fyra största anordnarna har tillsammans cirka 4 500 brukare.

Figur 4.8 Beräknat antal privata anordnare efter totalt antal statligt assistansberättigade i företagen

Vänster axel=antal företag (staplar). Höger axel (linje)=antal brukare. Alla anordnare. År 2015



De brukare som har ett kommunalt beslut om personlig assistans (ungefär 4 600 personer) ingår inte i tabell 4.8 och figur 4.8 ovan. Det finns ingen statistik som gör det möjligt att inkludera dessa personer. Enligt uppgift har Humana AB ytterligare cirka 300 brukare – utöver de 1 605 i tabellen – som har personlig assistans enligt LSS. Kostnaderna för den kommunalt beslutade assistansen uppgick till 4,7 miljarder kr år 2016.

4.8.2 Utvecklingen över tid

Flera faktorer såsom låga inträdeskrav för etablering, ett begränsat kapitalbehov vid uppstart, säkra intäkter (assistansersättning) och förutsägbar efterfrågan (assistansberättigade) har skapat ekonomiska drivkrafter för privata aktörer att etablera sig på kvasimarknaden. Under mitten av 2000-talet började kapitalstarka aktörer köpa upp mindre företag och allt större anordnare etablerades. Det är även under dessa år riskkapitalföretagen träder in på kvasimarknaden (se ISF 2012). För att realisera möjliga stordriftsfördelar krävs att en verksamhet expanderar, exempelvis genom förvärv, vilket leder till en konsolidering av kvasimarknaden. En fördel med större företag är att det kan leda till högre effektivitet tack vare realiserade stordriftsfördelar, medan nackdelen är att konkurrensen och mångfalden i ägandet minskar och att brukarnas valfrihet begränsas (SOU 2015:7).

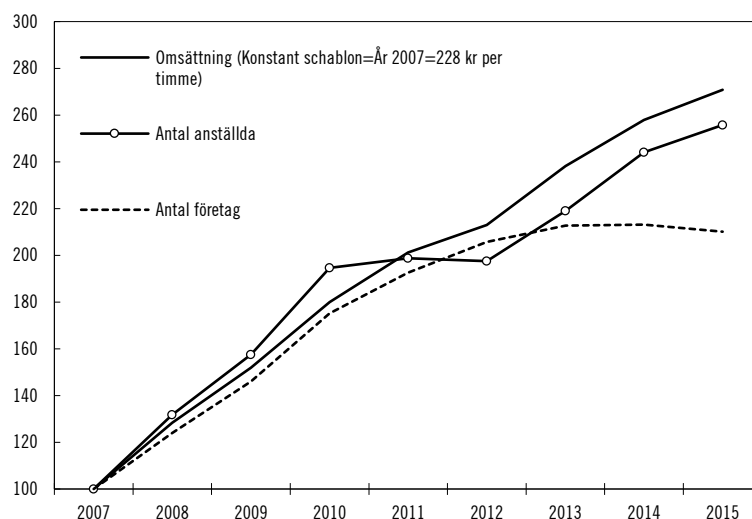
Figur 4.9 visar en stark tillväxt i antal anställda och i antalet företag inom branschen öppna sociala insatser för personer med funktionshinder (SNI 88 102) fram till omkring 2011–2012. Antal företag uppgick till 660 stycken år 2007. Motsvarande antal år 2012 var 1 360 företag (visas ej i figur). Tillväxten i omsättning har ökat stadigt under alla år, och är på väg mot en tredubbling på 10 år. Det ska nämnas – att endast 67 procent av assistansanordnarna ingår i figur 4.9, det vill säga i SNI-kod 88 102.

Att dessa privata anordnare har växt beror på att antalet personer med assistansersättning har ökat (fram till år 2010) och att antalet assistanstimmar per person har stigit kontinuerligt över tid. De privata anordnarna har även hela tiden tagit marknadsandelar från kommunerna. Från år 2013 börjar dock antalet företag plana ut och minska något. Att antal anordnare börjat sjunka stämmer väl överens med en rapport från Försäkringskassan (2017) som visar att antalet privata anordnare minskade från 1153 till 1044 mellan åren 2013–2016.

Under åren 2010–2011 skedde förändringar inom assistansersättningen. Uppgången i antalet assistansmottagare upphörde. År 2011 införs tillståndsplikt för att bedriva assistansverksamhet. Innan 2011 fanns inga krav på den som ville utföra personlig assistans. Inträdeskrav i form av tillståndsplikt och kontroller kan påverka en marknad på olika sätt, men krävs i princip på alla kvasimarknader. Det är viktigt med regelverk och kontroll för att upprätthålla en god kvalitet på tjänsten. Men det kan också skapa högre trösklar in på kvasimarknaden, vilket i förlängningen kan innebära färre aktörer och därmed sämre konkurrens. Figur 4.10 visar att det främst är mindre företag som minskat i antal, samtidigt som antalet större företag återigen börjat växa.

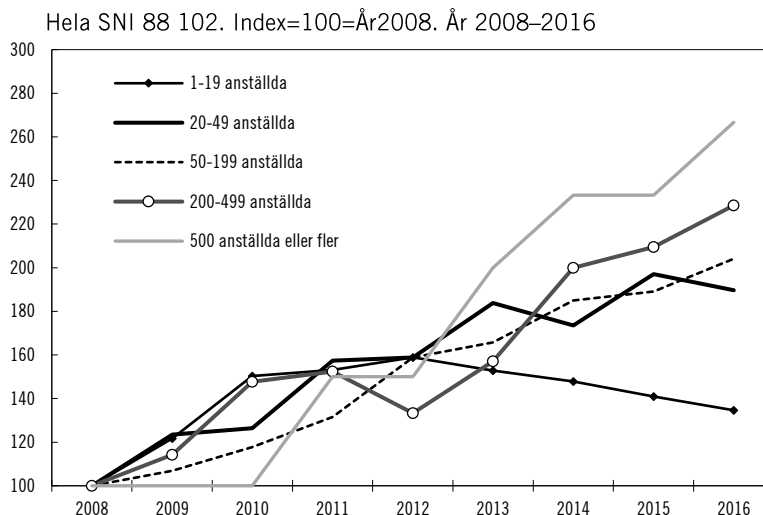
Figur 4.9 Utvecklingen av näringsgren Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder (SNI 88 102*)

Hela SNI 88 102. Index=100=År2007. År 2007–2015



Anm.* Personlig assistans, avlösar- och ledsagarservice, hemtjänst (funktionshinder) och daglig verksamhet. Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

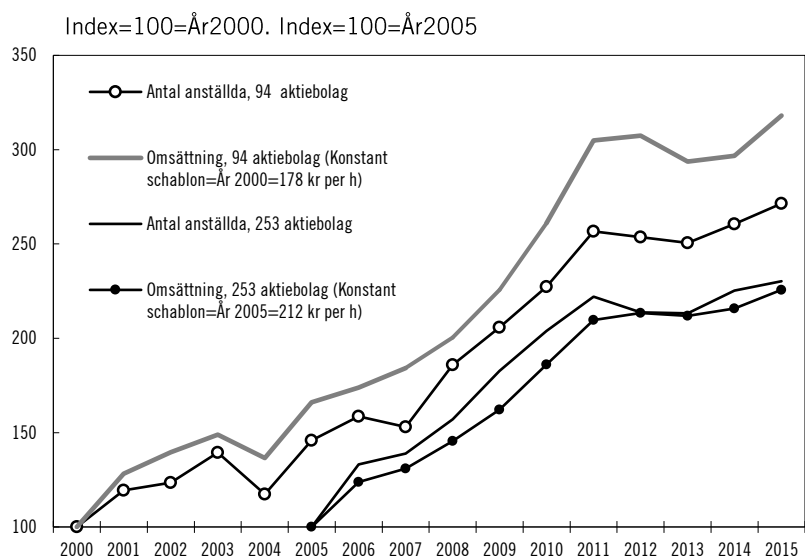
Figur 4.10 Utvecklingen av antal företag efter storlek inom Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder (SNI 88 102*)



Anm.* Personlig assistans, avlösar- och ledsagarservice, hemtjänst (funktionshinder) och daglig verksamhet. Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

Utredningens mikrodatamaterial består av de privata anordnare som utförde personlig assistans under åren 2013–2015. Figur 4.11 visar utvecklingen av antal anställda och omsättning i de företag som anordnade personlig assistans år 2015 och som även gjorde detta under alla år från 2000 (94 anordnare) respektive år 2005 (253 anordnare). Utvecklingstakten av antalet anställda och omsättning hos dessa privata företag följer samma mönster som i figur 4.9, det vill säga en stark tillväxttakt fram till år 2010–2011, för att sedan avstanna något och därefter börja växa återigen.

Figur 4.11 Antal anställda och omsättning bland aktiebolag som anordnat personlig assistans varje år sedan år 2000 respektive år 2005.



Källa: Egna beräkningar

4.8.3 Begreppen vinst och lönsamhet

Det finns olika mått som beskriver vinst respektive lönsamhet i ett företag. Med vinst avses vanligen ett företags överskott från rörelse- och finansieringsverksamhet efter att bokslutsdispositioner och företagsskatt dragits av. Detta kallas årets resultat. Men vinsten eller resultatet kan också delas upp i olika delar beroende på vilken del av verksamheten som är mest intressant. Rörelseresultat visar överskottet från företagets verksamhet, alltså skillnaden mellan rörelsens intäkter (omsättning) och rörelsens kostnader. Resultat efter finansiella poster (nettoresultatet) väger även in kostnader och intäkter från finansieringsverksamhet. Tablan nedan visar ett exempel på en resultaträkning.

Resultaträkning

Exempel för en anordnare av personlig assistans

+ Rörelsens intäkter (omsättning)
Assistansersättning (och övriga intäkter)
- Rörelsens kostnader
Kostnader för varor, personal, avskrivningar
= Rörelseresultat (assistansersättning mm. – personalkostnader mm.)
+/- Finansiella poster (ränteintäkter– räntekostnader)
= Resultat efter finansiella poster
+/- Bokslutsdispositioner
= Resultat före skatt
- Skatt på årets resultat
= Årets resultat

För att belysa ett företags lönsamhet kan även resultatet/vinsten sättas i relation till de produktionsfaktorer som använts för att skapa vinsten. Dessa produktionsfaktorer kan vara tillgångar som såsom maskiner, lager eller inventarier. Tillgångarna har finansierats genom tillskjutet kapital från ägarna, via lån eller av tidigare års vinster.

Tjänsteföretag i allmänhet och assistansföretag i synnerhet har lågt kapitalbehov i verksamheten. Det finns exempelvis inga behov av investeringar i fastigheter, fabriker, maskiner eller annan omfattande utrustning. Ett företag som anordnar personlig assistans behöver heller inte några större finansiella tillskott för att verksamheten ska kunna komma igång och fungera.

För att mäta vinst och lönsamhet redovisas nedan rörelsemarginal och avkastning på eget kapital. Detta är nyckeltal där resultatet sätts i relation till omsättningen och insatt kapital. Eftersom det inte behövs särskilt mycket kapital eller andra investeringar för att starta assistansverksamhet är fokus nedan på rörelseresultat och rörelsemarginal hos anordnarna.

Med rörelsemarginal avses rörelseresultatet dividerat med omsättningen. Nyckeltalet rörelsemarginal används vanligtvis för att jämföra företag inom samma bransch och beskriva utvecklingen av företag över tid. Det är också ett tal som används inom kreditgivning för att mäta kreditrisker och vilket utrymme det finns för att betala räntor.

Rörelsemarginalen anges i procent. Ju högre marginal, desto bättre går företaget. Om ett företag har en rörelsemarginal på 10 procent innebär det att för varje assistanstimme i intäkt, exempelvis en schablon på 291 kronor per

timme, gör företaget 29,1 kronor i positivt resultat (rörelsevinst). Företaget kan sedan ha finansiella poster såsom ränteintäkter eller räntekostnader och bokslutsdispositioner¹⁰. På sista raden i resultaträkningen visas årets resultat (efter företagskatt på 22 procent). Det ska nämnas att årets resultat kan ge en skev bild av företagets lönsamhet, bland annat eftersom årets resultat kan påverkas av skatteplanering.¹¹

Nedan visas även omfattningen av utdelningar och koncernbidrag. I företag som ägs av riskkapital överförs vanligen vinster via koncernbidrag och inte genom aktieutdelning av skattetekniska skäl. Ska vinsterna inom kvasimarknaden med utgångspunkt från aktieutdelningar studeras behövs därför även koncernbidragen beaktas.

4.8.4 Varför skillnader i vinst?

Intäkterna hos assistansanordnaren består av schablonersättning från Försäkringskassan. Assistansanordnarens rörelsekostnader är i huvudsak lönekostnader. Alla anordnare får samma schablonersättning. Det innebär att *enskilda* företags verkliga kostnader för att utföra assistansen inte spelar någon roll när schablonen fastställs för ett visst år. Eftersom olika företag har olika kostnadsnivåer uppstår skillnader i vinst mellan aktörerna.

Tabell 4.9 visar beräkningsexempel på hur assistenternas månadslön kan påverka företagets rörelseresultat. År 2015 var medianlönen för en personlig assistent 25 400 kronor per månad. Inklusiv semesterlön, arbetsgivaravgifter och tjänstepension medför detta en total lönekostnad om 38 780 kronor. Med en schablonersättning på 284 kronor per timme (år 2015) – och med hänsyn till att 13 procent av schablonen bör gå till annat än lön – blir rörelseresultatet (överskottet) 4 110 kronor per anställd och månad (se kolumn *Normallön*). Rörelsemarginalen blir 8,3 procent.

Om den personliga assistenten istället har en månadslön på 23 200 kronor per blir den totala lönekostnaden 35 420 kronor och rörelseresultatet 7 470 kronor, vilket är drygt 80 procent högre än i situationen med medianlön. På samma sätt innebär en månadslön på 28 000 kronor att företaget i princip gör

¹⁰ Bokslutsdisposition är ett sätt för företaget att skjuta skattekostnader framför sig. Bokslutsdispositionerna bokförs som obeskattade reserver i balansräkningen och som bokslutsdispositioner i resultaträkningen i samband med bokslutet.

¹¹ Enligt Skatteverket (2012) är det framför allt inom riskkapitalsfären som det förekommer skatteplanering, samt i viss mån i fåmansföretag som omfattas av de s.k. 3:12-reglerna. I övrigt bedöms skatteplanering inte som vanligt förekommande bland privata välfärdsföretag (se SOU 2016:78).

ett nollresultat. Assistentens lönenivå har således en avgörande effekt på anordnarens vinstnivå.

Tabell 4.9 Beräkningsexempel som visar relationen mellan lönekostnad och rörelseresultat

Medianlön=25 400 kr per månad för personliga assistenter år 2015 enligt Statistiska centralbyrån (SCB)

	Normallön	Lägre lön*	Högre lön**	Utan tjäns- tepension	Med löne- stöd	<26 år*** Utan tjänstepension
Månadslön ink Ob-tillägg	25 400	23 200	28 000	25 400	25 400	25 400
Semesterlön	3 030	2 770	3 340	3 030	3 030	3 030
Arbetsgivaravgift	8 930	8 160	9 850	8 930	8 930	4 400
Tjänstepension	1 420	1 300	1 570	0	1 420	0
Lönestöd****	0	0	0	0	- 6 910	0
Total lönekostnad	38 780	35 420	42 750	37 360	31 870	32 830
Ink. 13 % schablon övrigt	45 190	41 830	49 160	43 770	38 270	39 240
Schablonersättning	49 290	49 290	49 290	49 290	49 290	49 290
Skillnad (rörelseresultat)	4 110	7 470	140	5 530	11 020	10 050
Rörelsemarginal%	8,3	15,1	0,3	11,2	22,4	20,4

Anm.*Lägre lön=25:e percentilen, **Högre lön=75:e percentilen. ***Arbetsgivaravgift=15,49 procent. ****Nystartsjobb.
Källa: Egna beräkningar

Längre fram i detta kapitel visas hur många av de privata anordnarna som har anställda med lönestöd från Arbetsförmedlingen. Även kommunerna har anställda med lönestöd, med detta redovisas inte nedan. De vanligaste lönestöden är nystartsjobb, anställningsstöd och lönebidrag. Tabell 4.9 visar hur ett lönestöd i form av nystartsjobb kan påverka rörelseresultatet. Nystartsjobbet innebär att arbetsgivaren får en skattekreditering motsvarande en arbetsgivaravgift (31,42 procent). Lönestödet påverkar i hög grad anordnarens rörelseresultat. I beräkningsexemplet blir överskottet drygt 11 000 kronor per anställd och månad, vilket motsvarar en rörelsemarginal på drygt 22 procent.

Ett sätt att konkurrera på kvasimarknaden är att inte teckna kollektivavtal för sina anställda. Ett kollektivavtal innebär att företaget betalar in premier för tjänstepension för den anställda. Att *inte* betala in sådana premier innebär ett rörelseresultat på 5 530 kronor istället för 4 110 kronor per månad.

År 2015 fanns reducerade arbetsgivaravgifter för personer under 26 år. Under våren år 2015 uppgick arbetsgivaravgiften till 15,49 procent. Hösten 2015 och under våren 2016 var arbetsgivaravgiften för unga 25,46 procent. Från andra halvåret 2016 upphörde nedsättningen helt för unga. Ungefär 17 procent av de personliga assistenterna är under 26 år.

Exemplet i tabell 4.9 visar att rörelseresultatet kan bli dubbelt så högt om anordnaren har en ung person med reducerad arbetsgivaravgift och samtidigt

inte gör avsättningar till tjänstepension. Enligt många kollektivavtal börjar arbetsgivaren betala in premier till tjänstepension först när den anställde fyllt 25 år.

Andra faktorer som kan förklara skillnader i vinstnivå mellan anordnare är omfattningen av lönekostnader för obekvämt arbetstid i verksamheten. Obtilläggen varierar i storlek mellan olika kollektivavtal, och det finns troligtvis vissa företag utan kollektivavtal som inte betalar ut sådana tillägg alls.

Det är svårt att veta omfattningen av brukarselektering, men detta kan vara ytterligare en faktor som förklarar skillnader i vinstnivå. Med brukarselektering menas att anordnaren väljer/Selekterar kunder på ett sätt som ökar eller minskar vinst per timme. Exempelvis kan anordnare avstå från kunder som uppfattas medföra relativt höga kostnader, exempelvis på grund av särskilda behov. Andra anordnare kan inrikta sig mot vissa funktionsnedsättningar (mer eller mindre komplexa) som istället medför extra kostnader för företaget.

Avslutningsvis ska nämnas att privata anordnare av personlig assistans har en särlösning vad gäller att betala sjuklön¹² för anställda assistenter. Anordnarna betalar ingen sjuklön, utan det är kommunerna som står för denna kostnad. Även om en anordnare inte har några direkta kostnader för sjuklön, tillfällig föräldrapenning, eller föräldrapenning¹³ kan hög frånvaro av personal medföra indirekta kostnader för företaget i form av nyrekrytering och upplärning av vikarier. Till sist kan ju även kriminella handlingar innebära att konkurrensen mellan anordnare sätts ur spel, vilket påverkar lönsamheten i företagen.

4.8.5 De privata anordnarnas vinster

Trots att alla anordnare av personlig assistans får samma schablonersättning per timme finns det en variation i rörelsemarginal mellan dem.¹⁴ Figur 4.12 visar alla aktiebolag samt ekonomiska föreningar som bedrev assistansverksamhet fördelat efter rörelsemarginal.¹⁵ Figuren visar även de anordnare som

¹² Under dag 2–14 i ett sjukfall betalar arbetsgivaren ut sjuklön till den anställde. Dag 1 är karensdag. Från dag 15 i sjukfallet betalar sedan staten (Försäkringskassan) ut sjukpenning.

¹³ Tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning betalas ut av Försäkringskassan.

¹⁴ Enskilda näringsidkare (207 personer) och handelsbolag (66 bolag) är exkluderade i analysen av vinster och lönsamhet. Detta beror på hur dessa driftsformer beskattas och redovisar sin verksamhet. Inom dessa två driftsformer återfanns 420 assistansberättigade personer år 2015. Det utbetalades cirka 650 miljoner kronor i assistansersättning till dessa bolag år 2015, vilket är 2,2 procent av de totala utbetalningarna.

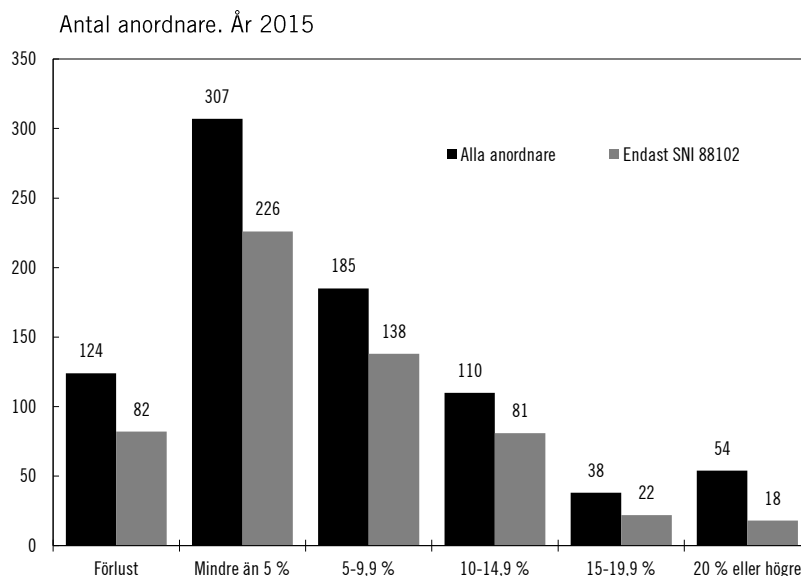
¹⁵ Privata anordnare som har en omsättning som är mindre än 6 månader med assistansersättning (för en brukare) är exkluderade. Detta görs för att anordnare som precis startat sin verksamhet i begränsad utsträckning ska påverka beräkningarna.

finns inom SNI 88 102, det vill säga de anordnare som har assistans som huvudsaklig verksamhet. Det är 250 aktiebolag och ekonomiska föreningar som är assistansanordnare men som i huvudsak bedriver annan verksamhet, exempelvis hemtjänst.

Det är 15 procent av anordnarna som har en negativ rörelsemarginal (antal=124). Det är 38 procent eller 307 anordnare som har en rörelsemarginal mellan 0–5 procent. Motsvarande antal bland dem som har assistans som huvudsaklig verksamhet är 226 företag. Det är intressant att fokusera på de assistansanordnare som har höga rörelsemarginaler. Figur 4.12 visar att det är 202 anordnare – eller 25 procent – som har en marginal över 10 procent. Dessa 202 anordnare står dock endast för 10 procent av omsättningen på den privata kvasimarknaden.

Bland dem som har assistans som huvudsaklig verksamhet är det 121 anordnare (eller 21 procent) som har en rörelsemarginal över 10 procent. Det är således färre anordnare med de högsta rörelsemarginalerna i gruppen som har assistans som huvudsaklig verksamhet.

Figur 4.12 Rörelsemarginal bland aktiebolag och ekonomiska föreningar som anordnar personlig assistans



Källa: Egna beräkningar

Enligt det tidigare beräkningsexemplet (tabell 4.9) borde lönenivå, lönekostnad och eventuella lönesubventioner samvariera med rörelsemarginalen. Siffrorna i tabell 4.10 visar att en sådan samvariation finns i verkligheten. En anordnare som har en rörelsemarginal i intervallet 0–5 procent har en medianlön till sina anställda på 26 100 kronor per månad. Motsvarande månadslön bland de anordnare som har en marginal på 20 procent eller högre ligger på 23 500 kronor. Även den totala lönekostnaden samvarierar med rörelsemarginalen.

Den sista kolumnen i tabell 4.10 visar även den totala lönekostnaden exklusive de lönestöd som anordnaren fått från Arbetsförmedlingen. Skillnaden mellan de anordnare som har en rörelsemarginal mellan 0–5 procent och de som har en marginal på 20 procent eller högre är 5 000 kronor per anställd och månad (eller 60 000 kronor per anställd och år).

Tabell 4.10 Bruttolön per anställd och lönekostnad per anställd fördelat efter rörelsemarginal

Alla anordnare. År 2015. Median

	Månadslön	Lönekostnad per månad	Lönekostnad per månad minus lönestöd
Förlust	26 700	35 100	35 000
Mindre än 5 %	26 100	34 900	34 600
5–9,9 %	25 900	34 700	34 500
10–14,9 %	25 300	33 700	32 500
15–19,9 %	24 500	32 600	32 300
20 % eller högre	23 500	31 300	29 600
Samtliga	25 900	34 600	34 200

Källa: Egna beräkningar

Det är främst små företag som har relativt höga rörelsemarginaler. Av dem som har en marginal på 15 procent eller högre är det 57 procent som har 1–9 anställda. Motsvarande andel av dem som en marginal över 20 är 70 procent. Det är endast 3 företag med 100 anställda eller fler som har en marginal över 15 procent, och 12 företag (eller 8 företag med SNI 88 102) med lika många anställda som har en rörelsemarginal över 10 procent.

Att det främst är anordnare med 1–9 anställda som har relativt höga vinster beror troligtvis på att de har *lägre* kostnader för administration, utbildningar (för kurser, lärare mm), för arbetsmiljöinsatser och andra personalomkostnader (overhead). Utgångspunkten för schablonersättningen är att ovanstående nämnda kostnader ungefär ska vara 13 procent av schablonersättningen (Försäkringskassan 2016). Små företag är även överrepresenterade bland företag

utan kollektivavtal (Kjellberg 2017). Avslutningsvis kan en ytterligare förklaring vara att löneuttagen är lägre i fåmansbolag och att ägare som är aktiva i verksamheten istället tar ut utdelning.

Tabell 4.11 Rörelsemarginal och företagsstorlek

Alla anordnare. År 2015. Andel i procent. Antal företag inom parantes

Antal anställda	Förlust	0–4,9%	5–9,9%	10–14,9%	15–19,9%	20 % eller högre
0	0	0	0	1 (1)	0	15(8)
1–9	46(57)	28(85)	36(66)	45(50)	37(14)	56(30)
10–19	14(18)	13(41)	12(22)	13(14)	16(6)	11(6)
20–49	15(19)	26(80)	18(33)	21(23)	24(9)	13(7)
50–99	10(12)	13(39)	15(28)	13(14)	13(5)	3(3)
100–199	6(8)	10(31)	10(18)	4(4)	8(3)	0
200–499	4(5)	7(22)	6(11)	3(3)	3(1)	0
Minst 500	4(5)	3(9)	4(7)	1(1)	0	0
Summa% (antal)	100(124)	100(307)	100 (185)	100(110)	100(38)	100(54)

Källa: Egna beräkningar

Tabell 4.12 Rörelsemarginal efter antal brukare i företagen

Alla anordnare. År 2015. Andel i procent.

Antal brukare	Förlust	0–4,9%	5–9,9%	10–14,9%	15% eller högre	Samtliga%
1	36	29	32	39	53	34
2	10	11	6	12	11	10
3	6	6	5	11	5	7
4	10	4	5	2	3	5
5–9	11	11	11	11	16	11
10–19	7	13	17	13	7	12
20–29	6	9	7	8	3	7
30–39	6	4	4	0	0	4
40–49	3	4	2	1	0	3
Minst 50	5	9	9	3	2	7
Summa %	100	100	100	100	100	100

Källa: Egna beräkningar

En fördjupad analys av de 12 större anordnare (minst 100 anställda) som har en rörelsemarginal över 10 procent visar att de har en genomsnittlig månadslön på 23 700 kr per anställd, vilket är 8 procent lägre än snittet för branschen. Det är 9 av de 12 som har anställda med lönestöd. Tre av företagen hade fler än 20 personer med lönestöd från Arbetsförmedlingen under helåret 2015. Det ska vidare nämnas att endast 7 av de 12 större anordnarna med en marginal på över 10 procent har personlig assistans som huvudsaklig verksamhet (SNI 88 102).

Om det finns skalfördelar vad gäller personlig assistans borde rörelsemarginalen öka med en högre omsättning. Något sådant mönster finns inte i de analyser som utredningen genomfört (se tabell 4.13). Det är dock möjligt att det i

någon mån, allt annat lika, skulle kunna finnas vissa skalfördelar hos de 3 allra största aktörerna (mer än 3 500 anställda). Det finns en tendens till att de anordnare som är mindre än de allra största har lägre rörelsemarginal än de allra största.

Tabell 4.13 visar att de privata anordnarna har en rörelsemarginal på drygt 4 procent. De anordnare som i princip endast har assistansverksamhet i företaget (minst 90 procent) har lägre marginaler. Om de privata assistansanordnarna har en rörelsemarginal på omkring 4 procent innebär det drygt 11 kr per assistanstimme i vinst (schablon=284*0,04=11,4 kr). Till dessa 11 kronor per timme adderas/subtraheras finansiella poster och bokslutsdispositioner. Sedan dras företagsskatt (22 procent) på vinsten.

Tabell 4.13 Rörelsemarginal bland aktiebolag och ekonomiska föreningar som anordnar personlig assistans efter företagsstorlek

År 2015. Median

Antal anställda	Alla anordnare	Endast SNI 88 102	Minst 90 % assistans av omsättning	Minst 70 % assistans av omsättning
1–4	6,4	5,9	4,6	5,0
5–9	5,1	4,9	3,7	4,4
10–19	3,5	3,6	3,2	3,2
20–49	3,8	3,9	4,1	4,0
50–99	4,8	4,8	3,4	4,8
100–199	2,8	2,9	2,5	2,8
200–499	3,1	3,1	3,1	3,1
500–999	2,1	4,4	3,6	4,5
1000–3499	1,6	2,0	2,0	2,0
Minst 3500	6,5	4,2	–	6,5
Samtliga	4,3	4,1	3,5	4,1

Källa: Egna beräkningar

Eftersom många assistansföretag har ett positivt resultat per assistanstimme ökar rörelseresultatet i kronor ju större omsättning anordnaren har under året (se tabell 4.14). Rörelseresultat per anställd var 21 000 kr per år (tabell 4.14). De som har högst rörelseresultat per anställd är de allra minsta (1–4 anställda). Rörelseresultatet per anställd sjunker därefter ju fler anställda man har. Enda undantaget är anordnare med fler än 3 500 anställda. För dessa de största företagen gäller dock att deras omsättning till mer än 10 procent utgörs av annan verksamhet än personlig assistans. Vi hänvisar därför även till det sista avsnittet i detta kapitel med rubriken: De fyra största anordnarna.

Tabell 4.14 Rörelseresultat och rörelsemarginal bland aktiebolag och ekonomiska föreningar som anordnar personlig assistans efter företagsstorlek

Alla anordnare. År 2015.

Antal anställda	Antal anordnare	Rörelseresultat (median tkr)	Rörelsemarginal (median %)	Rörelseresultat (median tkr) per anställd
1–4	145	120	6,4	39
5–9	157	152	5,1	24
10–19	107	229	3,5	18
20–49	170	670	3,8	20
50–99	101	1 340	4,8	20
100–199	64	1 920	2,8	13
200–499	42	3 296	3,1	14
500–999	13	7 662	2,1	11
1000–3499	6	18 479	1,6	9
Minst 3500	3	176 207	6,5	33
Samtliga	809	333	4,3	21

Källa: Egna beräkningar

4.8.6 Lönestöd från Arbetsförmedlingen

Lönestöd är en form av arbetsmarknadspolitisk insats som innebär att arbetsgivaren får kompensation för att anställa personer som har svårt att få arbete. Det finns olika former av lönestöd, exempelvis särskilda anställningsstöd som vänder sig till ungdomar, personer som varit arbetslösa en längre tid samt ny-anlända.

Det finns även nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar som skiljer sig något från anställningsstöden (se vidare Arbetsförmedlingen 2017). Lönebidrag och offentligt skyddat arbete (OSA) hos kommunerna är ytterligare särskilda lönestöd för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (Arbetsförmedlingen 2017).

År 2015 fick assistansföretagen lönestöd för 2 019 personer. Sammantaget betalade Arbetsförmedlingen ut 181 miljoner kronor i lönestöd till de privata anordnarna av personlig assistans. Drygt 40 procent av assistansföretagen hade minst en anställd med lönestöd (nystartsjobb, anställningsstöd, lönebidrag).

De anordnare som gick med förlust hade i lägre grad någon anställd med lönestöd (se tabell 4.15). En fördjupad analys visar att ytterligare 50 företag skulle ha gått med förlust utan lönestöd från Arbetsförmedlingen. Det kan även konstateras att anordnare som hade en rörelsemarginal på 10 procent eller högre fick 810 kronor per anställd i lönestöd. Motsvarande siffra för dem med en rörelsemarginal i intervallet 0–10 procent var 380 kronor.

Figur 4.13 visar rörelsemarginal efter anordnarstorlek när lönestöden exkluderas. Sammantaget sjunker rörelsemarginalen från 4,1 till 3,4 procent om anordnarna inte skulle ha fått några lönestöd alls. Med andra så består rörelsemarginalen (vinsten) i branschen till 17 procent av lönestöd ($0,7/4,1=0,17$). Rörelsemarginalen sjunker mest bland anordnare som har 20–99 anställda och 1 000–3 499 anställda.

Tabell 4.15 Lönestöd från Arbetsförmedlingen bland anordnare av personlig assistans

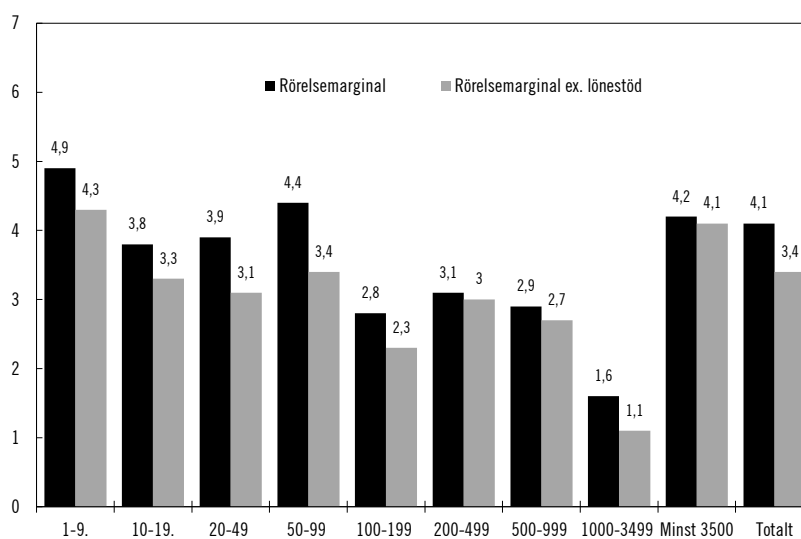
Alla anordnare. Aktiebolag och ekonomiska föreningar. År 2015

	Förlust	Rörelsemarginal 0–10 %	Rörelsemarginal 10 % eller högre
Andel (%) som har lönestöd	36	45	44
Andel (%) som inte har lönestöd	64	55	56
Genomsnittligt antal anställda med lönestöd	1,6	2,7	3,2
Utbetalt lönestöd per anställd och månad	250 kr	380 kr	810 kr
Antal privata anordnare	124	492	202

Källa: Egna beräkningar

Figur 4.13 Rörelsemarginal med respektive utan lönestöd från Arbetsförmedlingen efter företagsstorlek

Alla anordnare. År 2015



Källa: Egna beräkningar

4.8.7 Lön och kostnadsstruktur

Som för många tjänstbaserade verksamheter är personalkostnaderna hos de privata assistansanordnarna den viktigaste delen av de totala kostnaderna. Tabell 4.16 visar månadslön för personliga assistenter och vårdbiträden¹⁶ sammantaget enligt SCB för åren 2005–2013. Det är först år 2014 som SCB börjat

¹⁶ Vid LSS-lagstiftningens tillkomst 1994 var utgångspunkten att assistenternas löner och villkor skulle utformas enligt vad som gällde för vårdbiträden.

publicera lönestatistik för personliga assistanser separat. Sådana siffror finns i tabellerna 4.17 och 4.18.

Tabell 4.16 Månadslön för personliga assistenter och vårdbiträden

År 2005–2013.

År	Män	Kvinnor	Totalt	Löneökning %
2005	18 500	18 300	18 300	-
2006	20 000	19 800	19 900	8,7
2007	20 100	19 900	19 900	0,0
2008	21 500	21 200	21 300	7,0
2009	22 500	22 200	22 200	4,2
2010	22 300	22 000	22 100	-0,5
2011	22 800	22 600	22 700	2,7
2012	24 100	23 800	23 900	5,3
2013	24 500	24 300	24 400	2,1

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

Under åren 1997–2005 ökade schablonersättningen i genomsnitt med 3,2 procent per år. Mellan år 2006–2013 var ökningstakten 3,3 procent per år. Under åren 2014–2017 var emellertid ökningen av schablonen i genomsnitt 1,4 procent per år. Den lägre uppräckningen av schablonersättningen per timme är sannolikt en förklaring till att månadslönerna för personliga assistenter inom privat sektor har ökat förhållandevis lite mellan 2014–2016. Ett sätt att hålla nere lönenivån är att ge nyanställda assistenter en lägre lön än de som lämnar yrket.

Lönerna för assistenter inom den kommunala sektorn har däremot enligt SCB:s statistik ökat något mer mellan 2014–2016, vilket medfört att grundlönerna inom kommunerna numera i princip är på samma nivå som i privat sektor (tabellerna 4.17 och 4.18). Det är troligtvis svårare för kommunerna att vara återhållsamma med löneökningarna. Grundlönen utgörs av den fasta månadslönen plus fasta tillägg. Månadslönen innehåller också rörliga tillägg, såsom Ob-tillägg. När det gäller månadslönen för personliga assistenter är den numera 1 100 kronor högre inom kommunal jämfört med privat sektor. Som tidigare nämns i denna rapport är Ob-tilläggen högre inom de kollektivavtal som gäller för kommunerna.

Tabell 4.17 Lön per månad inom privat sektor

Personliga assistenter och vårdbiträden. År 2014–2016

Personliga assistenter							
	Grundlön			Månadslön			Löneökning* %
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	
2014	22 500	22 300	22 400	25 600	25 400	25 500	-
2015	23 100	22 700	22 800	26 100	25 600	25 800	1,8
2016	22 900	22 600	22 700	25 800	25 600	25 600	0,0

Vårdbiträden							
	Grundlön			Månadslön			Löneökning* %
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	
2014	20 900	20 700	20 700	23 500	23 100	23 200	-
2015	21 700	21 200	21 300	24 400	23 700	23 800	2,9
2016	21 300	21 200	21 200	24 300	23 900	24 000	0,0

Anm.* Löneökning av grundlön. Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

Tabell 4.18 Lön per månad inom kommunal sektor

Personliga assistenter och vårdbiträden. År 2014–2016

Personliga assistenter							
	Grundlön			Månadslön			Löneökning* %
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	
2014	21 100	21 700	21 600	24 900	25 200	25 100	-
2015	21 500	22 200	22 100	25 700	26 000	25 900	2,3
2016	22 000	22 700	22 600	26 400	26 800	26 700	2,3

Vårdbiträden							
	Grundlön			Månadslön			Löneökning* %
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	
2014	19 600	20 400	20 300	22 800	23 200	23 100	-
2015	19 900	20 800	20 600	23 400	23 800	23 700	1,5
2016	20 300	21 100	20 900	24 000	24 400	24 300	1,5

Anm.* Löneökning av grundlön. Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

Tabell 4.19 visar personalkostnaderna i relation till de totala rörelsekostnaderna samt omsättning. Tabellen visar även personalkostnad per anställd och månad. Av de totala rörelsekostnaderna uppgår personalkostnaderna till 92 procent. I relation till omsättningen är motsvarande siffra 87 procent. Det finns en tendens till att de mellanstora anordnarna har en högre andel personalkostnader än de mindre respektive större anordnarna.

Tabell 4.19 Kostnadsstruktur för aktiebolag och ekonomiska föreningar som anordnar personlig assistans

År 2015

Antal anställda	Personalkostnad/rörelsekostnad, %		Personalkostnad/omsättning, %		Personalkostnad/anställda Kr per mån	
	Alla	Endast SNI 88 102	Alla	Endast SNI 88 102	Alla	Endast SNI 88 102
1–4	86	91	78	85	35 800	36 200
5–9	91	93	84	85	33 100	33 600
10–19	92	93	87	88	34 100	34 100
20–49	93	94	87	89	34 600	34 400
50–99	94	95	90	90	34 900	34 500
100–199	93	94	90	91	34 800	34 300
200–499	94	95	91	91	35 900	34 200
500–999	92	94	88	90	35 000	34 500
1000–3499	83	90	80	89	38 800	44 700
Minst 3500	90	92	87	88	35 300	36 200
Samtliga	92	94	87	88	34 600	34 600

Källa: Egna beräkningar

I personalkostnaderna ingår löner, kostnadsersättningar, förmåner, pensionskostnader, sociala avgifter samt övriga personalkostnader. Inom övriga personalkostnader ingår bland annat kostnader för utbildning, vissa assistanskostnader och företagshälsovård. Som nämnts tidigare är avsikten att ungefär 87 procent av schablonersättningen ska gå till lönekostnader och 13 procent till andra kostnader, såsom administration, utbildning och förbättrad arbetsmiljö.

Det är svårt att jämföra schablonersättningens uppdelning (87/13) med assistansanordnarnas bokföring av kostnader, detta eftersom delar av det som ska ingå i övriga kostnader i schablonen ingår i personalkostnader i bokföringen. Det som dock inte ingår är administration. Ungefär 5–8 procent av schablonersättningen är tänkt att gå till administrationskostnader.

4.8.8 Lönsamhet över tid och jämfört med andra branscher

Tidigare i detta kapitel har visats att kvasimarknaden för personlig assistans hade en stark tillväxttakt fram till år 2010–2011 för att sedan övergå i en lugnare fas. Nedan visar hur rörelsemarginalerna i branschen har utvecklats under de här åren. Tabell 4.20 visar rörelsemarginalen för alla aktiebolag och ekonomiska föreningar som i någon mån anordnar personlig assistans, men även för dem som har personlig assistans som huvudverksamhet (SNI 88 102). Resultaten visar en något nedåtgående trend vad gäller lönsamheten på kvasimarknaden sedan år 2010. Rörelsemarginalen i branschen var som högst år 2010 och lägst 2015.

Tabell 4.20 Rörelsemarginal för aktiebolag och ekonomiska föreningar som anordnar personlig assistans

År 2010–2015. Median

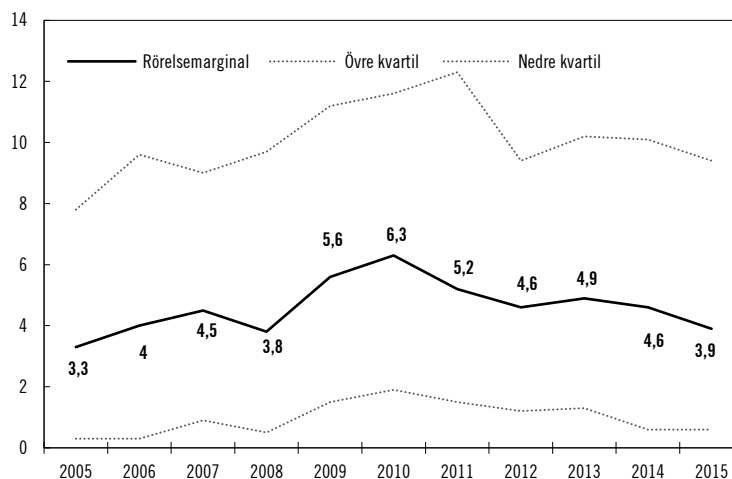
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alla anordnare						
Övre kvartil	11,4	10,2	9,4	8,9	8,8	9,4
Median	6,4	5,1	4,6	5,0	4,6	4,3
Nedre kvartil	1,4	1,5	1,0	1,2	1,7	1,0
Endast SNI 88 102						
Övre kvartil	10,9	8,9	8,5	8,7	8,3	8,9
Median	6,6	4,6	4,7	5,1	4,6	4,1
Nedre kvartil	2,3	1,7	1,4	1,3	1,4	1,1

Anm. Undre kvartil är det värde som 25 procent av anordnarna underskrider. Övre kvartil är det värde som 75 procent underskrider och 25 procent överskrider. Källa: Egna beräkningar

Av de 840 aktiebolag som bedrev assistansverksamhet år 2015 var det 253 företag som också bedrev sådan verksamhet varje år under perioden 2005–2015. Att det bara är 30 procent ($253/840=0,3$) av bolagen som funnits under perioden visar på en omfattande omsättning och nyetablering av företag på kvasimarknaden. De 253 företagen hade en uppåtgående trend i lönsamheten under perioden 2005–2010 (figur 4.14). Lönsamheten har sedan – i likhet med tabell 4.20 – sjunkit under de senaste åren.

Figur 4.14 Rörelsemarginal för 253 aktiebolag som anordnat personlig assistans varje år under perioden 2005–2015

År 2005–2015. Median



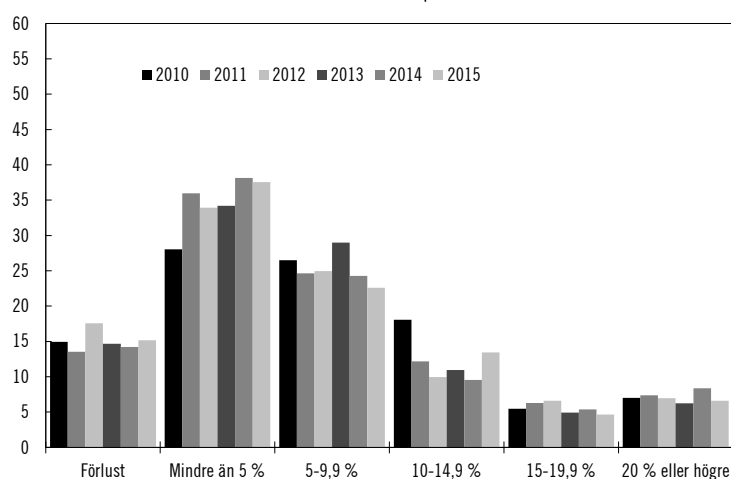
Anm. Undre kvartil är det värde som 25 procent av anordnarna underskrider. Övre kvartil är det värde som 75 procent underskrider och 25 procent överskrider. Källa: Egna beräkningar

En annan aspekt som kan förändras över tid är spridningen i rörelsemarginal mellan anordnarna. Har exempelvis antalet/andelen anordnare med höga marginaler ökat eller minskat? Resultaten visar här inte på några avsevärda

förändringar över åren (figur 4.15) Det är ungefär 12–13 procent av anordnarna som brukar ha en rörelsemarginal över 15 procent. Som nämnts tidigare är det nästan bara små aktiebolag som har de relativt höga marginalerna. Även andelen anordnare med negativt rörelseresultat (andelen förlustföretag) har legat på cirka 15 procent varje år.

Figur 4.15 Rörelsemarginal för aktiebolag och ekonomiska föreningar som anordnar personlig assistans

Alla anordnare. År 2010–2015. Andel i procent



Källa: Egna beräkningar

Tabell 4.21 visar rörelsemarginalen år 2014–2016 för de största aktiebolagen. Den genomsnittliga rörelsemarginalen för dessa anordnare var 5,6 procent år 2014 och 4 procent år 2016. Den anordnare som hade högst marginal under de tre åren är LSS Assistans Aros. Det är åtta aktiebolag i tabellen som hade en rörelsemarginal mellan 5–10 procent (år 2016) och lika många bolag hade en marginal i intervallet 0–5 procent.

Tabell 4.21 De största aktiebolagen efter rörelsemarginal

År 2014–2016. Sorterat efter högsta till lägsta rörelsemarginal. 2016

	2014	2015	2016
LSS Assistans Aros AB	15,5	14,8	12,1
Vh Assistans AB	6,0	8,4	9,3
Nordica Assistans AB	8,9	8,8	7,8
Assistansföretaget i Sverige AB ²	7,2	7,7	6,5
Din Förlängda Arm AB	9,3	5,6	6,3
FMF Assistans AB*	8,2	8,4	6,1
Nordströms Assistans AB ²	6,4	5,3	5,8
Humana AB**	7,9	6,8	5,7
Olivia Personlig Assistans AB ²	7,2	6,9	5,2
Frösunda Omsorg/LSS AB ¹	7,5	5,6	4,5
Team Olivia Group AB***	4,3	5,3	4,4
Inre kraft i norr AB ²	5,2	4,3	3,1
Vivida Assistans AB	0,9	1,0	2,2
God assistans i Sverige AB*	1,5	0,7	2,2
JAG AB	1,2	2,0	0,6
Assistans för Dig i Sverige AB	0,1	0,6	0,6
STIL AB	3,5	1,5	0,4
Alminia AB****	3,3	0,0	-1,1
AB Omsorgscompaniet i Norden ¹	6,0	-1,5	-1,6
Lystra Assistans AB	-15,5	–	-2,7
Särnmark Assistans AB	0,6	-1,3	-3,0
Total	5,6	5,1	4,0

Anm. * Brutna räkenskapsår avser juli-juni. ** Avser affärsområde assistans. ***Avser hela koncernen. **** Avser hela koncernen. ¹ avser hela koncernen, brutet räkenskapsår avser maj-april. ² Ingår i Team Olivia Group AB. Källa: Årsredovisningar.

Det är även intressant att jämföra lönsamheten i assistansföretagen med företag i andra jämförbara branscher. Tabell 4.22 visar rörelsemarginalen inom andra välfärdssektorer där det finns privata utförare, samt några ytterligare tjänstebanscher (SNI 78, 81 och 82). De näringsgrenar som – år 2016 – sammantaget har lägst marginaler är personlig assistans och utbildningssektorn. Bland de mindre utförarna (1–19 anställda) av välfärdstjänster är det sektorn hälso- och sjukvård som har högst marginaler. Bland de större företagen (minst 20 anställda) återfinns de högsta marginalerna inom vårdhem och bostäder med omsorg.

Rörelsemarginalen för mindre anordnare (1–19 anställda) av personlig assistans (SNI 881 02) sjönk med en procentenhet, eller 20 procent, mellan åren 2015–2016. Motsvarande siffra för de större företagen var 0,5 procentenheter, eller 14 procent. Inom de andra välfärdssektorerna däremot ökade eller var rörelsemarginalen oförändrade mellan åren 2015 och 2016.

Tabell 4.22 Rörelsemarginal inom personlig assistans, utbildning, vård och omsorgssektorn samt andra personalintensiva tjänstesektorer

Aktiebolag och ekonomiska föreningar. År 2008–2016. Median

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personlig assistans (Hela SNI 88 102)									
1–19 anställda	4,0	4,7	5,9	5,1	4,0	4,7	4,3	5,0	4,0
Minst 20 anställda	4,0	5,6	6,7	4,3	4,6	4,6	4,7	3,7	3,2
Utbildning SNI 85									
1–19 anställda	2,7	2,8	3,7	3,7	3,4	3,2	4,0	3,9	4,8
Minst 20 anställda	2,8	2,7	3,2	3,0	2,2	2,7	3,1	2,8	3,0
Hälsa- och sjukvård SNI 86									
1–19 anställda	9,8	12,1	12,9	13,6	13,7	15	16,3	17,1	17,7
Minst 20 anställda	4,6	4,2	4,1	4,3	4,1	3,4	4,3	3,8	4,6
Vårdhem bostäder, omsorg SNI 87									
1–19 anställda	5,8	6,7	6,3	6,9	7,0	6,4	8,3	10,8	12,6
Minst 20 anställda	6,2	6,2	6,5	5,7	5,8	5,9	7,5	8,1	10,0
Sociala öppenvårdsenheter SNI 88									
1–19 anställda	3,7	4,3	5,0	4,9	5,1	5,1	4,8	5,7	6,3
Minst 20 anställda	4,2	5,2	6,2	4,5	4,3	4,3	4,6	3,8	3,7
Rekrytering mm. SNI 78									
1–19 anställda	3,9	3,3	6,2	6,6	4,6	4,7	5,8	7,0	6,6
Minst 20 anställda	4,0	2,7	5,1	5,2	3,7	4,0	4,3	4,8	4,8
Fastighetservice, städ mm. SNI 81									
1–19 anställda	4,5	4,2	4,9	5,1	4,6	4,9	4,9	5,6	5,1
Minst 20 anställda	4,3	4,0	4,7	4,9	3,8	3,8	4,8	5,3	4,6
Företagstjänster SNI 82									
1–19 anställda	2,2	1,9	3,1	3,1	2,6	3,0	3,8	3,6	3,7
Minst 20 anställda	4,3	4,3	4,3	4,8	3,8	4,5	4,6	4,5	4,3

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

4.8.9 Avkastning på eget kapital

Mått på kapitalavkastning visar resultatet relaterad till det kapital som har krävts för att skapa resultatet. Två sådana mått är avkastning på eget kapital och totalt kapital.

Nyckeltalet avkastning på totalt kapital anger rörelseresultatet som en procentandel av det totala kapitalet. Nyckeltalet anger hur effektivt företaget är utan hänsyn till om kapitalet är finansierat med egna medel eller lånade medel (och innan räntekostnader eller utdelning dragits av). Avkastning på *eget kapital* utgår i stället från resultatet efter räntekostnader, vilket eliminerar effekten av det lånade kapitalet och ersättningen för detta.

Verksamhet inom tjänstesektorn i allmänhet och inom väl-färdsssektorn i synnerhet kräver förhållandevis lite insatt kapital. För ett givet rörelseresultat innebär ett lägre kapitalbehov att kapitalavkastningen blir högre.

För att starta upp och driva assistansverksamhet krävs således mycket lite kapital. Personlig assistans är personalintensiv verksamhet där assistenten arbetar nära brukaren och i dennes hem. Företaget får utbetald assistansersättning

från Försäkringskassan som sedan i huvudsak använts till att betala ut lön till anställda assistenter. Tabell 4.23 visar att avkastning på eget kapital var 40,6 procent för assistansanordnarna år 2015. Avkastningen på eget kapital är högst för anordnare med 20–99 anställda. Tabell 4.24 visar även att avkastning på eget kapital varierar en del mellan olika tjänstenärningar.

Tabell 4.23 Avkastning på justerat eget kapital i aktiebolag och ekonomiska föreningar som anordnar personlig assistans

Alla anordnare. År 2012–2015. Median

Antal anställda	2012	2013	2014	2015
1–4	36,4	34,3	29,7	26,6
5–9	40,6	43,5	35,9	30,9
10–19	44,9	42,4	45,5	40,4
20–49	52,5	62,3	61,9	53,9
50–99	63,9	57,8	57,7	59,2
100–199	55,3	51,4	62,0	42,0
Minst 200	54,4	55,7	53,4	46,4
Samtliga	46,1	44,3	44,0	40,6

Källa: Egna beräkningar

Tabell 4.24 Avkastning på justerat eget kapital i privat utbildning, inom vård och omsorgssektorn samt inom några andra tjänstesektorer

År 2015. Median

	1–19 anställda	Minst 20 anställda
Personlig assistans (Hela SNI 88 102)	33,2	53,9
Utbildning SNI 85	21,5	28,4
Hälso- och sjukvård SNI 86	38,7	33,8
Vårdhem och bostäder med omsorg SNI 87	50,8	52,1
Rekrytering, personaluthyrning, arbetsförmedling SNI 78	38,9	58,4
Fastighetservice, städ, skötsel, underhåll SNI 81	29,4	42,0
Kontors- och andra företagstjänster SNI 82	19,0	33,8

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

En studie från SCB (2014) visar att avkastning på eget kapital inom vård, skola och omsorg vanligtvis är högre jämfört med den totala tjänstesektorn. En anledning är att företagen inom vård, skola och omsorg inte är lika kapitalintensiva som övriga företag inom tjänstesektorn, exempelvis transport och fastighetsföretag (SCB 2014). Hos många privata utförare av välfärdstjänster är istället värdena i hög grad koncentrerade till antalet kunder, företagets varumärke, effektiva arbetsprocesser samt professionell personal.

4.8.10 Utdelning och koncernbidrag

En utdelning är en utbetalning i form av kontanter eller andra tillgångar från aktiebolaget till aktieägarna. Den vanligaste formen av utdelning är att företaget delar ut hela eller delar av tidigare beskattade vinster. Ett företag kan även ge extrautdelning till aktieägarna. En sådan skulle kunna bero på att företaget

sålt en verksamhet, eller en annan tillgång, som gör att företaget fått mer pengar än de behöver för att driva företaget.

Företagen strävar ofta efter att ha optimal balans när det gäller kapital. Man ska ha tillräckligt med pengar för att företaget ska kunna betala kostnader, kanske fortsätta växa och öka sin vinst – men inte mer än så. Företag som går med vinst kan således välja att behålla hela vinsten för att investera i verksamheten, eller att dela ut hela eller delar av vinsten till aktieägarna. Ofta brukar det vara en kombination, alltså att en del av vinsten delas ut och resten behålls i verksamheten.

Tabell 4.25 visar att hälften av alla aktiebolag som bedriver assistansverksamhet har utdelning. Högst andel företag som har utdelning är aktiebolag med 20–199 anställda. De största anordnarna använder sig inte alls av utdelning till aktieägarna.

Tabell 4.25 Andel med utdelning i aktiebolag som anordnar personlig assistans

År 2015

Antal anställda	Alla anordnare		Enbart SNI 88 102	
	Andel % med utdelning	Antal anordnare	Andel % med utdelning	Antal anordnare
1–4	41	195	39	95
5–9	50	156	50	106
10–19	55	98	54	70
20–49	57	162	59	108
50–99	59	95	61	72
100–199	53	59	60	50
200–499	41	39	40	30
500–999	33	12	29	7
1000–3499	17	6	0	1
Minst 3500	0	3	0	2
Samtliga	50	825	52	541

Källa: Egna beräkningar

Skattereglerna för utdelning i fåmansföretag¹⁷ medför att det är först när ägaren har en lön över brytpunkten för statlig skatt som det blir skattemässigt fördelaktigt att ta ut vinsten i utdelning istället för mer lön. Brytpunkten för statlig skatt var 36 940 kronor per månad år 2015. Det blir nämligen sammantaget för ägarna lägre skatt på att låta företaget skatta fram en vinst och sedan

¹⁷ Med fåmansföretag menas vanligtvis ett aktiebolag som ägs av max fyra personer. För ägare som har kvalificerade aktier i fåmansföretag gäller särskilda skatteregler (3:12-reglerna). Reglerna ska förhindra att arbetsinkomster tas ut som kapitalinkomster i form av utdelning eller vinst.

dela ut pengarna i utdelning med 20 procents kapitalskatt än att höja lönen för bolagsägaren.¹⁸

Tabell 4.26 nedan visar att utdelning per anställd i kronor är högst bland aktiebolag med 1–2 anställda. Antalet aktiebolag med 1–2 anställda är 103 stycken, varav 43 hade utdelning år 2015. Det kan även konstateras att medianvärdet för förvärvsinkomst per månad för styrelseledamöterna i de minsta aktiebolagen (1–2 anställda) ligger omkring brytpunkten för statlig skatt eller något över, det vill säga en förvärvsinkomst om cirka 37 000 kronor per månad. Tabell 4.27 visar att de aktiebolag som har personlig assistans som huvudsaklig verksamhet (endast SNI 88 102) har lägre utdelning per anställd än alla aktiebolag som har assistansverksamhet i någon mån.

Tabell 4.26 Utdelning i aktiebolag inklusive utdelning per styrelseledamot och förvärvsinkomst per månad för styrelseledamöter

Alla anordnare. År 2015

Antal anställda	Utdelning Summa mkr	Utdelning per anställd Kr per år	Utdelning per le- damot Kr per år	Förvärvsin- komst	Månadslön	Rörelsemargi- nal Median %
				Ledamöter Median i kr	Anställda Median i kr	
1	3,4	60 700	39 100	35 900	19 100	9,8
2	3,9	41 500	46 400	40 200	23 300	7,4
3	3,5	32 400	37 600	48 300	27 000	5,3
4	6,4	28 600	60 400	48 700	24 900	6,1
5	8,2	34 900	73 200	47 700	24 500	8,3
6	3,8	18 100	58 500	61 500	25 600	3,9
7	7,5	31 500	96 200	44 700	23 700	6,9
8	5,5	34 400	101 900	48 500	25 000	6,1
9	1,4	7 800	29 800	50 400	24 500	0,9
10–14	43,2	53 300	246 900	43 300	25 700	3,3
15–19	12,9	26 700	178 000	41 600	25 100	5,9
20–29	28,8	18 600	170 400	48 500	25 500	5,6
30–39	22,9	12 800	126 500	51 600	26 400	4,1
40–49	37,7	18 900	215 400	53 300	27 500	3,1
50–99	181,1	26 700	548 800	53 400	26 500	5,2
Minst 100	253,3	4 400	321 400	67 700	26 700	3,2
Samtliga	623,5	10 200	280 700	52 700	25 600	4,8

Källa: Egna beräkningar

¹⁸ För fåmansföretag finns skattemässiga begränsningar för hur mycket man får dela ut. Passeras gränsen ska utdelningen beskattas som lön. Gränsen sätts grundat på den totala lönesumman i bolaget. Eftersom personlig assistans är en löneintensiv bransch kan man vanligtvis dela ut all vinst utan att gå över gränsen för att utdelningen blir beskattad som lön.

Tabell 4.27 Utdelning i aktiebolag inklusive utdelning per styrelseledamot och förvärvsinkomst per månad för styrelseledamöter

Endast SNI 88 102. År 2015

Antal anställda	Utdelning Summa mkr	Utdelning per anställd	Utdelning per ledamot	Förvärvsinkomst Ledamöter	Månadslön Anställda	Rörelsemarginal
		Kr per år	Kr per år	Median i kr	Median i kr	Median %
1	0,5	71 400	29 400	37 500	24 900	12,7
2	1,5	31 300	32 600	40 300	24 900	6,7
3	1,2	17 400	21 800	41 500	27 600	9,1
4	2,8	17 100	33 300	43 500	25 100	5,9
5	6,2	40 000	84 900	42 500	26 100	8,6
6	2,1	16 700	56 800	61 500	26 000	2,9
7	5,2	29 700	91 200	63 000	23 700	7,2
8	3,1	25 800	88 600	63 300	26 400	4,4
9	0,6	4 800	18 200	40 600	25 300	1,2
10–14	25,8	45 300	204 800	40 700	25 300	3,2
15–19	9,3	26 700	193 800	37 000	25 100	5,9
20–29	17,8	19 000	195 600	43 700	25 600	4,3
30–39	15,1	14 000	169 700	52 300	25 600	5,1
40–49	23,6	14 300	171 000	51 400	27 500	3,1
50–99	56,6	1 100	244 000	52 100	26 100	5,3
Minst 100	149,4	4 600	303 000	63 000	26 100	3,6
Samtliga	320,8	7 400	194 000	51 700	41 500	4,7

Källa: Egna beräkningar

En koncern består av ett moderföretag och ett eller flera dotterföretag. I Sverige utgör en koncern inte ett eget skattesubjekt utan i stället utgör varje företag i koncernen egna skattesubjekt. Koncernbidrag är en överföring mellan företag i en koncern med syfte att utjämna resultatet mellan företagen. Det är en metod som används för att beskatta koncernens totala resultat om vissa av företagen går med vinst och andra går med förlust. Därmed kan vinster och förluster inom en koncern utjämnas genom överföringar mellan moderföretag och dotterföretag, eller mellan dotterföretagen.¹⁹

Det är 26 procent av aktiebolagen som anordnar personlig assistans som ingår i en koncernstruktur, varav 2 procent i en utländsk koncern. Motsvarande andel bland ekonomiska föreningar är 8 procent. Tabell 4.28 visar summa utdelning i aktiebolagen, men även summa koncernbidrag. År 2015 var summan koncernbidrag minus 169 miljoner kronor för alla aktiebolag. Detta betyder att dessa bolag mottog detta nettobelopp i koncernbidrag. Det är aktiebolag som går med förlust som främst får koncernbidrag. De aktiebolag som har assistans som huvudsaklig verksamhet lämnade istället ifrån sig 370 miljoner

¹⁹ Avsikten med reglerna om koncernbidrag är att inbetald skatt för en koncern inte ska vara större eller mindre än om koncernens totala verksamhet hade bedrivits i ett enda företag. Det finns inga skattemässiga begränsningar för storleken på koncernbidragen och inga restriktioner som hindrar ett företag att både ta emot samt ge bidrag under samma beskattningsår.

kronor till andra aktiebolag inom den koncern de tillhör. Denna siffra var högre år 2014, nämligen 616 miljoner kronor.

Tabell 4.28 Utdelning och koncernbidrag i aktiebolag som anordnar personlig assistans

År 2012–2015. Miljoner kr

	2012	2013	2014	2015
Utdelning				
Alla aktiebolag	381	405	495	624
Enbart aktiebolag SNI 88 102	197	284	225	321
Koncernbidrag				
Alla aktiebolag	-411	-531	346	-169
Enbart aktiebolag SNI 88 102	202	229	616	370

Anm. Minus innebär att man tagit emot koncernbidrag. Källa: Egna beräkningar

Sammanfattningsvis kan konstateras att utdelningarna i de minsta anordnarföretagen har en omfattning och uppgår till belopp som är höga och avviker från vad som är standard bland småföretag. Bland de stora anordnarföretagen är det en lägre andel som använder sig av utdelning. Dessa företag ingår ofta i en koncern, vilket medför att vinstmedel kan överföras genom koncernbidrag. På detta sätt kan koncernen kvitta förluster i vissa bolag mot vinster i andra för att på så sätt minimera företagsskatten.

4.8.11 Kassalikviditet och efterskottsbetalning

Fram till oktober år 2016 fick anordnarna ersättningen utbetald i förskott från Försäkringskassan. Med förskott menas att anordnarna erhöll ersättningen innan den personliga assistansen i praktiken hade utförts. Efterskottsbetalning infördes således hösten 2016. Både innan och efter införandet av denna efterskottsbetalning har det debatterats i vilken grad förändringen har skapat svårigheter för anordnarna att bedriva verksamhet, dels som en konsekvens av att vissa anordnare inte har haft tillräckliga likvida medel²⁰ för att denna omläggning, dels för att Försäkringskassan har haft problem med utbetalningarna. Även om Försäkringskassan bör säkerställa att utbetalningsrutinerna fungerar så är det inte orimligt att anordnaren också har en tillräcklig likviditet för att klara tillfälliga ansträngda finansiella situationer. Sådana kan ju uppkomma av många olika skäl.

Kassalikviditet är ett vanligt nyckeltal som används för att beskriva ett företags betalningsförmåga på kort sikt. Kassalikviditeten definieras som likvida medlen (omsättningstillgångar) i procent av de kortfristiga skulderna. En tumregel är att kassalikviditeten ska vara högre än 100 procent, vilket innebär att de

²⁰ Med likvida medel menas tillgångar som är direkt tillgängliga, det vill säga pengar som kan användas omedelbart. Likvida medel är främst pengar som finns som kontanter i företagets kassa samt på andra bankkonton.

likvida medlen är lika stora som, eller större än, de kortfristiga skulderna. Om kassalikviditeten i stället är under 100 procent medför det att företaget behöver sälja långsiktiga tillgångar (såsom byggnader/utrustning), eller behöva ta lån för att betala företagets skulder (såsom preliminära arbetsgivaravgifter).

Enligt tabell 4.29 var det året innan införandet av efterskottsbetalning (år 2015) drygt 80 procent av anordnarna som hade en kassalikviditet på 100 procent eller högre. Det innebär att drygt 8 av 10 anordnare borde ha klarat övergången från förskott- till efterskottsbetalning under hösten 2016 förhållandevis bra.

Andelarna inom parantes i tabell 4.29 visar siffror utan anordnare som ingår i en koncern. Andelen med god likviditet ökar utan dessa företag. En förklaring till det är att företag inom en koncern kan slussa över- respektive underskott av likvida medel mellan företag inom koncernen. Ett företag inom en koncern kan erhålla koncernbidrag från ett annat bolag inom koncernen om likviditetsbrist skulle uppstå.

Tabell 4.29 Kassalikviditet bland aktiebolag och ekonomiska föreningar som anordnar personlig assistans

År 2015

Antal anställda	Alla anordnare		Endast SNI 88 102	
	Median	Andel över 100 %*	Median	Andel över 100 %*
1–2	281	85 (86)	532	94 (94)
3–4	187	87 (90)	187	90 (92)
5–9	164	85 (86)	171	87 (88)
10–14	146	86 (94)	143	85 (94)
15–19	165	89 (89)	167	84 (84)
20–49	143	82 (82)	140	81 (80)
50–99	134	83 (84)	130	81 (84)
100–199	121	70 (71)	122	71 (71)
200–499	118	71 (83)	126	73 (82)
500–999	137	69 (50)	137	63 (50)
Minst 1000	128	88 (-)	117	100 (-)
Samtliga	148	83 (85)	145	83 (86)

Anm.* Andelen inom parantes bygger endast på företag som inte ingår i en koncern. Källa: Egna beräkningar

Tabell 4.30 nedan visar ytterligare ett mått på likviditeten i företagen. Måttet visar likvida medel i relation till utbetald assistansersättning till anordnaren. Även detta nyckeltal visar att omkring 8 av 10 företag hade likvida medel för att klara en månads utebliven assistansersättning i slutet av år 2015. Den högra kolumnen i tabell 4.30 visar andelen som hade likvida medel för att klara två månaders utebliven assistansersättning. Det är betydligt färre som klarar en sådan likviditetsbrist

Kassalikviditeten är således ett problem för cirka 20 procent av företagen. För dessa uppstår det säkerligen svårigheter när Försäkringskassan stoppar en utbetalning en månad, eller är försenade med en utbetalning. Anordnare utan likvida medel får ta banklån eller höja checkkrediten för att klara en likviditetsbrist, vilket är förknippat med extra kostnader för företaget.

Tabell 4.30 Aktiebolag och ekonomiska föreningar som har likviditet att klara 1 respektive 2 månaders utebliven assistansersättning

År 2015. Procent

Antal anställda	Andel % med 1 månad av assistansersättning i likvida medel		Andel % med 2 månader av assistansersättning i likvida medel	
	Ja*	Nej	Ja*	Nej
1–2	84 (81)	16	73 (69)	27
3–4	85 (86)	15	74 (74)	26
5–9	84 (85)	16	60 (60)	40
10–14	79 (85)	21	51 (54)	49
15–19	81 (88)	19	63 (63)	37
20–49	77 (81)	23	54 (55)	46
50–99	76 (84)	24	45 (46)	55
100–199	71 (80)	29	35 (47)	65
200–499	51 (73)	49	34 (46)	66
500–999	33 (100)	67	17 (50)	83
Minst 1000	75 (-)	15	63 (-)	37
Samtliga	77 (83)	23	54 (58)	46

Anm.* Andelen inom parantes bygger endast på företag som inte ingår i en koncern. Källa: Egna beräkningar

4.8.12 De fyra största anordnarna

De fyra största aktörerna har en särställning på kvasimarknaden med drygt 25 procent av alla brukare med statliga assistansersättning. Verksamheten i dessa fyra företag bedrivs utifrån olika utgångspunkter; en är idéburen, en är riskkapitalägd till mer än 60 procent, och två ägs helt av riskkapitalföretag varav ett är börsintroducerat. Det finns därför anledning att något närmare beskriva dessa aktörer på kvasimarknaden för personlig assistans.

4.8.13 Humana AB

Humana är marknadsledande i landet vad gäller personlig assistans samt inom individ- och familjeomsorg. Humana har även verksamhet i övriga Norden. Företaget var först med att erbjuda juridiskt stöd till assistansberättigade och uppskattas ha Sveriges största samlade juridiska kompetens inom området. Företaget ger även juridisk hjälp på ett tiotal språk. Med juridiskt stöd menas exempelvis hjälp med att ansöka om personlig assistans och individuellt stöd vid Försäkringskassans omprövningar av den enskildes assistansersättning.

I december 2003 blev företaget Humana AB ägare till Assistansia AB. Assistansia AB bildades år 2001 i Örebro. Humana AB ägdes då av Masteron Holdings LTD på Malta. Företaget säljs sedan våren 2006 till Humana Group ägt av Argan Capital.

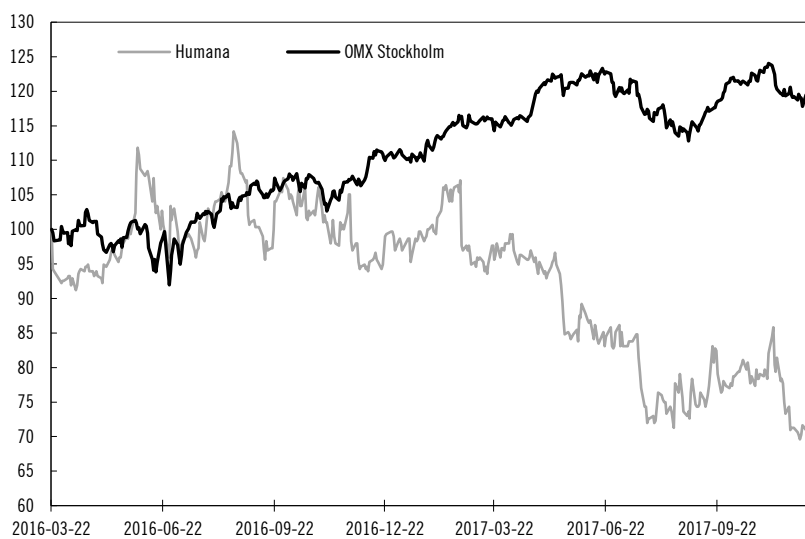
Humana har över tid utvecklats från att vara ett mindre, renodlat företag inom personlig assistans till att vara ett omsorgsföretag med en diversifierad verksamhet. Humana tillhandhåller numera tjänster inom individ- och familjeomsorg, personlig assistans, äldreomsorg och bostäder med särskild service enligt LSS.

I företagets årsredovisning framhålls möjligheter till en fortsatt organisk tillväxt inom personlig assistans. Det vill säga företaget avser att växa utan att köpa upp andra företag. Bedömningen är att kvasimarknaden förväntas bli mer utmanande för utförarna, vilket enligt företaget kommer att påverka framförallt många mindre aktörers kvalitet och servicenivå. Det kan medföra att deras kunder istället söker sig till större, kvalitetsinriktade och finansiellt stabila aktörer.

Humana är sedan mars 2016 börsnoterat på Nasdaq Stockholm med brittiska Argan Capital som majoritetsaktieägare. Figur 4.16 visar Humanas utveckling på börsen sedan börsintroduktionen. Aktiekursen har under 2017 utvecklats negativt i förhållande till index för OMX Nordic. Fallet på börsen har sannolikt två förklaringar. Dels debatten kring vinstbegränsningar, dels att bolaget – för att kunna bibehålla sin vinstmarginal efter låga schablonuppräknings – tvingats pressa lönerna för personalen. Ytterligare prispress genom låg schablonuppräkning eller bestämmelser om vinstbegränsning kan innebära att bolaget på sikt lämnar kvasimarknaden.

Figur 4.16 Utveckling av Humana AB:s aktiekurs

2016-03-22 – 2017-12-13



Källa: Nasdaq OMX Nordic

Tabell 4.31 visar att Humanas rörelsemarginal för assistansverksamheten har haft en nedåtgående trend under de senaste åren. År 2016 var rörelsemarginalen 5,7 procent. De första åren när verksamheten startades i Assistansia AB, och innan företaget såldes, var dock rörelsemarginalerna exceptionellt höga. Under perioden denna period (år 2002–2008) uppgick rörelsemarginalen i genomsnitt till drygt 12 procent.

Tabell 4.31 Humana AB

År 2009–2012 avser koncernen Humana investment holding AB. År 2013–2016 endast verksamhetsområde personlig assistans

	Rörelseintäkter mkr	Rörelseresultat mkr	Rörelsemarginal %	Lönekostnad per anställd tkr
2001	9	0,3	2,8	182
2002	63	12,6	20,0	328
2003	124	31	25,0	226
2004	229	34	14,8	263
2005	374	41	11,0	233
2006*	243	-0,6	-0,2	164
2007**	693	63	9,1	353
2008***	1 590	125	7,9	573
2009	1 693	79	4,7	293
2010	2 118	104	4,9	289
2011	2 539	113	4,5	420
2012	2 982	130	4,4	479
2013****	2 506	206	8,2	434
2014	2 609	205	7,9	469
2015	2 689	182	6,8	484
2016	2 645	151	5,7	501
2017 Q3	1968	114	5,8	****

Anm. *Förkortat räkenskapsår januari-juni 2006. **Brutet räkenskapsår juli 2006 – juni 2007. *** Förlängt räkenskapsår juni 2007 - december 2008. **** Uppgiften kommer från årsredovisningen 2014 där Humana börjar särredovisa olika affärsområden, varav assistans är störst och har 2013 som jämförelseår. År 2013 hade Humana koncernen totalt rörelseintäkter på 3530 MSEK och en rörelsemarginal på 2,6. ***** I delårsrapporten redovisas inte lönekostnad uppdelat på affärsområde. Humana är börsintroducerat och kommer därför med delårsrapporter per kvartal. Källa: Årsredovisningar.

4.8.14 Frösunda omsorg AB

Frösunda tillhandhåller tjänster inom personlig assistans, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. År 2015 utgjorde assistansersättning cirka tvåtredjedelar av den totala omsättningen. Frösunda Assistans AB bildades år 1994 och ägdes då av Praktikertjänst. År 2007 såldes företaget till riskkapitalföretaget Polaris private Equity II K/S. Huvudägare är sedan våren 2010 Hg Capital, som är ett investmentföretag i Storbritannien.

Frösunda har växt kraftigt under många år, bland annat genom företagsförvärv. De förvärvade företagen är egna juridiska personer vilket medför att den legala företagsstrukturen inte alltid överensstämmer med den operativa strukturen och indelningen i affärsområden. Frösunda uppger att det är ett ständigt pågående arbete att förenkla företagsstrukturen exempelvis genom fusioner av dotterbolag. Det finns i vissa fall svårigheter med detta eftersom dotterbolag har tillstånd för specifik verksamhet och upphandlade avtal som är direkt knutna till den juridiska personen. Eftersom vissa bolag inom koncernen kan redovisa förlust medan andra vinst beaktas även redovisnings- och skatteaspekter inför fusioner.

År 2016 var Frösundas rörelsemarginal 4,5 procent. Frösunda redovisar inte resultatuppgifter per verksamhetsområde, exempelvis för personlig assistans.

Det medför att uppgifterna i tabell 4.32 nedan inkluderar hela företagens verksamhet. Under den tid som Hg Capital är ägare sker ingen utdelning. Riskkapitalbolag brukar istället hämta hem vinsten när bolaget gör en exit, med andra ord säljer av hela sitt ägande i företaget.

Tabell 4.32 Frösunda omsorg AB

År 1998–2016

	Rörelseintäkter mkr	Rörelseresultat mkr	Rörelsemarginal %	Lönekostnad per anställd tkr
1998	273	13	4,6	228
1999	361	7	1,8	290
2000	410	13	3,1	284
2001	424	9	2,2	290
2002	443	11	2,5	301
2003	505	9	1,7	301
2004	566	13	2,3	285
2005	685	24	3,5	343
2006	764	24	3,2	363
2007*	820	44	5,4	360
2008	1 156	45	3,8	368
2009	1 627	68	4,2	404
2010**	873	27	3,1	223
2010***	618	21	3,3	258
2011	1 544	12,9	0,8	379
2012	1 565	- 38	-2,4	418
2013	1 684	- 9	-0,5	413
2014	2 849	213	7,5	413
2015	2 870	162	5,7	435
2016	2 997	136	4,5	555

Anm. * Riskkapitalföretaget Polaris private equity II K/S förvärvat företaget i december 2007. ** Riskkapitalföretaget HG Capital IV förvärvat företaget juni 2011. Brutet räkenskapsår januari – juni 2010. *** Brutet räkenskapsår juli – december 2010. Källa: Årsredovisningar

4.8.15 Team Olivia Group AB

Team Olivia startades i Danderyd år 2001 som ett bemanningsföretag under namnet Olivia Bemanning & Utveckling. År 2002 startas assistansverksamhet i egen regi. Sedan 2008 är riskkapitalföretaget Procuritas majoritetsägare i Team Olivia och äger 62 procent via sina fonder. PK Investment äger 9 procent och resterande 8 procent ägs främst av medlemmar i styrelsen och ledningen. Procuritas är ett svenskt riskkapitalföretag.

Team Olivia har växt kontinuerligt, men det är med riskkapitalföretaget som ägare som verksamheten började expandera kraftigt. År 2008 förvärvas Nordström Assistans och tre hemtjänstföretag. År 2011 byter koncernen namn till Team Olivia AB. Allt sedan 2008 har verksamheten växt genom uppköp och verksamheten har breddats till andra områden än personlig assistans, såsom hemtjänst, LSS-boenden och HVB-hem.

Sedan 2012 bedriver man även verksamhet i Danmark och sedan 2014 i Norge. Team Olivia arbetar efter en modell och organisation som är decentraliserad. Bland annat bibehålls namn på förvärvade verksamheter för att fortsatt knyta an till företagets lokala geografiska plats. Syftet är att medarbetarna ska känna ett lokalt ägarskap samtidigt som det finns en fördel med att ingå i en koncern. Personlig assistans har hela tiden varit huvudverksamheten inom koncernen. Ungefär 70 procent av koncernens omsättning är assistansverksamhet.

Tabell 4.33 Team Olivia Group AB

År 2003–2016

	Rörelseintäkter mkr	Rörelseresultat mkr	Rörelsemarginal %	Lönekostnad per anställd tkr
2003*	8	-1	-17,0	257
2004**	45	-0,1	0,0	364
2005**	78	21	2,3	275
2006**	108	5	4,6	286
2007***	155	9	5,9	297
2008****	116	6	4,9	374
2009*****	1 009	23	2,2	436
2010	959	28	2,9	319
2011	1 429	51	3,6	352
2012	1 761	63	3,6	432
2013	2 260	86	3,8	428
2014	2 838	121	4,3	416
2015	3 431	179	5,3	449
2016	4 058	178	4,4	478

Anm. År 2008 går riskkapitalföretaget Procuritas in och köper 60 procent av verksamheten. * Brutet räkenskapsår augusti 2002-juni 2003. ** Brutna räkenskapsår juli-juni. *** Brutet räkenskapsår juli 2006-juni 2007. **** Brutet räkenskapsår, november 2007 - juni 2008. ***** Förlängt räkenskapsår, juli 2008 - december 2009. Källa: Årsredovisningar.

4.8.16 JAG AB – Jämlikhet assistans gemenskap

Föreningen JAG är en ideell riksförening för personer med omfattande funktionsnedsättningar. År 1994 bildade denna förening ett brukarkooperativ som anordnar personlig assistans. Själva assistansverksamheten, som i princip begränsas till personer i personkrets 1 (utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd), bedrivs sedan år 2007 genom ett aktiebolag som är helägt av brukarkooperativet.

Inga vinster tas ut från aktiebolaget utan överskott återinvesteras i verksamheten. JAG uppger själva att de är landets största privata assistansanordnare som drivs utan vinstsyfte. I kooperativet består styrelsen – på grund av det ansvar som styrelseledamöterna har – av gode män eller föräldrar till några av dem som har assistans.

JAG har haft en lägre lönsamhet över tid i jämförelse med Humana, Frösunda och Team Olivia. Vinst är inte det primära syftet med verksamheten. JAG AB

har i genomsnitt haft drygt 1 procent i rörelsemarginal under de senaste tio åren. Under två av dessa gick verksamheten med förlust.

Tabell 4.34 JAG AB – Jämlikhet assistans gemenskap

År 2007–2016.

	Rörelseintäkter mkr	Rörelseresultat mkr	Rörelsemarginal %	Lönekostnad per anställd tkr
2007	565	- 2	-0,4	436
2008	620	8	1,3	457
2009	690	19	2,8	492
2010	717	- 1	-0,1	515
2011	725	9	1,3	561
2012	724	11	1,5	547
2013	815	8	1,0	559
2014	878	11	1,2	526
2015	920	19	2,0	536
2016	895	6	0,6	552

Anm. Förkortat räkenskapsår januari-juni 2006. Brutet räkenskapsår juli 2006 – juni 2007. Förlängt räkenskapsår juni 2007 - december 2008. Källa: Årsredovisningar

4.8.17 Lönekostnader för de fyra största aktörerna

Att analysera siffrorna för lönekostnad per anställd nedan ska göras med viss försiktighet. Jämförelsetalet tas fram genom att dividera de totala personalkostnaderna med antalet helårsanställda. Det innebär att antalet totala helårsanställda får stort genomslag i värdet. Samtidigt är det många personer som arbetar deltid och som börjar och slutar under ett år. Hur företaget därför beräknat detta har betydelse för hur utfallet blir. I lönekostnad ingår lön, socialavgifter och pensionsavsättningar. Posten kan även innehålla kostnader för annat som friskvård med mera. Det gör att jämförelsen mellan företag också kan halta något. Jämförs företag med sig själv över tid kan dock trenden kunna ge en något rättvisande bild.

Tabellen nedan innehåller alla anställda i företaget eller koncernen. Det gör att det inte enbart är personalkostnader för assistenter som ingår i tabellen. Att lönekostnad per anställd skiftar kraftigt mellan enskilda år kan bero på att anordnaren förvärvar företag med annan lönestruktur eller att verksamheter avyttras.

Tabell 4.35 Lönekostnad per anställd för de fyra största aktörerna

År 2007–2016. Tkr

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Humana	330	245	293	289	420	479	434	469	484	501
Frösunda	360	368	404	*	379	418	413	413	435	555
Olivia	297	374	436	319	352	432	428	416	449	478
JAG	436	457	492	515	561	547	559	526	536	552

Anm. * Uppgift saknas på grund av brutna räkenskapsår. Källa: Årsredovisningar.

Tabellen visar att tre av aktörerna sänker lönekostnaderna en del mellan åren 2012 och 2013. År 2013 är första året som den lägre uppräkningsen av schablonen får genomslag. Som visats tidigare har lönekostnaderna en avgörande roll för vinstmarginalerna i företagen. Ett sätt att pressa lönekostnaderna är att sätta lägre ingångslöner²¹ vid nyrekrytering samt rekrytera unga personer med relativt lägre lön. Då anställningstryggheten är svag ger även kollektivavtalen möjlighet att säga upp personal utan motivering. Först 2015 är lönekostnaden i genomsnitt högre än den var 2012.

JAG som inte har ett uttalat vinstintresse reagerar först 2014 och sänker då lönekostnaderna. Först år 2016 är lönekostnaden per anställd högre än år 2012. JAG har även högre lönekostnader per anställd i jämförelse med de övriga. En förklaring kan vara att brukarkollektivet – utifrån sin marknadsnisch (personkrets 1) – har fler brukare där det finns många timmar med obekvämt arbetstid.

²¹ I kollektivavtalen finns emellertid en lägsta nivå för ingångslönerna.

5. Diskrepansen

5.1 Olika typer av brottslighet inom den personliga assistansen

Grovt kan man säga att det finns två modus, det vill säga upplägg, eller en kombination av dessa vid assistansbrott.

- Fall där brukaren simulerat eller kraftigt överdrivit sina hjälpbehov och någon rätt till assistansersättning över huvud taget inte finns eller är kraftigt mindre än vad som erhållits.
- Fall där brukaren har rätt till assistansersättning, men där assistansen inte lämnats i enlighet med vad som har uppgivits i tidredovisningar och räkningar.
- Eller en kombination av dessa brottsliga tillvägagångsätt; brukarens behov är kraftigt överdrivna samtidigt som assistans inte lämnats i den utsträckning och av de personer som anges i tidredovisningen.

Att personer som kraftigt överdriver sina funktionsnedsättningar inte upptäckts beror vanligtvis på att de medicinska undersökningarna har varit för dåliga eller obefintliga. Intygsutfärdarna, läkare med flera, har inte säkerställt att det finns objektiva grunder som styrker den funktionsnedsättning brukaren eller anhöriga uppger att denne har. Försäkringskassan har inte heller i tillräcklig grad kontrollerat och begärt kompletteringar när detta saknats. Förfarandet kräver vanligtvis även att brukaren är omgiven av anhöriga som assistenter.

Upplägget när assistans inte utförs tar sin början i att assistenten inte redovisar utfört arbete i tidredovisningen. Baserat på dessa uppgifter betalas ersättning ut till anordnaren som sedan betalar ut hela eller delar av ersättningen som lön till assistenterna. Assistenterna betalar i dessa fall ibland tillbaka hela eller delar av ersättningen till anordnaren. Utåt sett framstår förfarandet som oantastligt eftersom skatter och sociala avgifter betalas in. Det är svårt att upptäcka dessa bedrägerier. Här är alla inblandade förutom brukaren ”vinnare” och får del av pengarna. Pappersassistenterna som de kallas kan också använda underlagen för att söka andra ersättningar som föräldra- och sjukpenning med den sjukpenninggrundande inkomst man fått. Även exempel på missbruk av A-kassa finns i de här fallen. Bedrägeriet upptäcks oftast när någon känner sig förfördelad eller någon i omgivningen reagerar. Familj- och anhörigkonstellationer förekommer här. I dessa exempel kan det också handla om vanvård. En brukares behov och rätt till assistans har undanhållits denne.

Assistansersättningen går av flera skäl inte att jämföras med andra socialförsäkringsförmåner när det gäller brottslighet. Främst utifrån de stora belopp som utbetalas årligen per brukare. De stora beloppen gör ersättningen attraktiv att nyttja i kriminella syften. Den genomsnittliga assistansen uppgår till 129 timmar per vecka. Om två timmar varje vecka ”dras in” gentemot brukaren har anordnaren en arbetsfri inkomst på cirka 30 000 kr brutto per år. Företagsformen ger dessutom förutsättningar att begå andra brott och använda andra samhällsstöd som A-kassa, arbetsmarknadsstöd, ”sälja” arbetstillstånd etc. (BRÅ 2015). Vinsterna är potentiellt höga, och risken för upptäckt låg. Trepartskonstruktionen försvårar också möjligheten att bevisa uppsåt och brott. I och med att uppföljningen av kvalitén egentligen ligger på brukaren är insynen i den lämnade assistansen också begränsad.

Brottsförebyggande rådet ger i rapporten *Bedrägeribrottsligheten i Sverige 2016:9* följande beskrivning av hur brottsligheten inom assistansersättningen går till. Grunden i dessa bedrägerier är att assistenterna inte arbetat alls, mindre eller till en väsentligt lägre kostnad än anordnaren uppger till Försäkringskassan. Några ärenden kompliceras av att andra personer än de anställda assistenterna utfört viss assistans, men tidrapporter och arbetsgivarintyg är felaktiga.

Åklagarmyndigheten skiljer i en Rätts-PM mellan två typer av assistansbedrägerier (Åklagarmyndigheten 2015:5). Det första kallas utnyttjandefall. Där utnyttjar assistenter, anordnare eller gode män en brukare med reella assistansbehov. Brukaren omges av en liten krets personer, ofta anhöriga, vilket minskar risken för att någon tipsar myndigheterna om brottsligheten och försvårar att brukaren får adekvat hjälp (ISF och Brå 2011:12, Åklagarmyndigheten 2015, Brå 2015:8). Någon, exempelvis en assistent, god man eller anordnaren, för brukarens talan mot sjukvårdspersonal och myndigheter. Anordnarnas faktiska kostnader för assistansen hålls på en minimal nivå genom låga löner och i vissa fall svartavlönade assistenter. Exempel finns där den utbetalda redovisade lönen – som bygger på de uppgifter som lämnas till Försäkringskassan i tidrapporterna – tas ut i kontanter och lämnas tillbaka till organisatören (ISF och Brå 2011:12).

Den andra kategorin kallas simulantfall. Där är brukaren aktiv i bedrägeriet och överdriver eller konstruerar sitt assistansbehov. Rättsfall finns där assistenter eller anordnare har duperats av sådana brukare och inte varit medvetna om brottsligheten (Brå 2015:8, ISF och Brå 2011:12, Åklagarmyndigheten

2015:5). Där har fiktiva assistenter eller vänner till brukaren fått lön och lämnat över hela eller delar av beloppen till brukaren.

I en handläggareundersökning genomförd av Försäkringskassan (2017) ger handläggarna själva en rad exempel på situationer som potentiellt kan leda till felaktiga utbetalningar. Det ger en inblick i vad man som handläggare möter och behöver ta ställning till. Dessa delas in i fyra huvudsakliga kategorier. Den första och mest förekommande är exempel på att misstanke orsakas av en diskrepans mellan yrkat och uppvisat (eller rimligt) hjälpbehov i utredningarna. Därefter följer exempel på anordnare av assistans som misstänks agera utifrån ett vinstintresse snarare än den sökandes behov. Det tredje temat utgörs av exempel på misstankar som har att göra med att anhöriga är assistenter, t.ex. vad som uppfattas vara rimligt utifrån att man har ett familjeförhållande och en bristande insyn i vilken assistans som utförs. Det sista temat utgörs av exempel på andra misstankar som väcks utifrån assistenters agerande, t.ex. att boendeort gör att arbetade tider verkar orimliga, eller att assistenter själva informerat om oegentligheter. Exempel som ges är ”Då sökanden säger en tid och anordnaren en annan tid det tar för att få hjälp med en aktivitet” eller vid hembesöken ”kunden behöver hjälp med att äta, men klarar att fika själv under hembesöket”. Det framkommer också hur hembesöket kan visa att det finns alldeles för lite hjälpmedel i hemmet i förhållande till vilka behov som man uppger att man har, vilket också utgör en orsak till misstanke; ”man är helt förlamad (väger 100 kg) och sovrummet är på övre plan, och det finns ingen trapphiss, och man uppger att man tar den försäkrade på ryggen (frun)”. I fråga om diskrepans lyfts även som exempel hur de beskrivna hjälpbehoven inte ”stämmer överens” med vad personer yrkar på för andra typer av behov; ”[den sökande] behöver hjälp med att äta, men klarar att tvätta underlivet själv eller behöver hjälp med alla personliga hjälpbehov men kan delta i fritidsaktiviteter utan samma begränsning”. Tidsredovisningen uppges också förekommande som en orsak till misstanke, vilket handlar såväl om att exakt likadana tidsredovisningar skickas in månad efter månad, att assistenterna har exakt samma schema varje månad, oavsett antal dagar i månaden; ”T.ex. när tidrapporterna är dag efter dag helt lika! Borde vara en viss variation”. Det framkommer också att det är förekommande att tidsredovisningarna uppfattas som något som skrivs i förväg som ett slags schema som sedan inte alltid följs; ”vid hembesök sas att det inte fanns någon som kunde följa med

på match på kvällen, varför en granne skulle följa med. På tidrapporten fanns tiden uppskriven för en assistent”.²²

Andra exempel som ges är bl.a. när en f.d. make eller hustru arbetar som assistenter trots att de inte anges ha någon relation i övrigt. Föräldrar som uppgett att syskon utför assistans. Närstående som är gamla men som arbetar för personer med stora rörelsehinder där det ingår mycket tunga lyft. Eller att den som säger sig utföra hjälpen är höggravid och har flera barn att ta hand om. Utifrån exemplen går det inte att slå fast att det handlar om brottslighet. Det kan vara det, men risken för felaktiga utbetalningar är betydande.

I de utredningar som gjorts av Skatteverket (2012) mot assistansanordnare har observerats omfattande så kallad FÅAB-problematik. I rapporten skriver man bl.a. följande: ”Pilotutredningarna visar att det förekommer skatteundandraganden hos anordnarföretagen. Framförallt handlar det om att företagen betalar företrädares och brukares privata kostnader. Därutöver förekommer kostnader som kan bedömas som avdragsgilla, men som inte hör hemma inom assistansersättning. Inom assistansbranschen förekommer även falska löner. Detta innebär att företagen betalar ut löner till personer som inte arbetat som assistenter, vilket ger en lägre sammanlagd skatt. Dessutom erhåller dessa personer sociala ersättningar och arbetslöshetskassa.”. Man skriver vidare i en annan del av rapporten: ”Med det vill vi säga att privata kostnader utgör basen av det fusk som förekommer i assistansbranschen. I ett mindre antal stora företag förekommer därutöver mer systematiska upplägg i form av bedrägerier och bidragsbrott.”.

De olika typer av modus som beskrivits ovan förekommer också i de domar som redovisas i avsnitt 5.7 nedan.

5.2 Tidigare bedömningar av omfattningen av fel och brott

För att förhindra felaktiga utbetalningar och kunna prioritera utveckling och resurser är det av stor vikt att ha så god kunskap som möjligt kring hur stora felaktiga utbetalningar som sker från socialförsäkringssystemen. Som utgångspunkt i dessa analyser behöver man titta på:

- hur regelverket är utformat,
- hur stora riskerna är att missbruk eller misstag sker utifrån dess konstruktion,
- hur stor monetär skada kan uppstå vid enskilda beslut respektive över tid

²² Här kan noteras att själva enkätstudien gjordes när utbetalningen skedde i förskott. Idag sker den i efterskott.

- samt för storleken på systemet, hur många miljoner eller miljarder består systemet av.

När man på ett strukturerat sätt har klarlagt den bilden är det möjligt att prioritera åtgärder för att skapa en så robust administration som möjligt av systemet alternativt ifall riskerna bedöms som väldigt stora vidta åtgärder för att göra ändringar i regelverket.

En viktig fråga att försöka besvara är hur omfattande problemen med felaktiga utbetalningar är generell. Flera tidigare regeringar har därför gett i uppdrag åt olika myndigheter och utredningar att försöka besvara denna fråga, vilket också är ett uppdrag som lämnats till den nu pågående Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Dir. 2016:60). Definitionen av felaktiga utbetalningar som tidigare använts av olika utredningar utgår i stort från nedanstående punkter:

- avsiktliga fel från sökande (det vill säga det som kan utgöra brottslighet)
- oavsiktliga fel från sökande samt
- oavsiktliga fel från myndigheten
- I direktiven till SOU 2012:6 omfattades också överutnyttjande vilket definieras som, ett utnyttjande av gällande regler för att tillskansa sig högre ersättning än vad som är motiverat av den assistansberättigades verkliga behov av stöd och service.

Försäkringskassan har även haft regeringsuppdrag att redovisa den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar utifrån de utbetalningar som myndigheten gör. Detta i samband med årsredovisningarna för åren 2008 och 2009. 2008 bedömdes de felaktiga utbetalningarna totalt uppgå till 4,4 procent vilket motsvarade 19,2 miljarder och under 2009 till 3,65 procent vilket motsvarade 16,4 miljarder. Någon redovisning för respektive förmån återfinns inte. Men för båda åren anges att förmåner med störst påverkan på totalbeloppet var sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt assistansersättning. Det framgår också att bedömningen var förknippad med stor osäkerhet. Dessa bedömningar var en fortsättning utifrån det uppdrag som FUT-delegationen redovisade vilket framgår nedan.

Det finns tre olika utredningar som är centrala i sammanhanget. De två första nedan redovisade en bedömning av felen för majoriteten av socialförsäkringssystemen där även arbetsmarknadsstöd och a-kassor ingick. Den tredje hade sitt huvudsakliga fokus på assistansersättningen.

- Delegation mot felaktiga utbetalningar, FUT, 2007. I rapporten uppskattades att 10,9 procent av assistansersättningen var felaktiga utbetalningar med ett osäkerhetsintervall på 6–19 procent.
- Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Ekonomistyrningsverket, ESV, 2010. I rapporten bedömdes 12,2 procent vara felaktiga utbetalningar. Av detta bedömdes 7,0 procent bestå av avsiktliga fel från allmänheten, 1,7 procent oavsiktliga fel från allmänheten och 3,5 procent oavsiktliga fel från myndigheten. Osäkerhetsintervallet uppgick till 1,8 – 27,6 procent.
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning, SOU 2012:6. Utredningen hänvisades till samma underlag som togs fram i ESV rapporten. Utredningen bedömde dock osäkerhetsintervallet vara 9 till 15 procent mot bakgrund av ytterligare kunskap som utredningen tagit fram. Utredningen uppskattade därmed fuskets andel av assistansersättningens kostnader år 2010 till cirka 12 procent inkluderande felaktiga utbetalningar.

Den metod som använts i de två första rapporterna, kallas Expert elicitation (EE). Metoden gör det möjligt att på ett strukturerat sätt göra bedömningar kring risker inom områden där kunskapsläget är oklart. Samtidigt innebär det att osäkerheten i resultatet kommer att vara stor beroende på hur svagt eller starkt kunskapsläget är. Jämförs bedömningar över tid gör dock den stora osäkerheten i bedömningarna att det inte går att dra några slutsatser ifall riskerna, eller som metoden använts här, de felaktiga utbetalningarna ökat eller minskat över tid.

Metoden är inte okontroversiell. Dess för- och nackdelar har diskuterats av berörda myndigheter samt från akademisk horisont. Vid genomförandet av samverkansuppdraget engagerades expertis från Uppsala universitet för att utbilda deltagande experter kring strukturerade bedömningar i flera steg, och vilka vanliga bias och risker det medför. Experterna ledde även de bedömningsseminarier som genomfördes i två steg.

Föreningen STIL publicerade våren 2017 en rapport med titeln ”Det handlar om miljarder” en metodanalys av hur assistansfusket bedöms av svenska myndigheter (STIL 2017). I den kritiserar metoden som sådan för att inte vara möjlig att använda vid denna typ av bedömningar. De menar också att de inte kunnat fastställa om själva metoden som sådan följts när bedömningar sedan har gjorts.

Det är dock inte första gången frågan lyfts. Ett annat exempel är en debatt i Qvintensen (2010). Björn Johnsson Malmö Högskola kritiserar i likhet med STIL (2017) bland annat metoden för att inte vara mycket bättre än att gissa och menar att beräkningen av skattefelet lider av samma problem. Som svar anger Gunnar Johansson direktör vid Försäkringskassan, Johan Ekstedt samt Peter Juslin Uppsala universitet att även om osäkerheten i bedömningarna är stor så är de mycket mer än rena gissningar och det är en metod som kan användas när relevanta data eller statistik saknas. Vidare framhåller de vikten av att policybeslut bör fattas utifrån för frågan centrala fakta och data. Men i många fall saknas dessa och beslut behöver ändå fattas. Deras retoriska fråga blir då om det inte är bättre att fatta sådana beslut utifrån transparens baserade på bedömningar gjorda av dem som rimligtvis har den bästa tillgängliga kunskapen och genomförda med procedurer som minimerar risken med subjektiva bedömningar?

I rapporten Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? RiR 2011:20 riktar Riksrevisionen kritik mot att regeringen bedriver sin styrning på alltför bristfälligt underlag avseende felaktiga utbetalningar. Enligt Riksrevisionen finns en risk för att regeringens styrning baseras på en föreställning om att bidragsbrottens omfattning är större än vad den i själva verket är, vilket kan leda till felaktiga prioriteringar och en alltför hög ambitionsnivå på arbetet med bidragsbrott.

Värt att notera är att den stora osäkerheten som finns i bedömningarna och som beskrivits i rapporterna sällan får utrymme i den mediala debatten vilket i sig kan vara ett problem.

En central aspekt när EE-metoden använts för bedömningar av flera olika ersättningar är att den ger en tydlig bild av var riskbilden är störst. Det möjliggör en jämförelse med ersättningarna sinsemellan och pekar då på var fokus behöver läggas för att komma tillrätta med felaktiga utbetalningar. Det kan då konstateras att assistansersättningen alltid har varit bland de ersättningar där risken för fel och brott bedömts vara som störst jämfört med andra ersättningar. Att assistansersättningen därför varit i fokus för åtgärder är knappast förvånande.

Härutöver kan nämnas en rapport från Försäkringskassan (2017) där samtliga handläggare som arbetar inom assistansersättningen bland annat fått svara på frågan, ”Om du tänker på den tid som redovisas i tidredovisningarna – hur

stor del av den redovisade tiden tror du har utförts i praktiken? I genomsnitt uppskattade handläggarna andelen utförd tid till cirka 80 procent. Vilket får anses vara en mycket hög siffra. Det innebär att deras bedömning är att cirka 20 procent av de timmar som utbetalas aldrig har utförts och utbetalning skett felaktigt. I åtanke behöver man då ha att de som svarat på enkäten inte fått någon särskild kunskap om vanliga felaktigheter vid uppskattningar om risker med överdrifter eller generaliseringar, vilket är en del av EE om den metoden används som den ska. I vilket fall är de handläggare som gjort bedömningarna samma som varje dag möter och utreder sökande och har en helhetsbild utifrån den handläggningen ser ut och med alla variationer den medför; både enkla och komplicerade ärenden. Exempel på situationer som de sett som riskfyllda berördes tidigare i kapitlet. Siffran får ses som en stark indikator på ett misstroende kring administrationens förmåga att ha kontroll på systemet.

Sammanfattningsvis kan sägas att tidigare utredningar, som med undantag för Försäkringskassans rapport 2017 avser tid före 2011, uppskattat den ekonomiska brottslighetens storlek inom assistansersättningen till cirka 10 % årligen eller 2 miljarder (2 000 miljoner) för 2010. Kritik har riktats mot såväl den metod som använts samt hur den tillämpats.

5.3 Av Försäkringskassans upptäckta felaktigheter och brottslighet

5.3.1 Anmäld brottslighet

Nedan visas Försäkringskassans kontrollutredningar avseende personlig assistans för åren 2012 och fram till och med augusti 2017. Som kontrollutredning räknas alla impulser (= tips) såväl externt som internt upprättade.

Tabell 5.1 Avslutade kontrollutredningar

Resultat avslutade kontrollutredningar assistansersättning 2012–2017

År	Antal avslutade	Antal åtgärder*	Antal polisanmälningar	Återkrav /Skadestånd, mkr	Besparingsbelopp, mkr
2012	600	74	44	33,7	62,3
2013	1 050	148	104	77,6	94,2
2014	603	142	108	79,2	92,8
2015	621	83	38	38,9	110,7
2016	623	94	32	47,5	63,0
2017	4 352	106	48	22,4	123,2
Total	3 932	647	374	299,3	546,2

Anm.* Med åtgärd avses, indragning/nedsättning av ersättning, återkrav/skadestånd. ²Till och med augusti, Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar

Tabell 5.2 Avslutade kontrollutredningar fördelade på impulstyp

Åren 2012–2017

Impulstyp	Antal avslutade	Antal åtgärder	Antal polisanmälningar	Återkrav /skadestånd, mkr	Besparingsbelopp, mkr
Allmänheten	1 452	130	60	65,2	121,9
Försäkringskassan	2 581	454	270	184,9	311,1
Andra myndigheter	233	56	48	55,1	53,1
Övriga impulser	245	74	25	13,7	94,0

Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar

Ytterligare tabeller över Försäkringskassans hantering av impulser/kontrollutredningar redovisas i bilaga 2.

En impuls eller kontrollutredning måste åtgärdas. Eftersom kontrollresurserna är begränsade släcks flertalet impulser ner utan åtgärd (83 %) för att inrikta sig på sådana impulser man med egna kontrollbefogenheter kan utreda eller har sådan höjd att man kan förvänta sig att få hjälp från andra myndigheter via en brottsanmälan att utreda. De interna impulserna försöker man av naturliga skäl att efter hand som man får erfarenhet att göra allt skarpare så att man i första hand får fram de stora fallen. 2013 och 2014 utmärks i statistiken dels av högt antal impulser dels av höga belopp. Detta har sin förklaring i kontrollprojektet Fjord där Försäkringskassan arbetade nära Skatteverket och polis/åklagare för att ta fram underlag till brottsanmälningar som kunde leda till fällande domar.

5.3.2 Försäkringskassans kontroll- och registerbefogenheter

Försäkringskassan har inga kontrollbefogenheter gentemot anordnarna med undantag för de cirka 600 brukare som själv anställer sina personliga assistenter utan att registrera något företag. Detta innebär bl.a. att Försäkringskassan inte kan efterfråga utdrag från anordnarnas bokföring, begära bankkontoutdrag, besöka eller ringa anordnaren för att utreda hur utbetald schablonersättning använts.

Till skillnad från vad såväl andra myndigheter som allmänheten har rätt till nämligen att göra observationer från allmän plats är Försäkringskassan förhindrad att göra sådana observationer på grund av ett regeringsuttalande (Prop. 1996/97:121). Man kan t.ex. inte skicka en tjänsteman för att se om en misstänkt simulant äter och dricker själv på ett café trots att detta ska vara omöjligt enligt underlagen för assistansbeslutet.

Försäkringskassan har vidare i framställan till regeringen 2013-03-22 och i en komplettering 2015-11-16 (Dnr S2013/02446/SF) begärt ändring av 114 kapitlet Socialförsäkringsbalken så att man ges rätt att för kontrolländamål behandla personuppgifter för att upptäcka oegentligheter med socialförsäkringsförmåner. Detta innebär bland annat att Försäkringskassan idag inte har något register över de anordnare till vilka man betalar ut schablonersättningar.

5.4 Av Inspektionen för vård och omsorg, IVO upptäckta felaktigheter och brottslighet

5.4.1 Bakgrund

Branschen har under många år varit oreglerad. Mellan åren 1994 och 2010 krävdes inget tillstånd för företagen att bedriva personlig assistans och ingen myndighet hade heller tillsyn över de privata assistansanordnarna. För att starta en verksamhet krävdes inget kapital eftersom Försäkringskassan fram till oktober 2016 betalade ut ersättningen i förskott. Inga särskilda lokaler eller inventarier krävs. Under många år har det således varit lätt att starta och bedriva verksamhet inom personlig assistans.

År 2011 infördes tillståndsplikt för både nya och befintliga verksamheter där företagen bedömdes utifrån kraven på god kvalitet i LSS. En stor del handlade om att ha rutiner och kunna beskriva hur verksamheten var upplagd (se Prop. 2009/10:176).

Socialstyrelsen var då den myndighet som hanterade tillståndsgivningen. Det kom in fler ansökningar än man hade trott från början. Likaså blev det en stor arbetsbelastning för socialstyrelsen i och med en mängd begäran om utlämnade av ansökningar. På grund av sekretesslagstiftningen krävdes prövning av varje begäran. Socialstyrelsen såg att utlämnade handlingar i en del fall använts för att klippa och klistra in i andra ansökningar. Det var först i december 2012 som samtliga ansökningar var handlagda. Totalt hade då 1 469 ansökningar

inkommit varav 352 från anordnare som inte tidigare bedrivit verksamhet. Totalt togs beslut i 1 512 ärenden. Endast 64 procent beviljades tillstånd det vill säga 893 anordnare.²³ Flest brister såg man i kunskapen kring att bedriva verksamheten.

I en intervju på webbsajten Assistanskoll konstaterar företrädare för Socialstyrelsen att det var tio gånger så många brott bland ägare och ansvariga i ansökningarna för personlig assistans jämfört med tillstånd i andra verksamheter. Det fanns allt från våldsbrott till ekonomisk brottslighet och förmögenhetsbrott.

Kravet på assistansanordnarnas lämplighet förtydligades genom ny lagstiftning 1 juli 2013. Samtidigt tog den nybildade myndigheten Inspektionen för vård och omsorg, IVO över ansvaret för tillstånd och tillsyn från Socialstyrelsen. Lämplighetsprövningen innebär att förutom företagets ägare granskas även VD, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och andra personer med bestämmande inflytande över verksamheten.

Lämplighetsprövningen delas in i två delar. Den ekonomiska som omfattar redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter, tidigare konkurser etc. och omständigheter i övrigt som omfattar exempelvis kvalitetsaspekter utifrån tillräcklig kunskap och erfarenhet på LSS-området, tidigare brottslighet och personliga förhållanden som kan påverka lämpligheten.

5.4.2 Ansökan om tillstånd

Antalet inkomna nyansökningar för att bedriva verksamhet inom personlig assistans enligt LSS och Socialförsäkringsbalken:

Tabell 5.3 Antal inkomna nyansökningar

Antalet inkomna nyansökningar för att bedriva verksamhet inom personlig assistans enligt LSS och Socialförsäkringsbalken

År	Antal
2013	144
2014	180
2015	139
2016	115
2017*	68
Totalt	646

* Anm. till och med augusti 2017. Källa: IVO

²³ Sammanställning tillstånd personlig assistans t.o.m. 2012-12-04, Socialstyrelsen 2012-12-20

Då besluten inte alltid infaller samma år som ansökan inkommer skiljer sig statistiken för ansökan och beslut sig åt.

Tabell 5.4 Antalet beslut och utfall av tillståndsökningar

Antalet beslut och utfall av nyansökningar för att bedriva verksamhet inom personlig assistans enligt LSS och Socialförsäkringsbalken*

År	Antal	Bifall	Avslag	Andel Bifall %	Andel Avslag %	Total %
2013	88	43	45	49	51	100
2014	149	47	102	32	68	100
2015	138	51	87	37	63	100
2016	74	30	44	41	59	100
2017**	63	8	55	13	8	100
Total	512	179	333	35	65	100

Anm. * Siffrorna gäller överklaganden som inkommit efter 2013-01-01. Ärenden där dom meddelats efter 2013-01-01 men överklagandet skett innan 2013-01-01 är således inte med i statistiken. **Till och med augusti 2017. Källa: IVO

I tabellen ska särskilt observeras den åtstramning som skett under 2017 då andelen bifall från en redan låg nivå drastiskt har minskat ytterligare. IVO har från april centraliserat all tillståndshantering, stramat upp sin lagtolkning samtidigt som man fått ytterligare medel från regeringen för att förbättra sin kontroll. Andelen som beviljas tillstånd att bedriva personlig assistans är lägre än för övrig tillståndspliktig verksamhet som IVO svarar för.

Totalt har IVO noterat 149 domar från förvaltningsrätt och kammarrätt i ärenden gällande tillstånd för att bedriva personlig assistans till och med augusti 2017. 132 av dessa domar har fastställt IVO:s beslut. I resterande 17 har dömts till den klagandes fördel. Ingen dom har prövats i Högsta förvaltningsdomstolen.

IVO har under utredningen tagit upp följande problematik. Vid tillståndsgivning är man i mycket stor utsträckning beroende av minnet hos enskilda medarbetare. Slutar medarbetaren försvinner också minnet av adresser, namn, personkonstellationer, finansiärer, målvakter etc. Uppgifter som är viktiga för att kunna göra en godtagbar riskbedömning med åtföljande lämplig kontrollinsats. Myndigheten har idag inget eget minne utan får helt förlita sig till enskilda handläggare. Denna problematik har IVO gemensamt med t.ex. Skatteverkets momsregistrering, Arbetsförmedlingens handläggning av företagsstöd, Migrationsverkets hantering av arbetstillstånd, Försäkringskassans riskprofilering i utbetalningssystemen etc.

5.4.3 Tillsyn

För pågående verksamheter utövar IVO tillsyn. Innan lagskärpningen 1 juli 2013 gjordes bara kvalitetsgranskningar men idag genomförs även lämplighetsprövning när man tittar på vandel och ekonomisk granskning på samma sätt som sker vid ansökan om tillstånd. I vissa fall kan IVO välja att bara granska kvalitet vid tillsynen. Orsaken till det kan vara att en lämplighetsprövning nyligen gjorts eller att anmälan rör brister kring en enskild brukare. Arbetet med tillsyn utgår från en riskobjektsanalys. Indikatorer för urval kan vara

- Lex Sarah och lex Maria anmälningar
- Anmälan från kommun
- Anmälan från Försäkringskassa
- Verksamheter som fick tillstånd före den 1 juli 2013
- Verksamheter som fått tillstånd efter dom
- Verksamheter som nekas tillstånd vid ny ansökan om tillstånd

Tabell 5.5 Avslutade tillsynsärenden och utfall av dessa

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

År	Antal tillsyn personlig assistans	Antal lämplighetsprövningar	Återkallade tillstånd	Vite, föreläggande	Andel återkallade tillstånd, %
2013	40	0	0	0	0
2014	72	13	3	0	23
2015	61	58	6 + 22	0	10 (14)
2016	93	47	5	0	11
2017*	57	45	4	0	9
Total	438	19	18+2**	0	11 (12)

Anm. *Till och med september. ** Dessa två tillstånd rör övrig LSS verksamhet (9§8 och 9§9 LSS). Källa IVO

Skälen till indragna tillstånd är i stort lika med dem som för nekade tillstånd. Det vill säga, brister i kompetensen, ekonomisk misskötsamhet, eller brottslighet, varav ekonomisk misskötsamhet är den vanligaste.

Utifrån ett regeringsuppdrag och tillförda medel så har IVO ökat ambitionsnivån och målet för 2017 är att genomföra tillsyn i 200 ärenden.

IVO (2016) konstaterar i en rapport att kombinationen av att stora belopp betalas ut och en oreglerad marknad har lockat många nya aktörer in i branschen. Det är därför inte förvånande att de privata företagen markant har ökat sin andel av utförandet. Bristen på reglering under många år har också öppnat upp för oseriösa aktörer och oegentligheter. Vidare konstaterar IVO att det tar tid för nya regler att få full genomslagskraft, vilket IVO kan notera för såväl

tillståndsprovningen som tillsynsverksamheten. Av de granskade verksamheterna är det en förhållandevis stor andel som har fått sina tillstånd återkallade (12 procent av de granskade verksamheterna). Därutöver ställer IVO krav på åtgärder i drygt en tredjedel av tillsynsärendena. Detta trots att IVO i genomsnitt endast beviljat cirka 40 procent av de tillståndsansökningar som kommit in till myndigheten före 2017.

5.4.4 Polisanmälningar av IVO

IVO har gjort tre polisanmälningar avseende assistansanordnare, samtliga under 2014. Två av anmälningarna handlade om verksamheter som bedrevs utan tillstånd och ett där personal försåg brukare med droger. IVO har även fått information från Försäkringskassan när de gjort anmälan och har med anledning av det haft kontakt med polis och åklagare i andra ärenden.

5.5 Iakttagelser från andra

5.5.1 BRÅ

Brottsförebyggande rådet (2015) har i rapporten *Intyget som dörröppnare* tittat på hur kontrollen är uppbyggd inom välfärdssystemen generellt.

Några slutsatser som dras är:

- Kontroll sker ofta för sent i processen. Undersökningen talar för att en stor del felaktiga intyg upptäcks först efter utbetalning. Många intervju-personer betonar att kontrollen bör byggas in, integreras och anpassas till övrig verksamhet så att den på ett naturligt sätt smälter in och blir en del av det dagliga arbetet på myndigheten.
- Effektivitetskraven väger tungt. Intervjupersonerna i studien menar att det finns ett starkt effektivitetskrav på samtliga myndigheter, där kontroll får stå tillbaka för resultat, något som även har konstaterats i tidigare studier (ISF och Brå 2011:12, SOU 2006:48). Kontrollåtgärder uppfattas som resurskrävande rent tidsmässigt. Trots att kontrollverksamheten fortfarande ses lite som en sidovagn talar undersökningen för att det finns en ökad medvetenhet kring kontrollens betydelse för korrekta utbetalningar.

Även en tidigare studie av bidragsbrott har identifierat att det ofta är rätt från början, men blir fel med tiden (ISF och Brå 2011:12). Det ställer krav på att myndigheterna inte begränsar kontrollen till första ansökningstillfället eller där impulser om felaktigheter uppstår. Utmaningen blir att följa upp pågående

ärenden med vissa intervaller. Det här kan jämföras hur Försäkringskassan arbetat med omprövningar av rätten till assistansersättning efter två år, vilket idag är en lagstyrd kontrollpunkt.²⁴ I en rapport från Försäkringskassan (2017) visar man att det finns stora brister i arbetet med 2-års omprövningar, hur kontrollen har skett om den alls har blivit av.

I vissa fall saknar handläggarna tillräcklig kompetens att bedöma om ett intyg är felaktigt eller inte, men känner ändå press att göra en bedömning för att inte släppa igenom felaktig dokumentation. Det kan närmast beskrivas som en form av rituell kontroll då handläggaren betraktar och godkänner ett intyg utan att riktigt kunna bedöma dess uppgifter. Rituell kontroll kan ofta likställas med onödig kontroll, då det tar upp tid utan att det finns några reella möjligheter att upptäcka fel. Genom ordentlig utbildning och kunskap kan den rituella kontrollen övergå i verklig kontroll i syfte att upptäcka fel så tidigt som möjligt.

Vissa myndigheter har en tämligen strategisk syn på kontroll. Där förs diskussioner om vilken typ av kontroll de ska satsa på, hur man sorterar ut riskärenden etc. Trenden är att gå mer och mer mot riktade kontroller. Med det menas att kontroll styrs mot särskilt riskfyllda bidrag och ärenden något som både Försäkringskassan och IVO arbetar med. Här går det inte längre att tala om kontroller som en sidovagn, de har fått en mer central plats hos myndigheten. Hos dessa myndigheter finns en centralt belägen funktion som arbetar med att ta fram urval och riskprofiler. Detta sker ofta med stor lyhördhet för de felaktigheter handläggare och kontrollutredare uppmärksammat. Syftet är att generera en högre träffsäkerhet bland de ärenden som tas ut för kontroll, till skillnad mot mer slumpartade kontrollmetoder. Vissa myndigheter har analyserat risker och fört dem samman till riskprofiler eller indikatorer. Med hjälp av riktade kontroller och relevanta riskprofiler är tanken att skapa nya möjligheter att upptäcka systematiskt fusk. Därför är det viktigt att ständigt utveckla indikatorer och riskprofiler så att myndigheter inte letar efter samma fel år efter år.

Brå framhåller också att i jämförelse med skattebrott där det oftast är tillräckligt med två involverade myndigheter för att utreda ett skattebrott, nämligen Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten, behöver man för att upptäcka brottslighet inom välfärdssystemen ofta betydligt fler myndigheter. För att

²⁴ Förnärvarande har regeringen aviserat att med ny lagstiftning tillfälligt stoppa dessa så kallade två-årsomprövningar.

upptäcka och utreda misstänkt brottslighet inom assistansersättningen behöver Försäkringskassan ofta ha ett nära samarbete med Skatteverket, Polisen, IVO, Bolagsverket, Migrationsverket, kommuner med flera.

När det gäller bidragsbrotten menar åklagarmyndigheten i sin rapport (2015:5) att de bör utredas av specialister/civila utredare.

Försäkringskassans kontrollmöjligheter gentemot assistansanordnare idag är också obefintlig, då den legala relationen är med brukaren och inte anordnaren.

Delvis är orsakerna till detta också att systemöversyn och överblick saknas. Trots att välfärdssystemet hänger ihop agerar myndigheterna i hög grad utifrån det egna uppdraget. De reflekterar inte över sin del i helheten. Samma uppgifter återkommer mellan myndigheter, samma personer återkommer i systemet. Det blir ett problem då vissa gärningspersoner har en helt annan helhetsyn och inte ser dessa myndighetsgränser utan växlar mellan bidrag (BRÅ 2015).

En annan utmaning för rättsväsendet som Brå pekar på i sin rapport är den strukturell obalans som råder mellan brottsvolymen och utredningsresurserna för bedrägerier. Ökningen av anmälda brott ligger på 50 procent mellan 2008–2014 samtidigt som resurserna ökade med 40 procent. Det är de svårutredda bedrägerierna som ökat mest (BRÅ 2016). En viktig slutsats som Brå drar är att problemen med bedrägeribrott inte kan lösas enbart genom rättsväsendets utrednings- och lagföringsverksamhet. Brottsvolymerna är helt enkelt för stora. De viktigaste insatserna måste därför inriktas på det förebyggande arbetet i samhället i stort (BRÅ 2016).

5.5.2 Skatteverket och Bolagsverket

Inledningsvis under kapitel 5.1 har citerats från Skatteverkets (2012) pilotstudie. Man konstaterar i rapporten att det finns en mycket omfattande FÅAB-problematik, det vill säga att privata levnadsomkostnader felaktigt läggs in i bolagen som rörelsekostnader, bland assistansföretagen och att falska kontrolluppgifter om utbetald lön upprättats.

Skatteverket har efter pilotstudien inte haft någon riktad kontroll mot assistansföretag. Däremot har man efter beslut i de regionala underrättelsecentra (RUC) som finns reviderat företag där misstanke funnits om mer omfattande

bedrägerier. Hur många sådana utredningar som gjorts har inte kunnat fastställas men det rör sig om noll till två utredningar per år. Därutöver har man den ordinära löpande kontrollen med granskning från skrivbordet.

Om ett företag vid kontrollen blir påkommet med att underlåta redovisning eller på annat sätt lämna oriktiga uppgifter påför skatteverket en straffavgift (skattetillägg) som vanligtvis uppgår till 20 % av för lågt redovisad skatt. Nedan redovisas i två tabeller hur mycket skattetillägg som påförts AB vilka bedriver personlig assistans. Summan 339 600 kr i skattetillägg 2013 visar således att arbetsgivaravgifter (personlig assistans är inte momspliktig verksamhet) undanhållits med 1 698 000 kr vilket i sin tur betyder att löner/förmåner om cirka 5,5 miljoner inte har redovisats. Det är årligen cirka 20 bolag som påförts skattetillägg och vanligtvis med låga belopp. Av dessa är det en eller två som påförs höga belopp medan resterande påförs endast småsummor. Utredningen bedömer att utfallet inte skiljer sig från andra branscher. Att hitta falska löner eller privata omkostnader låter sig inte göras från skrivbordet utan kräver revision av företagen.

Utredningen har också tagit fram uppgifter om påförda skattetillägg på styrelseledamöter i anordnarföretagen men dessa visar heller inte något avvikande eller markant. Fem till sex personer årligen påförs skattetillägg.

Tabell 5.6 Skattetillägg vid arbetsgivaravgifter eller moms

Aktiebolag som anordnar personlig assistans

	2013	2014	2015
Antal aktiebolag	20	27	13
Enskilt maxbelopp, kr	93 600	715 700	168 500
Median, kr	8 800	19 000	11 000
Enskilt minibelopp, kr	1 100	700	2 500
Summa, kr	339 600	1 455 100	469 000

Källa: Skatteverket och egna beräkningar

Tabell 5.7 Skattetillägg vid inkomstskatt

Aktiebolag som anordnar personlig assistans

	2013	2014	2015
Antal aktiebolag	9	10	8
Enskilt maxbelopp, kr	466 700	358 400	359 200
Median, kr	5 500	7 600	6 200
Enskilt minibelopp, kr	1 700	3 800	900
Summa, kr	565 200	450 300	412 200

Källa: Skatteverket och egna beräkningar

Från Bolagsverket har inhämtats uppgifter om antal konkurser som styrelseledamöterna i AB varit involverade i. Med tanke på att tillsynen ska se till att

verksamheterna bedrivs av seriösa bolagsledningarna är det anmärkningsvärt att i nedanstående tabell kunna konstatera att det bland de igångvarande bolagen finns 12 styrelseledamöter med fem eller fler konkurser bakom sig. De tre styrelseledamöter som har varit med om minst 20 konkurser har mer exakt varit med om 104, 852 samt 3 382 konkurser under perioden 1997–2016.

Tabell 5.8 Konkurer för styrelseledamöter i företag som anordnar personlig assistans år 2015

Antal konkurser under mätperioden år 1997–2016

Antal konkurser	Antal styrelseledamöter	Andel (%) styrelseledamöter
0	1 660	89,9
1 konkurs	123	6,7
2–4 konkurser	51	2,8
5–9 konkurser	7	0,4
10–19 konkurser	2	0,1
Minst 20 konkurser	3	0,1
Summa	1 846	100

Källa: Bolagsverket och egna beräkningar

5.5.3 Anordnarna

På grund av de höga belopp som uppstår per brukare förekommer i branschen också att brukaren, eller dennes gode man ställer särskilda krav på förmåner från anordnaren. Det kan då handla om krav på kapitalvaror eller andra förmåner skattefritt för att stanna kvar hos anordnaren eller för att byta anordnare. Det rör sig i en gråzon kring vad som är olagligt eller olämpligt, detta beroende på nivå och omfattningen av förmånen. Problemet är emellertid av sådan utbredning att det pågår en diskussion mellan Vårdföretagarna och IMM (Institutet mot mutor) kring hur problemet ska hanteras.

5.6 Organiserad brottslighet

Sedan 2008 leder Polismyndigheten en satsning mot organiserad brottslighet tillsammans med en rad samverkande myndigheter. Som ett led i arbetet sammanställs varje år en aktuell lägesbild. Den ges ut av Nationella underrättelsecentret, NUC. Lägesbilden har under flera år uppmärksammat brottslighet mot välfärdssystemen. Ett tidigare resultat var det uppmärksamade Södertäljemålet där medlemmar i den så kallade Södertäljemaffian och personer kopplade till dem dömdes efter att genom ett assistansbolag ha tillskansat sig assistansersättning från Försäkringskassan. Huvudsakligen genom att ha låtit

bli att lämna assistans till personer i stort behov av detta. Inslaget av vanvård var här särskilt utmärkande.²⁵

I den Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019 som kom i november 2017 noteras följande avseende assistansersättning.

För att ta sig till Sverige har betydelsen av att inneha ett arbetstillstånd ökat. Faktiska och fiktiva anställningserbjudanden säljs av aktörer inom den organiserade brottsligheten. Det finns exempel på att migranter utnyttjas i organiserade kriminella upplägg inom assistansersättning. Det har förekommit att brukare med omfattande vårdbehov har hämtats till Sverige för att ansöka om assistansersättning tillsammans med personer som anställts som assistenter. I vissa fall har ingen assistans utförts alls eller i mindre omfattning än vad som rapporterats till Försäkringskassan.²⁶ Vidare skriver man att andelen personer som erhåller assistansersättning i de särskilt utsatta områdena är dubbelt så hög (0,2 procent) jämfört med riket i stort (0,1 procent). För områdena gäller också att medeltalet beviljade timmar per vecka för brukare är högre än riksnittet. I en rapport från Försvarshögskolan på uppdrag av Finansinspektionen framkommer även att assistansersättning använts i enstaka fall som en del i finansiering av terrorism. Detta tillsammans med annat utnyttjande av svenska välfärdssystem.²⁷ Detta visar med tydlighet att välfärdssystemen och i synnerhet assistansersättningen inte är någon fredad zon för brottslighet, tvärtom. Detta visar även den beskrivning som återfinns i SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra som också pekar på interaktionen mellan brottslighet och olika välfärdssystem.

Bilden ovan kan kompletteras med att utredningen vid samtal med en större anordnare av personlig assistans har uttalat att man tappat cirka 150 brukare eftersom man med hänvisning till att det finns arbetskraft att tillgå redan i Sverige vägrat ta in personal från utlandet när brukaren begärt detta. Anordnarens bedömning är att brukaren genom att vända sig till annan anordnare fått genom sitt krav på arbetskraft från tredje land.

²⁵ Dom i Svea hovrätts mål nr B 5912–14

²⁶ Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019

²⁷ Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 – 2016, Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier, Försvarshögskolan

5.7 Lagförda brott

5.7.1 Brottmålsdomar gällande personlig assistans från jan 2010 – maj 2017

I Karnovs databas har alla domar från 2010 och fram till maj 2017 hämtats in som träffats av sökordet assistansersättning. Sammanlagt har Karnov redovisat 96 ärenden (TR- och HR-domar har normalt redovisats som ett ärende men undantag finns). Efter utrensning för dubletter, tvistemål, irrelevanta ärenden och sammanslagning av deldomar blev antalet ärenden i slutändan 36 vilka har listats i bilaga 1. Ett ärende kan omfatta allt från en misstänkt person till över 30. Domarna har lagts in i ett analyschema vilka därefter har summerats.

Tabell 5.9 Brottmålsdomar 2010 – maj 2017

Fällande domar och påföljder

	Åtalade	Friade	Fängelse		Samhällstjänst		Böter		Villkorligt
	Antal	Antal	Antal	Mån	Antal	Tim	Antal	Dagar	Antal
Brukare	19	3	15	534	0	0	1	150	0
Assistenter	133	33	38	923	5	670	34	3 370	23
Företagsföreträdare	23	2	14	367	1	240	6	365	0
Andra	11	1	2	48	-	-	5	380	3
Totalt	186	39	69	1 872	6	910	46	4 265	26

Kommentarer till tabell 5.9

Brukarna som simulerat har i genomsnitt dömts till 3 års fängelse vardera. Assistenterna som dömts till fängelse (38 personer) har i genomsnitt fått 2 års fängelse. Nästan lika många assistenter (34 personer) har dömts till dagsböter med i genomsnitt 99 dagar (maximal bot är 150 dagar). Företagsföreträdarna som dömts till fängelse har i genomsnitt fått 2 år och 2 månaders fängelse. Men här finns stora variationer inom populationen med som högst 6 år. Raden ”Andra” i tabellen är personer som skött bokföring, varit penninghållare, gode män till brukare etc. Utdömd samhällstjänst totalt 910 dagar motsvarar cirka 36 månaders fängelse eller i genomsnitt 6 månaders fängelse per dömd. Totalt utdömd fängelsetid 1 872 månader (= 156 år). Till Försäkringskassan utdömdes skadestånd = återkrav på lite över 126 miljoner.

Tabell 5.10 Brottmålsdomar statistik om assistenter och simulanter

Antal	
Antal fällda assistenter	Varav anhörigassistenter
100	52
Antal fällda simulanter	Varav anhörigassistans var en grundförutsättning för brottets genomförande
16	13

Domarna visar mycket entydigt två sakförhållanden som leder till att bedrägerierna kan uppkomma och växa sig så stora som de faktiskt har gjort.

Det första sakförhållandet gäller omfattningen av närståendeassistans. I de 36 ärenden som analyserats har en av grundförutsättningarna för att bedrägerierna ska kunna genomföras i många fall varit att assistansen getts av närstående. Bland simulantfallen har närståendeassistans varit en förutsättning i 13 av 16 fall. Som närstående har räknats person i släktrrelation.

Risken för brukaren att i dessa fall råka illa ut i form av vanvård eller betydligt mindre hjälp med sin livsföring än vad som beviljats är betydande. Inte sällan är god man eller förvaltare till brukaren också assistent till brukaren. Arbetsgivaren har ingen eller mycket obetydlig kontakt med sina assistenter. Allt sköts via brukaren eller god man. Arbetsgivaren är nöjd så länge man får sina tidrapporter som ligger till grund för ersättningen från Försäkringskassan. Arbetsgivaren är ofta medveten om och arbetar i maskopi med brukaren eller god man angående pappersassistenterna och tar då en del av försäkringskassans ersättning i egen ficka. Symptomatiskt i dessa fall är också att brukaren aldrig kommer till aktiviteter utanför det egna hemmet eller avlastningsboende. Eftersom till slut hela familjen eller delar av slakten lever på brukarens funktionsnedsättning finns av girighetsskäl inga incitament för att brukaren ska få ett liv utanför hemmet. Det blir viktigt att inga utomstående kommer in för då kan upplägget med vanvård av brukaren upptäckas. Brukaren blir inlåst i hemmet.

Det ska observeras att av 100 fällda assistenter var 52 närstående till brukaren. Vilket ska jämföras med att andelen närståendeassistenter inom totalpopulationen är cirka 20 procent enligt utredning som tagits fram av Försäkringskassan (Kommunal 2015).

Det andra sakförhållandet gäller assistenternas utbildning och kunskaper. När assistenterna saknar eller har mycket vaga insikter i vad som ingår i arbetet, hur arbetet ska fullgöras, rapporteras etc. öppnas också dörren för omfattande

fusk. Okunskapen beror huvudsakligen på att anordnaren = arbetsgivaren inte lägger ut pengar på utbildning av sina assistenter. Inte sällan för att berika sig själv istället. I dom efter dom kan man läsa att det enda som arbetsgivaren säger till assistenterna är att tidrapporterna ska in och att det är brukaren eller god man till denne som bestämmer vad assistenten ska göra.

Vid samtal med Försäkringskassans kontrollverksamhet har framkommit att man där är oroad över en ökning i misstänkta fall av så kallad social shopping. I en dom i HR Västra Sverige mål nr B-3294-10 uttalas att fråga är om social shopping. Samma kan utläsas mellan raderna i några andra domar (HR Skåne Blekinge B 34–12 och TR Malmö B 1675–15). Social shopping tillgår bl.a. på så sätt att en familj i utlandet (kan vara såväl inom som utom EU) med en funktionsnedsatt person får ett anställningsbevis från en anordnare. Vad som inte framgår av intyget är att anställningen i Sverige förutsätter att den funktionsnedsatte i familjen tillerkänns personlig assistans efter bosättning här. Anställningsintyget ger grund för bosättning i Sverige om det är en EU-medborgare. För person från tredje land ger det rätt till uppehållstillstånd vilket efter fyra år ger rätt till permanent uppehållstillstånd och bosättning. Upphållstillståndet ger rätt att ta hit familjen. Den funktionsnedsatte i familjen har enligt gällande lag rätt till prövning av personlig assistans så snart man anlant. Familjen etableras herefter i Sverige med den funktionsnedsatte som ekonomiskt centrum.

Migrationsverket har högre krav för att ge arbetstillstånd i vissa branscher och att en av de branscher som berörs är personlig assistans (SNI-koderna 88 101, 88 102). Trots detta är man således oroad hos Försäkringskassans kontrollgrupper.

En anordnare har under utredningen redovisat att man har tappat eller inte fått som kund över 150 brukare då man nekat att anställa personal från land utanför EES med hänvisning till att det går att ordna personal inom Sverige som talar brukarens hemspråk. Det går naturligtvis inte att uttala sig om fråga är om människohandel eller försök att få in släkt till Sverige utan flyktingskäl. Men den omständigheten att det finns en anordnare som har fast representation, en kundansvarig anställd i tredje land, indikerar mycket starkt att det kan finnas oegentligheter.

Även andra problem kan utläsas av domarna.

Läkarintygen har i många fall varit mycket bristfälliga. Det saknas kliniska undersökningar och intyget grundas enbart på brukarens eller dennes anhöriga egna uppgifter. Här har dock försäkringskassan tagit fram standardblanketter för läkarna att fylla i så handläggarna har möjlighet att bedöma läkarintygets bevisvärde.

Man kan heller inte annat än att med förvåning konstatera att såväl kommuner som försäkringskassa i sina utredningar och kontakter med brukaren eller god man för denna inte använt sig av godkända tolkar i sina utredningar. När brukare, god man eller förvaltare till brukaren och assistenterna utgörs av familj eller en icke svensktalande grupp och all information går via anordnaren öppnas också dörren för bedrägeri arrangerade av anordnaren. Enligt uppgift från Försäkringskassan har man numera bättre rutiner för detta.

5.8 Varför diskrepanser?

5.8.1 Selektion av brott

Brottsförebygganderådet konstaterar att en förutsättning för att bidragsbrott och välfärdsbedrägerier ska komma till rättsväsendets kännedom är att de utbetalande aktörerna upptäcker och anmäler misstänkta ärenden (BRÅ 2016). Bidragsbrott är i huvudsak så kallade spanings- och ingripandebrott, vilket innebär att förändringar i antalet anmälda brott framför allt beror på förändringar i olika myndigheters kontrollarbete och anmälningsbeteende (Brå 2005:10, Brå 2008:6, Riksrevisionen 2011). Det innebär att det inte går att dra slutsatser om den faktiska utvecklingen av bidragsbrotten utifrån den polisanmälda brottsligheten (BRÅ 2016).

Lars Korsell beskriver utförligt i ”Bokföringsbrott – en studie i selektion” hur detta sker. Förenklat innebär det att brottslighetens omfattning och upptäckten av densamma är beroende av vilken strategi samhället har valt för att komma tillrätta med brottsligheten. Hur ser lagstiftningen ut och vilka organisationer och resurser finns för kontrollverksamhet och brottsbekämpning? Detta eftersom brottskategorin är spaningsbrott och för att sådana ska kunna upptäckas krävs att samhället agerar och tillhandhåller adekvat lagstiftning, organisationer och resurser (Korsell 2003). Det Korsell har studerat är ekobrott, men beskrivningen är även giltig för den typ av välfärdsbrottslighet och brott inom assistansersättningen som är föremål för den här rapporten.

I Brås rapport Försäkringsbedrägerier – en selektionsstudie (2015) har man studerat hur det ser ut med bedrägerier i försäkringsbranschen. Likheten med hur förhållande ser ut i välfärdssystemen är betydande. Även här handlar det om så kallade spaningsbrott, hur regelverket ser ut, hur kontrollverksamheten är uppbyggd och vilka resurser som avsätts för kontroll. Eller annorlunda uttryckt;

1. försäkringsbolagens målstyrning,
2. verktyg eller tekniker för kontroller samt
3. rutiner för kontroll och övervakning.

En intressant iakttagelse som Brå gör är Försäkringsbolagens mål; att få nöjda kunder. Det innebär att företagen har en klugen inställning till kontroll. De menar att det finns en motsättning mellan affärsmässiga strategier och ett utvecklat kontroll- och övervakningssystem. Kontroller, övervakning och alltför närgångna granskningar av försäkringstagare framställs som en risk för försäkringsbolagen vilkas överlevnad beror på deras förmåga att behålla gamla och få nya kunder. En slutsats är att utredningsverksamheten ska verka i det dolda mot ”dåliga” kunder och risker, men inte synas för det större försäkringstagarkollektivet. Alltför många polisanmälningar om försäkringsbedrägerier utgör dessutom en potentiell risk då det ger intryck av att försäkringsbolagen är särskilt utsatta för bedrägerier. Enligt enskilda företag kan även alltför många kontroller och det ”krångel” som det anses ge upphov till att kunderna röstar med fötterna och byter företag. Ytterligare ett motiv till att inte bygga ut en omfattande kontrollapparat är de administrativa kostnader som detta rimligen kommer att medföra (BRÅ 2015). Det här kan sättas i relation till det övergripande mål Försäkringskassan hade i regleringsbrevet 2011 som var att myndigheten skulle ha medborgarnas fulla förtroende. Målet justerades under 2012 - 2013 till att åtnjuta medborgarnas förtroende. Under 2014 tonas betydelsen ned och blir ett av flera mål. 2015 är det istället en starkare betoning på effektivitet, rättssäkerhet, god service och tillgänglighet vilket i sin tur ska leda till medborgarnas förtroende för myndigheten och socialförsäkringen. Internt arbetade man under dessa år utifrån en stark styrning på kundfokus. Försäkringskassan har i en rapport (2016) bedömt att det varit negativt ur ett kontrollperspektiv.

En annan uppfattning är att företagen anser att det inte är meningsfullt att polisanmäla då deras erfarenhet är att Polismyndigheten ändå skriver av de

flesta anmälningarna. Något som försäkringsbolagens gemensamma utredningsföretag Larmtjänst även vittnar om. Poliser förklarar å sin sida den låga prioriteten med den låga anmälningsfrekvensen (BRÅ 2015).

Ett annat exempel på hur selekteringen sker är att utredande aktör fokuserar på ärenden med tydlig, kommunicerbar och begriplig bevisning. Definitionerna av detta skiljer sig dock åt mellan verksamheterna, då försäkringsbolagen främst håller sig till civilrätten medan rättsväsendet inriktas mot straffrätten. De två juridiska landskapen har helt olika beviskrav. Medan bevisbördan i civilrätten vilar på försäkringstagaren, som ska visa att det är ett försäkringsfall, är det polis och åklagare som ska visa att något bortom rimligt tvivel begått ett bedrägeri. Det innebär att en person mycket väl kan vara ”skyldig” i civilrättslig bemärkelse medan tingsrätten ogillar ett åtal om bedrägeri (BRÅ 2015). Här finns även en tydlig parallell till myndighetsvärlden. I fallet med assistansersättningen kan man få indragen eller sänkt ersättning samt bli tvungen att betala tillbaka pengar så kallade återkrav. För att förvaltningsrättsligt behöva betala tillbaka pengar räcker det med att man *skäligen borde insett* att man fått pengar felaktigt. För att bli fälld för bidragsbrott måste åklagaren bevisa att det finns ett *uppsåt*.²⁸

Brå har även studerat vad som styr selektionen av bidragsbrott inom den kommunala verksamheten. Kommunerna väljer själva fritt hur arbetet ska organiseras och vilka resurser som ska avsättas. Det gör att skillnaderna och förutsättningarna mellan landets 290 kommuner är mycket stor. På många håll finns det inte någon särskild funktion för att hantera felaktiga utbetalningar. Frågan är inte prioriterad av kommunledningen. På andra håll har särskilda utredare till arbetsuppgift att utreda felaktiga utbetalningar från det ekonomiska biståndet (BRÅ 2015). Här kan även noteras att kommunerna är ansvarig för personlig assistans enligt LSS samt för flertalet av övriga LSS insatser, samt upphandlar tjänster inom området.

Det här återspeglar hur olika det kan se ut och hur en selektering går till, vad identifieras, vad utreds och vad lagförs.

²⁸ För bidragsbrott finns även ett så kallat vårdslöst bidragsbrott vilket innebär att beviskraven är något lägre än vid en uppsåts bedömning. Det har dock haft marginell inverkan på lagföringen då beviskravet även vid dessa fall är hög.

5.8.2 Resurser för administration, tillstånd och tillsyn

Resurserna för administration och kontroll av ett system är en viktig komponent för att kunna upptäcka brottslighet och säkerställa rätt beslut. Utredningen har inte kunnat ta fram uppgifter för kommunernas kostnad för administrationen av den personliga assistansen enligt LSS, men Försäkringskassans kostnad för den statliga assistansen samt IVO:s kostnad för tillsyn och tillstånd kan redovisas. För 2016 var Försäkringskassans kostnad 337 miljoner kronor och för IVO var motsvarande kostnad 24,5 miljoner. Det är förhållandevis låga summor som avsatts för administration/kontroll av systemet med assistans.

6. Sammanfattande slutsatser

6.1 Slutsatser om kvasimarknaden

6.1.1 Om hur branschen ser ut

En sammanfattande bild av kvasimarknaden är att den både är koncentrerad och mycket diversifierad. De fyra största anordnarna står för 25 procent av marknaden och de 20 största för 42 procent. Antalet privata anordnare (främst mindre företag) har minskat efter år 2012. Kommunen som anordnare har numera endast 24 procent av kvasimarknaden, vilket gör assistansen till den mest privatiserade välfärdstjänsten. Ungefär 500 företag har en brukare och cirka 600 brukare har valt att vara egen arbetsgivare utan att driva företag.

6.1.2 Om vinstnivåer

De vinstnivåer eller rörelsemarginaler som råder på kvasimarknaden är lägre eller i nivå med andra jämförbara branscher. Utvecklingen sett över de senaste åren visar på sjunkande marginaler. Den främsta orsaken till detta är den lägre uppräkningsgraden av schablonen. Det finns dock skillnader i vinstnivå inom branschen. De tre största koncernerna har en rörelsemarginal (vinst) på 4–6 procent (år 2016). De allra minsta företagen med en eller två brukare har högre marginaler. Övriga anordnare har lägre marginaler.

Att de tre största anordnarna har dessa vinster kan förklaras med deras storlek (vissa skalfördelar) och att de pressat personalkostnaderna. Det ligger i sakens natur att bolagen måste redovisa vinst eftersom det är en grundförutsättning för det kapital som gått in i företagen. De allra minsta anordnarna har högst rörelsemarginaler eftersom de har låga overheadkostnader och därför kan dra nytta av att schablonen ger en högre ersättning i förhållande till de kostnader som finns i en liten verksamhet. De mindre företagens höga rörelsemarginaler är dock anmärkningsvärda inte minst mot bakgrund av Skatteverkets pilotprojekt i branschen där man konstaterar att det finns en omfattande FÅAB-problematik. Det vill säga att man i småbolagen bokför privata levnadsomkostnader som affärsomkostnader. Att välja att vara egen arbetsgivare, men inte driva företag, kan upplevas som mindre ansvar och mindre administration. Dock innebär det sämre ekonomiska villkor än om brukaren startar en enskild firma eller aktiebolag där vinst kan skapas.

Det finns inte något som visar att vinsterna inom assistansbranschen som helhet skulle vara exceptionella eller avvikande jämfört med andra jämförbara

branscher. Av de stora aktörerna (mer än hundra anställda och med huvudsaklig verksamhet inom assistans) är det endast sju bolag som har rörelsemarginaler över tio procent. Dessa relativt höga vinster förklaras främst med att de har relativt låga personalkostnader och anställda med lönestöd. För de minsta företagen med en till två brukare är emellertid vinstnivåerna relativt höga.

6.1.3 Om faktorer som påverkar lönsamheten

Det finns en grundläggande faktor som påverkar vinsten nämligen lönekostnaden. Personalkostnaden utgör omkring 90 procent av anordnarnas totala kostnader. Det är därför i första hand genom att påverka lönekostnaden som möjligheten till vinst uppstår. Det kan exempelvis ske genom att anställa unga, personer med lönestöd, eller att undvika kollektivavtal. Utredningen har också visat att när schablonen räknas upp i annan takt än tidigare ger det en effekt på lönekostnaden. Det finns naturligtvis en gräns för hur låga lönekostnader en anordnare kan ha. Anordnaren måste kunna rekrytera och attrahera rätt kompetens så att kunderna stannar kvar.

Till viss del spelar också effektiva administrativa processer roll, men till avgöranden del handlar det om vilka lönekostnader som anordnaren har. En annan viktig iakttagelse som utredningen visat är att företag som även har annan verksamhet utöver personlig assistans har något högre rörelsemarginaler än företag som i princip bara bedriver assistansverksamhet. En ytterligare faktor som påverkar möjligheten till vinst i absoluta tal är hur mycket av tjänsten som en anordnare kan sälja. Fler brukare och fler timmar ökar vinsten i antal kronor.

6.1.4 Om priset och schablonen

Priset på personlig assistans har bestämts av det offentliga alltsedan timschablonen infördes 1997. De första åren gavs ersättning i förhållande till faktiska kostnader. Det finns fördelar med en schablon. Istället för att få ersättning för faktiska kostnader som är administrativt omständliga att hantera och kontrollera ges ersättning utifrån ett i förväg bestämt belopp. Det innebär också att en lägre kostnad än det fastställda beloppet ger möjlighet till vinst. Det skapas drivkrafter att effektivisera verksamheten. Det gäller för stat eller kommun att fastställa ett pris som:

- säkerställer rätt kvalitet på den tjänst som ska tillhandahållas,
- att arbetsvillkoren och ersättningarna till arbetstagarna blir rimliga,

- att inte skapa omotiverat höga vinster hos anordnarna
- ger drivkrafter för såväl idédrivna som andra privata aktörer att vara på kvasimarknaden
- ger brukarna reell valfrihet
- att värna om skattemedlen och inte betala för mycket.

Det system som skapas ska också gynna konkurrens på lika villkor. Idag ges samma ersättning oavsett om assistenter omfattas av kollektivavtal eller inte. Modellen gynnar därför företag som väljer bort kollektivavtal. Det verkar även vara så att konkurrensen mellan kommuner som utförare och de privata anordnarna är olika även om båda omfattas av kollektivavtal. När staten ska ersätta kommunen får de inte täckning för de kostnader som kommunen har i form av relativt dyrare kollektivavtal. Samtidigt är de kommunala avtalen mer fördelaktiga för arbetstagaren. Detta skapar i sin tur incitament för kommunerna att själva avstå från att anordna assistans. Istället tillhandahålls assistans genom att upphandla tjänsten vilket sänker kommunens kostnader.

Tanken med timschablonen är att olika kostnader ska jämna ut sig. Utredningen har dock visat att det är de anordnare som har en eller två brukare som drar störst nytta av schablonens konstruktion. Det är dessa anordnare som har de högsta rörelsemarginalerna, ägarna har löner kring brytpunkten och 4 av 10 tar samtidigt ut utdelning. När antalet brukare i företaget stiger ökar administrationskostnaderna för bland annat schemaläggning, rekrytering, utbildning och annan administration.

När schablonen är likadan kan det också resultera i en viss selektering av kunder. Brukare med mycket tid på kvällar och helger väljs bort för att undvika jourer och OB-kostnader med åtföljande tyngre administration. De anordnare som istället tillhandhåller assistans till personer med omfattande behov kan dock få det svårare att klara verksamheten då man generellt får högre genomsnittliga kostnader. Detta även om det förhöjda beloppet till viss del kompenseras för det. Specialisering kan samtidigt ha fördelar för brukaren genom att anordnaren har god kunskap om olika specifika behov som just dessa brukare har.

Det kan likväl konstateras att såväl anordnare som brukare är nöjda med schablonen som sådan och det tillägg om högst 12 procent som kan utgå när det finns särskilda skäl.

6.1.5 Om kostnadsutvecklingen

Utredningen har haft i uppdrag att analysera sambandet mellan utvecklingen av marknaden och utvecklingen av antalet timmar. Det är svårt att rationalisera tjänsten personlig assistans. Det är en timmes assistans som ska utföras, och en assistent ska ha lön för denna timme. Om de personliga assistenterna ska kunna få en reallöneökning så ökar kostnaderna. Det är staten eller kommunen som bestämmer priset på tjänsten genom timschablonen. Det centrala för kostnadsutvecklingen blir då att lagstiftningen är tydlig kring vilka individer som ska omfattas av lagstiftningen, vilka behov som ska tillgodoses och i vilken omfattning.

Ökningen av antalet individer i den statliga assistansersättningen stannade av 2009 och har under 2016 och 2017 sjunkit. I huvudsak beror det på normering från förvaltningsdomstol och tillämpande myndighet. I stort har det handlat om att förtydliga om det är staten eller kommunen som ska ansvara för att tillhandhålla assistansen. Det finns dock oklarheter i gränsdragningen mot hälso- och sjukvård. En lagstiftningsändring har lett till att antalet personer ökade. Från och med 2001 fick personer som fyllt 65 år behålla sin assistans.

När det gäller omfattningen av hur många timmar en person ska beviljas finns ingen tydlighet i lagstiftningen. Lagstiftningen har inneburit att det varit viktigt att kunna beskriva vilka behov man har för att sedan kunna få timmar beviljade. Utredningen menar här att de privata anordnarna har påskyndat utvecklingen men att utvecklingen av antalet timmar skulle ha skett ändå på grund av lagstiftningens utformning. Både kooperativ och aktiebolag har sedan länge haft egna jurister som kunnat ge stöd till den sökande, i vissa fall under förutsättning att brukaren sedan väljer denna anordnare. Att ge stöd till brukaren blir ett sätt att locka till sig och bibehålla kunder. Här sammanfaller således intressena. Både anordnaren och brukaren agerar rationellt givet hur ramarna i systemet är utformade.

Det är enligt utredningen därför inte konstigt att det stora flertalet av brukarna har valt att anlita en annan anordnare än kommunen. De stora aktörerna kan ha specifik sakkunskap om vissa ovanliga funktionsnedsättningar, erfarenhet och nationell överblick som många kommuner saknar. De har språkkunskaper, kunskap om hur regelverket fungerar och hur insatser kan bedrivas. Med en stor verksamhet finns också möjlighet till nischad specialkompetens. Något som en kommun kan sakna erfarenhet och möjlighet till.

På grund av komplexiteten i systemet och svårigheten för den enskilde att orientera sig i detta har det framförts idéer om att det offentliga på något sätt ska tillhandahålla oberoende juridiskt stöd till den enskilde. Men en slutsats som utredningen drar av ovanstående är att det offentliga indirekt redan idag betalar för ett juridiskt stöd och ombud.

En annan viktig slutsats är att lagstiftaren behöver tydliggöra vilken ambition och prioritering som ska råda för att skapa förutsägbarhet och kontroll över kostnaden. Men också för att de som är i behov av ersättningen ska veta vad de kan förvänta sig. Är det genomsnittliga antalet timmar per brukare ”rätt” 1994 eller 2017 eller något av åren där emellan eller framåt? Lagstiftningen har inte förändrats över tid, samtidigt som antal timmar per person ökat kraftigt. Sker ingen förändring i lagen kring vilka behov, och omfattning, assistansersättningen ska tillfredsställa så kommer kostnaderna det vill säga antalet timmar per person att fortsätta stiga.

6.1.6 Om valfrihet

En bärande kärna i assistansreformen har varit att brukaren själv ska kunna välja vilka assistenter som ska ge det stöd som brukaren är i behov av. Det är en anledning till att valmöjligheterna för att anordna assistans är så pass många. En viktig aspekt av valfriheten på en marknad är att brukaren kan byta leverantör om denne inte är nöjd med tjänsten hos en viss anordnare. Det är meningen att detta ska säkra kvalitén i tjänsten. Utvecklingen av anordnare pekar i en tydlig riktning. Brukarna fortsätter att välja de privata alternativen framför kommunen.

Utredningen har dock fått en blandad bild över valmöjligheterna. En problematik som skapar byteskostnader, och som kan skapa inlåsnings effekter, är brukares sparade pengar för assistansomkostnader som i vissa fall inte kan tas med vid ett byte av anordnare. Som kund på kvasimarknaden kan det även vara svårt att få överblick över vilka aktörer som finns, och hur villkor och kvalitét skiljer sig åt. Att få tag på nödvändig information och göra rationella beslut kan vara svårt. Det finns en inneboende tröghet. Att byta anordnare är inte som att byta tandkräm.

Det finns således många valmöjligheter för brukaren på kvasimarknaden. Detta kan komma att förändras. Det är 20 anordnare som står för nästan hälften av den privata kvasimarknaden. En möjlig utveckling framöver är att kva-

simarknaden kommer att bestå av några stora koncerner, färre anordnare totalt och att kommunerna i lägre grad väljer att anordna personlig assistans i egen regi. Frågan är då om kvasimarknaden framöver kommer ge tillräcklig valfrihet eller om åtgärder behöver vidtas. Detta behöver följas och analyseras framöver. Inte minst geografiska skillnader i valfrihet kan behöva belysas. Valfriheten är en viktig parameter för att kunna utvärdera hur kvasimarknaden fungerar och hur den förhåller sig till de politiska målen med reformen.

6.1.7 Om assistenten

I debatten om personlig assistans lyfts sällan de arbetstagare som arbetar som personliga assistenter fram. Men utan dem skulle reformen inte fungera. En grundpelare i reformen var och är att det är brukaren som ska välja vem som ska vara assistent. Det har i sin tur påverkat villkoren för den som väljer att arbeta som assistent. Idag omfattas ungefär 90 procent av assistenterna av kollektivavtal vilket är i linje med arbetsmarknaden i övrigt. De speciella anställningsformerna som kollektivavtalen medger innebär att man som arbetstagare med mycket kort varsel kan bli uppsagd utan motivering. Det innebär att arbetstagaren står i en ovanligt stark beroendeställning till sin arbetsgivare. Något som framstår som tämligen unikt på svensk arbetsmarknad. En annan faktor är att löneutvecklingen för assistenten indirekt bestäms av det pris som det staten sätter på tjänsten. Här kan staten anse att lönenivåerna generellt är för höga på makronivå, i synnerhet som lönerna i genomsnitt varit högre än referenslönen som varit lönen för vårdbiträden. Utredningen har visat på avstannad löneutveckling och lägre rörelsemarginaler under senare år för branschen som helhet.

6.1.8 Om analys av kvasimarknaden

Trots att närmare 35 miljarder per år betalas ut i assistansersättningen och personlig assistans enligt LSS kan utredningen konstatera att det inte finns någon löpande uppföljning och analys av kvasimarknaden. Det finns även en betydande brist på tidigare studier om de privata anordnarna och kvasimarknadens funktionssätt. En förklaring till det är bristen på statistik. En förutsättning för kvalificerade empiriska analyser är att Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har en statistikfångst utifrån ett anordnarperspektiv. Detta saknas idag. För närvarande belyser Försäkringskassans statistik endast assistansersättningen ur ett brukarperspektiv. Berörda myndigheter bör emellertid också kunna presentera tillförlitlig och strukturerad statistik över antalet anordnare (privata och kommunala) och hur många brukare dessa har och hur mycket assistansersättning varje anordnare

omsätter. Statistik över anordnare och assistansberättigade behöver kunna kopplas samman och redovisas löpande för att få grepp om kvasimarknadens utveckling.

6.2 Slutsatser om diskrepansen kring brottslighet

6.2.1 Misstänkt brottslighet inom personlig assistans

Det har i FUT-delegationen, Ekonomistyrningsverkets rapport från 2010 Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och i SOU 2012:6 Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning beräknats att de felaktiga utbetalningarna i anslutning till personlig assistans skulle uppgå till 10,9 procent vilket 2005 motsvarade 1,2 miljarder fördelat på

- Avsiktliga fel från den sökande 6,8 procent (ca 0,8 miljarder)
- Oavsiktliga fel från sökande 2,7 procent (ca 0,3 miljarder)
- Oavsiktliga fel Försäkringskassan 1,4 procent (0,1 miljarder).

Vilket skulle innebära att med de cirka 30 miljarder som idag utbetalas skulle 2 miljarder göda de kriminella och inte komma brukarna till godo.

Altmark och Nilsson på statsvetenskapliga institutionen i Lund har i sin rapport ”Det handlar om miljarder” utgiven 2017 riktat skarp kritik mot tidigare utredningars sätt att hantera frågan om det misstänkta fuskets omfattning. Bland annat på vilket sätt man har valt ut de experter som skattade fuskets omfattning och tolkningen av resultatet som sådant. Men även andra har framfört kritik t.ex. Riksrevisionen.

Altmark, Nilsson för fram att slumpmässiga stickprovskontroller är betydligt effektivare för att mäta den misstänkta brottsligheten (sid 87). Och hänvisar då till Försäkringskassans egna stickprov vilka gett indikationer om att felet skulle uppgå till under 2 procent (FUT 2007:7 sid 40 och 96).

Vad avser Försäkringskassans beräkningar om cirka 2 procent fel från de som ansökt om personlig assistans utgår man från kända felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan framför i rapporten att mörkertalet i deras undersökning är stort eftersom ”..bedömningarna endast omfattar sådana felaktigheter som kunnat identifieras med befintliga kontrollmetoder.”. Då Försäkringskassan inte har några kontrollbefogenheter gentemot anordnarna blir naturligtvis mörkertalet stort.

Inte ens om man gör ett obundet slumpmässigt urval – som Altmark/Nilsson föreslår - av ett antal anordnarföretag och bestämmer sig för att genomlysna dessa kan man få fram säkra siffror. Det ligger i bedrägeriets natur att inte synas och hålla sig dolt även vid en genomlysning. Vilket skiljer sådan kontroll från t.ex. polisens nykterhetskontroller där blåsning i alkoholtestare omedelbart ger svar på frågan om föraren är rattonykter eller inte. Ett sådant lack-muspapper saknas vad gäller bedrägerier.

Utredningen har också visat på IVO:s kontrollverksamhet och socialstyrelsens erfarenhet i samband med att tillståndsprovning infördes 2011. Det kan mot bakgrund av dessa fakta inte hållas för osannolikt att brottsligheten inom den personliga assistansen före 2011 uppgått till de cirka 7 procent som FUT och SOU 2012:6 bedömt den till.

Efter 2011 har införts tillståndsprovning vilken stramades upp 2013. Vidare har de ekonomiska villkoren blivit snävare genom lägre schablonbeloppsuppräkningar. IVO:s tillsyn har skruvats upp ytterligare från och med 2017. Det är därför mindre sannolikt att brottsligheten skulle vara lika hög idag. Risken är emellertid fortsatt mycket hög eftersom utbetalt belopp per brukare i snitt uppgår till 1,8 miljoner per år och kontrollinsatserna är få.

6.2.2 Diskrepansen misstänkt brottslighet kontra anmäld brottslighet inom personlig assistans

IVO har inte gjort några brottsanmälningar efter 2014 trots att man haft i uppdrag att utöva tillsyn över kvasimarknaden. IVO har av naturliga skäl inte prioriterat att följa de ekonomiska transaktionerna i företagen man granskat utan har inriktat sin verksamhet på att följa upp kvaliteten i den assistans som getts.

Försäkringskassan har som framgår av tabell 5.1 ovan gjort sammanlagt 374 polisanmälningar under tiden 2012-01-01 – 2017-08-31 med klara toppar 2013 och 2014 då lite över 100 anmälningar gjordes medan man övriga år ligger på cirka 40 anmälningar per år.

Det är förvånansvärt att det skrivs några anmälningar från Försäkringskassan över huvud taget. Myndigheten har inga kontrollbefogenheter gentemot anordnarna och inte heller får man göra observationer från allmän plats²⁹. De brott som anmäls har vanligtvis som grund tidrapporterna vilka kommer till

²⁹ Prop. 1996/97:121 Systembrister och missbruk inom Socialförsäkringssystemen sid. 31

Försäkringskassan där man kan få fram t.ex. assistenter som arbetar på två platser samtidigt eller uppbär sjukersättning samtidigt som man är rapporterad som tjänstgörande assistent. Man har oftast endast indicier i form av anmälningar från allmänheten. Och det är vanligtvis ingen grund som är tillräcklig för att åklagaren ska inleda en förundersökning. Indicierna är naturligtvis högre om impulsen kommer från en LSS-assistent, bokförare eller annan person som sitter nära anordnaren men det är fortfarande mindre sannolikt att åklagaren skulle inleda en FU. Det vittnar om en mycket hög kontrollvilja hos Försäkringskassans kontrollgrupper att man trots dessa hinder får fram cirka 40 polisanmälningar per år. Men under dessa omständigheter blir det också en mycket stor diskrepans mellan misstänkt brottslighet och anmäld. Försäkringskassan kan så som systemet idag är uppbyggt i princip endast åtgärda två feltyper

- de allra grävsta misstankarna och då med hjälp av polis och åklagare och
- de små enkla.

Försäkringskassan har till mindre del genomfört de 2-årsomprövningar som gällt fram till årsskiftet 2017/2018. Det kan också sättas ifråga om prövning vartannat år av alla brukare är ett rationellt sätt att hantera frågan om det är rätt antal timmar som beviljats. För barn kan krävas årliga prövningar medan det för vuxna som haft assistans i årtionden kan räcka med prövning efter betydligt längre tidsrum. Med de begränsade kontrollresurser som står till förfogande blir det ännu viktigare att myndigheten har en lagstiftning som ger möjlighet till effektiv kontroll. Det är därför viktigt att lyssna till såväl IVO:s som Försäkringskassans propåer om ändrad registerlagstiftning så att urval av kontrollobjekt kan ske så smart som möjligt.

6.2.3 Diskrepansen anmälda kontra lagförda brott

Statistiken visar att Försäkringskassan anmäler cirka 40 misstänkta personer per år. Det lagförs cirka 10 personer/år.

Mellan 2010 och fram till maj 2017 finns det 36 brottmålsdomar avseende personlig assistans där 147 personer dömdes för brott (varav 75 till fängelse eller samhällstjänst). Av dessa är 27 försäkrings- alternativt bidragsbedrägerier. I genomsnitt tre ärenden om året. Vilket är litet i förhållande till antalet aktörer.

För åtal krävs att såväl de objektiva som subjektiva rekvisiten ska vara styrkta. I t.ex. en mordutredning krävs därför att åklagaren ska visa en död kropp.

Saknas liket blir det i det närmsta omöjligt att åtala för mord (objektiva rekvisitet). För det andra ska åklagaren visa att den misstänkte gärningsmannen planerat dådet (i annat fall får det bli åtal för dråp istället för mord).

När skatteverket skriver sina misstankeanmälningar är vanligtvis det objektiva rekvisitet utrett till över 90 procent. Inte sällan 100 procent. Åklagaren kan därför i stort inskränka förundersökningen till förhör med den misstänkte för att utreda dennes inställning till misstankarna och bakgrunden till varför det blev som det blev.

Förundersökning av misstänkt försäkringsbedrägeri eller bidragsbrott kräver vanligtvis i assistansfallen

- spaning från polisen i några månader
- telefonavlyssning i 1 - 2 månader
- en mycket omfattande kartläggning och sammanställning av tidrapporter kontra uppgift om var assistenternas eller brukarens mobiltelefoner befunnit sig och vilka bankautomater och affärer som loggats in mot deras bank- eller kreditkort.

Som tidigare konstaterats - en bedrägeri- och bidragsbrottsutredning är oerhört komplex i förhållande till flertalet andra brottsutredningar. Vi har inte haft tid att utreda kvaliteten i de anmälningar som gjorts i relation till lagföringen men bedömer att med tanke på bevissvårigheterna i den här typen av mål, de omfattande utredningsresurser som måste sättas in i målen och Försäkringskassans möjlighet att ta fram godtagbara indicier i själva anmälan är 25 procent lagförda en godtagbar siffra. Det förtjänar också än en gång och påpekas att med tanke på Försäkringskassans avsaknad av kontrollbefogenheter är tre lagförda bedrägerier årligen ett högt antal.

6.2.4 Slutsatser rörande kontrollen för att upptäcka och beivra brottslighet

Brottslighet och missbruk av ersättningen förekommer och har förekommit i en inte ringa omfattning. Genomgången av domar visar att det inte rör sig om enskilda fall utan om ett mönster. Här spelar omfattningen av pengar i varje assistansärende och stora brister i kontrollen in som viktiga element. Därtill har utredningen också visat varför det är stora skillnader mellan misstänkta brott som upptäcks, hur många som lagförs och hur omfattande brottsligheten kan antas vara. Hur omfattande brottsligheten är, är det mycket vanskligt att

ha en bestämd uppfattning om. Utredningen har dock visat att brottsligheten är väsentligt högre än vad som har upptäckts och lagförts.

Försäkringskassans kontrollmöjligheter

Möjligheten att upptäcka brott är beroende av vilka verktyg eller kontrollbefogenheter myndigheten har getts av lagstiftaren samt vilka resurser som ställts till förfogande. Försäkringskassan har idag inga kontrollbefogenheter över huvud taget gentemot anordnarna undantaget de brukare som valt att vara egen arbetsgivare. Detta trots att Försäkringskassan har stor kunskap om pengaströmmarna då de via fullmakt från brukarna betalar ut ersättning direkt till anordnarna. Försäkringskassan saknar befogenheter som exempelvis Skatteverket har avseende möjlighet att revidera, bevissäkra, säkra efterkrav samt utkräva ställföreträdaransvar för anordnare. Möjligheten för Försäkringskassan att vid återkrav få hjälp av Kronofogdemyndigheten saknas idag eftersom återkravet inte är en exekutiv titel. Försäkringskassan har idag heller inget tydligt uttalat uppdrag att granska och följa upp anordnarna på marknaden. Det uppdraget ligger i huvudsak på IVO. Samtidigt saknar IVO helt kunskap om pengaströmmar, hur många brukare en anordnare har eller vilka assistenter som arbetar hos anordnaren. Svårigheten att göra relevanta riskanalyser och utredningar blir därmed betydande.

Försäkringskassan och IVO saknar också fullgoda registermöjligheter för en effektiv kontroll.

Det finns en begränsning i och med tidigare ställningstagande i prop. 1996/97:121 vilket gjort att Försäkringskassan inte ges möjlighet att göra egna observationer på samma sätt som allmänheten eller andra myndigheter har rätt till. Vilket mycket allvarligt har försvårat ett effektivt kontrollarbete.

Medicinska underlag

Utredningen har kunnat konstatera att det i många fall saknats kliniska undersökningar och att intyg grundats enbart på brukarens eller anhörigas egna uppgifter. De medicinska underlagen har i många fall varit mycket bristfälliga. Vidare har visats att det finns ett reellt problem med personer som kraftigt överdrivit eller simulerat funktionsnedsättningar i syfte att beviljas assistansersättning. Även om det är ett fåtal individer det handlar om sett till samtliga mottagare riskerar varje fall som inte upptäcks eller stoppas vid ansökan att allvarligt skada legitimiteten för reformen. Vilket i förlängningen riskerar att gå ut

över de som är i verkligt behov av försäkringen. När det saknas historisk medicinsk dokumentation om funktionsnedsättningar, exempelvis när en brukare inte är född i Sverige eller när det finns stora oklarheter i underlagen, är det nödvändigt att fördjupade försäkringsmedicinska utredningar kan göras. Möjligheten till Försäkringsmedicinska utredningar som idag finns i sjukförsäkringen saknas idag inom assistansersättningen.

Anhöriga och assistenter

Utredningen har visat att:

- De fall av simulering av funktionsnedsättning som upptäckts är assistans av anhöriga vanligtvis en förutsättning för bedrägeriet.
- Hälften av de assistenter som dömts för bedrägeri är anhörigassistenter. Vilket är en hög andel eftersom anhörigassistenterna endast utgör cirka 20 procent av totalpopulationen.
- Personlig assistans från enbart anhöriga innebär en förhöjd risk för brukaren att bli inlåst i hemmet och att brukaren undanhålles andra insatser som daglig verksamhet.

Domarna visar att konsekvenserna för den enskilde brukaren kan bli fruktansvärda om inga ytterligare åtgärder vidtas. De orosrapporter som borde funnits i de här ärendena från distriktssjuksköterska, skolan, sjukvården etc. saknas. Det krävs därför en begränsning av anhörigassistansen eller en utökad tillsyn. Eller en kombination av dessa åtgärder.

Av dialoger som utredningen haft med brottsutredare och i domarna som lästs framgår att assistenterna i brottmålen har inga eller mycket ringa insikter i vilka arbetsuppgifter som ingår i den personliga assistansen. Vidare saknar de insikter i arbetsmiljöbestämmelser, arbetsvillkor och svenska arbetsmarknadsregler. Det är också uppenbart att arbetsgivaren helt kan strunta i vidareutbildning av sin personal trots att det i schablonersättningen ingår ersättning för detta. Det orimliga i detta framkommer särskilt i de fall anordnaren har rekryterat personal från utlandet. Personal utan några insikter i svenskt samhälle och som själva inte kan kommunicera med det svenska samhället. De instruktioner som finns från Socialstyrelsen efterlevs inte. Det är därför av vikt att säkerställa att assistenterna har de kunskaper och den utbildning som krävs. Man har därvid att ta ställning till om det räcker med en utökad tillsyn eller om viss grundläggande information ska hanteras av myndighet. Det senare alternativet har en klar fördel av att det ger de personliga assistenterna en kontakt utanför den sfär man annars vanligtvis rör sig i.

Social shopping och människohandel

Det har i brottmålsdomarna framkommit att det förekommer så kallad social shopping. Det vill säga familjer kommer till Sverige där grunden till flyttningen utgörs av att få del av personlig assistans för en funktionsnedsatt familjemedlem. Vidare har framkommit att det tas in arbetskraft som under människohandelsliknande former får arbete som personliga assistenter. Detta är även något som tas upp som ett växande problem i rapporten Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019. Under avsnitt 4.6.3 har redovisats att arbetskraftsinvandringen för personliga assistenter ökat med 75 procent på två år och att personlig assistent är den sjunde vanligaste arbetskraftsinvandringsgruppen. Eftersom brottsligheten är organiserad och i starkt tillväxt behövs en mer noggrann analys och bl.a. en bedömning av om lagändringar behövs.

Uppdrag att motverka brottslighet

I rapporten Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet 2017 konstaterar man att det finns ett behov av att flera myndigheter som har verktyg för att komma åt brottslighet behöver involveras i olika grad för att motverka organiserad brottslighet. En utmaning som också beskrivs i det sammanhanget är att det ibland kan finnas ett motstånd eller svårighet att prioritera samverkansfrågor då myndigheter inte anser sig ha ansvar eller uppdrag att arbeta brottsförebyggande. IVO har i detta sammanhang en nyckelroll i det brottsförebyggande arbetet utifrån verktygen tillstånd och tillsyn där myndigheten i ett tidigt skede kan bidra till att förebygga brottslighet. Till skillnad från exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller CSN, har IVO inget uppdrag att motverka bidragsbrott vilket bör rättas till.

Register i förhållande till kontroll

Som framgår av kapitel 5.4.2 har IVO tagit upp problemet med en effektiv riskbedömning vid tillståndsprövningen. Man är beroende av enskilda medarbetares minne eftersom myndigheten inte får lägga upp ett eget minne. IVO:s problem delas med flera andra myndigheter som till exempel skatteverkets momsregistrering eller arbetsförmedlingens beslut om stöd till företag eller företagets anställda. Denna problematik bör därför ses över i en särskild utredning där också kommunikationen mellan löpande kontroll och underrättelseverksamhet ingår.

Försäkringskassan har i skrivelser till departementet vid några tillfällen tagit upp att man har problem med att upprätta register för kontroll. Exempelvis

anser man sig förhindrad att kunna föra register över anordnarna samt data kopplade till anordnarna. Med cirka 30 miljarder årligen i utbetalningar får bristerna bedömas som besvärande.

Avgiftsfria tillstånd, tillståndsgivning och kollektivavtal

Tidigare har utredningen visat att en mycket stor andel av de ansökningar om tillstånd som inkommer till IVO är undermåliga och behäftade med sådana brister att endast ett fåtal leder till beviljande. Den administrativa kostnaden för att hantera dessa ansökningar kvarstår emellertid. IVO har dessutom långa handläggningstider på tillståndsansökningarna 9 till 12 månader är vanligt förekommande. Om detta problem med många mindre seriösa ansökningar och långa handläggningstider fortsätter kan finnas skäl att gå vidare med det förslag som lades i (SOU 2015:7) om införande av avgift för den som söker tillstånd.

Utredningen har också iakttagit att det i IVO:s register över anordnare som fått tillstånd att bedriva personlig assistans finns ett antal som inte bedriver verksamhet. För 2015 har utredningen kunnat se att det finns 60 anordnare som inte hade någon omsättning varav 48 inte haft några anställda. Därutöver kan det finnas anordnare som har tillstånd men inte bedriver aktiv assistansverksamhet utan har annan verksamhet som genererar omsättning. Vid samtal med Försäkringskassan har framkommit att det finns anordnare som har vilande tillstånd för att snabbt kunna flytta över hela verksamheten inklusive brukare vid en kontroll från Försäkringskassan eller IVO. Så har också skett vid några tillfällen. Det har under utredningen inte framkommit några skäl för att tillåta vilande tillstånd. Registret kan jämföras med Skatteverkets momsregister där företag som inte kommer igång med sin verksamhet avregistreras tvångsmässigt. Någon sådan avregistreringsmöjlighet finns inte avseende tillstånd för att bedriva personlig assistans.

Det har skett en successiv skärpning av de som vill anordna assistans. En viss typ av ekonomisk granskning sker av de sökande men det finns inga särskilda kapitalkrav eller krav att kunna visa att man har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Det har exempelvis inneburit att en del anordnare haft likviditetsproblem vid övergången från att få utbetalningar i förskott till efterskott.

Samverkan

IVO har under 2017 fått större resurser för sin tillstånds- och tillsynsverksamhet samtidigt som arbetet har centraliserats och man har vässat de egna kontrollinstrumenten. Utredningen har uppmärksammat att det finns klara önskemål från Försäkringskassans kontrollgrupper om ett utökat samarbete och utbyte av erfarenheter. Det gäller i princip inom hela kontrollområdet från riskbedömningar till informationsinhämtning inför tillsyn eller annan kontroll och kontrollarbete generellt. Försäkringskassan har här för IVO helt central information då man ser pengaströmmarna vilket IVO inte gör. Men det är centrala uppgifter för att kunna genomföra en adekvat riskanalys. Inom tillståndsgivningen finns också en gråzon där ett samarbete mellan IVO och FK skulle kunna vara ett effektivt sätt att ordna snabb uppföljning på tveksamma ärenden.

Mycket talar också för att det är viktigt att arbetet med att förhindra grövre brottslighet inom assistansersättningen bedrivs samordnat mellan berörda myndigheter, Försäkringskassan, Polis, Åklagarmyndighet, Skatteverket och IVO. Inte minst att arbetet bedrivs med rätt kompetenser och resurser inom avgränsad tid. En specialisering och samordning för att nå goda resultat är nödvändig av en lång rad berörda myndigheter.

I sin tillståndsprövning hämtar IVO in uppgifter från flera myndigheter. All inhämtning sker genom skriftliga förfrågningar och skriftliga svar. IVO har bedömt arbets sättet som effektivt och inte mer arbetskrävande än att ta in uppgifterna elektroniskt. För de myndigheter som får frågorna behöver det inte vara lika effektivt.

7. Källförteckning

Arbetsförmedlingen (2017), Återrapportering 2017 Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2016

BRÅ 2015:8 Intyget som dörröppnare till välfärdssystemen.

BRÅ rapport 2015:19 Försäkringsbedrägerier – en selektionsstudie

BRÅ 2016:9 Bedrägeribrottsligheten i Sverige.

Dagens Samhälle (2017), Artikel. <https://www.dagensamhalle.se/nyhet/de-saljer-mest-pa-den-offentliga-marknaden-19464>

Delegation mot felaktiga utbetalningar, FUT, 2007

Ekonomistyrningsverket, ESV, 2010 Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,

Försvarshögskolan Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 – 2016.

Försäkringskassan PM 2017:2 Försäkringskassans administration av assistansersättning. Vad kan vi lära oss av handläggarnas erfarenheter i syfte att främja en god rättstillämpning och kontroll av assistansersättningen?

Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2015:13. Assistansersättningens utveckling – orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar.

Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2016:5. Assistansersättningens utveckling. Förändringsprocesser 2005–2016.

Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2016:8. Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättning? Lärdomar med utgångspunkt från en myndighetsövergripande satsning på att upptäcka och bryta upp assistansbedrägerier, Operation Fjord.

Försäkringskassan PM 2017:2. Försäkringskassans administration av assistansersättningen. Vad kan vi lära oss av handläggarnas erfarenheter i syfte att främja en god rättstillämpning och kontroll av assistansersättningen?

Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2017:4 Assistansersättningens utveckling.

Försäkringskassan Vägledning 2004:9 Kontrollutredning.

Granth Thornton, Vårdrapporten. Hur mår den privata vård- och omsorgssektorn i Sverige? November 2017.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2011:12) Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet.

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

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2014:23), Kommunernas kostnader för assistansverksamhet.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2015:9), Assistansersättningen. Bris-ter i lagstiftning och tillämpning.

Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Lämpligt eller inte – det är prövningen – Lämplighetsprövning av tillståndspliktiga verksamheter som bedriver personlig assistans (2016).

Kjellberg, A, (2017), Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund, Lunds universitet, 2017-01-01

Kommunal (2015), Arbete på samma villkor som andra. Dags att styra upp den personliga assistansen.

Lars Korsell Bokföringsbrott – en studie i selektion. Stockholm 2003.

Laura Hartman (red.), (2011), Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? SNS Förlag.

Le Grand, J. och W. Bartlett (1993), The Theory of Quasi-Markets, i Quasi-Markets and Social Policy, Le Grand, J. och W. Bartlett (red.), Macmillan Press, Basingstoke, UK.

Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2017–2018.

Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019.

Qvintensen, Statistikfrämjandet nr3-4 2010 samt nr 1 2011

Riksrevisionen (RiR 2004:7) Personlig assistans till funktionshindrade.

Roos, J. M. (2009), Quality of personal assistance. Shaped by governments, markets and corporations. PhD thesis. University of Gothenburg, Department of Psychology.

Skatteverket Slutrapport Skatteplanering i företag inom välfärdssektorn, 2012-12-12.

Skatteverket Rapport 2012-11-15 Dnr 410 766518-12/1211 Pilotstudie av skatteproblematik för anordnare av personlig assistans.

Skatteverket. RSV Rapport 2002:4 Efterforskning - Efterforskningsåtgärder i beskattnings- och brottsutredande verksamhet.

SOU 1995:126. Kostnader för den statliga assistansersättningen. Betänkande av Assistansutredningen.

SOU 2005:100 På den assistansberättigades uppdrag

SOU 2008:77 Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. LSS-kommitténs slutbetänkande.

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

SOU 2014:9 Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet.

SOU 2015:7 Krav på privata aktörer i välfärden. Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen. Stockholm 2015

SOU 2016:78 Ordning och reda i välfärden. Betänkande av Valfärdsutredningen.

SOU 2016:81 Ett modernare utsökningsförfarande

SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet

SOU 2017:56 Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsfrihet?

Statistiska centralbyrån (2014), Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2014. Statistiska meddelanden OE 29 SM 1601

STIL (2017), Niklas Altermark & Hampus Nilsson Lunds Universitet, ”Det handlar om miljarder”. En metodanalys av hur assistansfusket bedöms av svenska myndigheter.

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

Åklagarmyndigheten RättsPM 2015:5. Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning.

8. Bilagor

8.1 Bilaga 1 Brottmålsdomar LSS jan 2010 – maj 2017

HR dom	HR mål nr	TR dom	TR mål nr	Initierat av
Västra Sverige 2010-07-09		Göteborg + HD Ö3157		SKV
Göta 2012-10-26	59-12	Linköping	2272-11	FK
Göta 2013-06-25	940-13	Linköping	2265-12	FK
Göta 2014-11-06 + 2016-12-16	997-14 672-16	Linköping	2984-13	FK
Göta 2015-03-04	1274-14	Örebro	661-11	FK
Göta 2016-03-04	1885-15	Skaraborg	4703-11	FK
Göta 2016-11-03	61-16	Örebro	4704-14	SKV
Göta 2013-08-21	2461-13	Örebro	4693-12	FK+SKV
Nedre Norrland 2014-02-11	1004-13	Ångermanland	298-13	FK
Svea 2011-04-05	4400-10	Mora	390-09	FK
Svea 2012-04-25	5878-11	Attunda	879-11	FK
Svea 2015-07-23	5912-14	Södertälje	2700-12	FK+SKV
Svea 2015-06-02	1313-14	Attunda	7868-13	FK
Skåne Blekinge 2012-03-12	34-12	Malmö	202-11	FK
Skåne Blekinge 2014-02-19	3068-13	Malmö	4338-12	FK
Skåne Blekinge 2014-07-28	1555-14	Kristianstad	2482-13	FK
Skåne Blekinge 2015-03-17	1945-14	Lund	3387-12	SKV
Skåne Blekinge 2015-03-20	97-15	Malmö	1690-14	SKV
Skåne Blekinge 2016-09-21	1944-16	Kristianstad	553-16	FK
Västra Sverige 2010-05-10	1761-10	Varberg	3570-09	FK
Västra Sverige 2010-10-07	3294-10	Halmstad	948-10	FK
Västra Sverige 2012-02-24	1098-12	Borås	3226-11	Polis
Västra Sverige 2013-04-15	1872-12	Halmstad	3103-10	FK
Västra Sverige 2013-01-10	2701-12	Vänersborg	6380-11	FK
Västra Sverige 2013-03-20	3379-12 4148-12	Göteborg	3394-12	FK
Västra Sverige 2014-04-04	3827-13	Göteborg	3031-12	Polis
		Blekinge 2013-05-09	1246-11	FK
		Helsingborg 2016-09-29	5582-15	SKV
		Jönköping TR 2014-06-19	942-13	SKV
		Malmö TR 2015-05-06	2501-12	FK
		Malmö TR 2014-10-21	8937-13	FK
		Malmö TR 2017-03-01	1675-15	FK
		Solna TR 2016-07-28	3122-15	FK
		Södertörn TR 2017-03-06	15846-15	FK
		Södertörn 2017-02-13	15964-16	Annan
		Vänersborg 2016-10-13	1515-13	Annan

8.2 Bilaga 2 Försäkringskassans kontrollutredningar

Tabell 8.1 Avslutade kontrollutredningar impuls Försäkringskassan

Åren 2012–2017¹

Försäkringskassan	Antal avslutade	Antal återgångar	Antal polisanmälningar	Återkrav/skadestånd	Besparingsbelopp
2012	334	38	16	19,4	43,3
2013	743	114	90	48,7	50,8
2014	277	98	73	30,7	54,9
2015	310	57	27	18,9	62,6
2016	162	57	29	19,5	55,9
2017	755	90	35	47,7	43,5
Total	2 581	454	270	184,9	311,1

¹Till och med augusti, Källa FK egna beräkningar

Tabell 8.2 Avslutade kontrollutredningar impuls Allmänheten

Åren 2012–2017¹

Allmänheten	Antal avslutade	Antal återgångar	Antal polisanmälningar	Återkrav/skadestånd	Besparingsbelopp
2012	210	18	14	7,9	12,8
2013	243	22	4	16,4	29,1
2014	268	19	17	12,0	16,8
2015	254	22	6	16,6	35,7
2016	290	32	12	11,4	15,8
2017	187	17	7	0,8	11,7
Total	1 452	130	60	65,2	121,9

Anm. ¹Till och med augusti. Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar

Tabell 8.3 Avslutade kontrollutredningar impuls andra myndigheter

Åren 2012–2017¹

Andra myndigheter	Antal avslutade	Antal återgångar	Antal polisanmälningar	Återkrav/skadestånd	Besparingsbelopp
2012	34	11	9	3,1	0,0
2013	41	8	10	5,9	10,4
2014	44	23	17	36,5	21,1
2015	55	4	5	3,4	12,4
2016	39	10	7	6,2	9,2
2017	20	0	0	0,0	0,0
Total	233	56	48	55,1	53,1

Anm. ¹Till och med augusti. Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar

Tabell 8.4 Avslutade kontrollutredningar impuls ÖvrigaÅren 2012–2017¹

Övriga	Antal avslutade	Antal åtgärder	Antal polisanmälningar	Återkrav/skadestånd	Besparingsbelopp
2012	22	7	5	3,4	6,2
2013	23	4	0	6,6	3,8
2014	14	2	1	0,0	0,0
2015	2	0	0	0,0	0,0
2016	119	26	2	5,0	26,0
2017	66	32	12	2,0	55,5
Total	246	71	20	16,9	91,6

Anm. ¹Till och med augusti. Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar