

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

## Yttrande över Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning, förslag till lag om kommunernas och landstingens kostnadsansvar för vissa insatser inom EES som motsvarar insatserna enligt lagen (2021:000) om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. Vidare föreslås ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade och ändring i socialförsäkringsbalken. Det föreslås också ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och i föräldrabalken samt i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Därutöver föreslås ändring i lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, i inkomstskattelagen (1999:1229), i socialtjänstlagen (2001:453) och i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprouvade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade. Utöver detta föreslås ändring i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund, i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder i alkohollagen (2010:1622), i lagen (2018:162) om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall samt i lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag. Remissen innehåller också förslag till ändring i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, i förordningen (1993:1091) om assistansersättning, i förordningen (1995:238) om totalförsvarspplikt och i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Vidare ingår förslag till ändring i förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade och ett antal ytterligare följdändringar till följd av att lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ersätts av den nya lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.

I sak innebär förslaget bland annat följande. I personlig assistans ska specifikt ingå hjälp med måltider, av- och påklädning, hygien och att kommunicera med andra. Staten ska vara ensam huvudman för personlig assistans (besluta om rätt till och betala ut assistansersättning). Kommuner ska ersätta staten för assistanstimmar upp till 20 timmar/vecka. Kommuner ska ha ansvar för att det ska finnas anordnare av personlig assistans. Stödmottagare väljer om de vill ha en kommunal personlig assistent eller disponera assistansersättning för att anlita en annan anordnare. Förslaget innebär också att personlig assistans enbart ges till personer över 16 år med varaktiga stora funktionshinder. För barn under 16 år

föreslås en ny kommunalt finansierade och organiserade välfärdstjänst: personligt stöd till barn<sup>1</sup>. Enligt befintligt regelverk har personer som får personlig assistans rätt till att den vägen få fler än de ovan nämnda fyra behoven tillgodosedda. Denna rätt till ytterligare stöd benämns det femte behovet och anges förutsätta stor kunskap hos utföraren om mottagaren till stödet. Detta femte behov föreslås kunna tillgodose genom ett nytt s.k. förebyggande pedagogiskt stöd, med kommunalt huvudmannaskap och finansiering. Vidare innebär förslaget att den schablonersättning som idag ges för personlig assistans ska differentieras med olika belopp utifrån den tid som är obekväm respektive icke obekväm och om utföraren av assistansen lever i hushållsgemenskap med mottagaren eller inte<sup>2</sup>. Det föreslås att ett krav för att någon ska ha tillstånd att anordna personlig assistans ska ha lönenivåer för personalen som minst ligger på samma nivå som enligt kollektivavtal för motsvarande personal. Förslaget till ny lag om kommuners och landstings kostnadsansvar för vissa insatser inom EES som motsvarar insatserna enligt lagen (2021:000) om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning innehåller bestämmelser som blir aktuella om personer "flyttar" förmåner mellan länder inom EES, vilket är möjligt under vissa förutsättningar.

Regelrådets granskning fokuserar på de delar av utredningens författningsförslag som kan väntas ge konsekvenser av betydelse för företag.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att utredningen har sett över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken, och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Syftet anges vara att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS. Lagstiftningen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Utredningen anges därför ha gjort en översyn av incitament och förutsättningar för val av personlig assistent och sett på nödvändiga förändringar i regelverket samt övervägt hur kvalitet och träffsäkerhet i övriga insatser i LSS kan förstärkas. Det anges att utredningen också har haft i uppdrag att göra en risk- och konsekvensanalys av hur relevant unionsrätt kan påverka Sveriges åtaganden och skyldigheter när det gäller insatser enligt LSS samt assistansersättningen. En översyn av frågan om habiliteringsersättning och behovet av lagstiftning i syfte att säkerställa en likformig utformning av habiliteringsersättning i kommunerna har också ingått i uppdraget.

I konsekvensutredningen anges därutöver följande. Utredningen föreslår ett antal förändringar som bedöms bidra till att utvecklingen av insatsen personlig assistans blir ekonomiskt hållbar. Förslaget om ett samlat huvudmannaskap för personlig assistans bedömer förslagsställaren kommer att underlätta enhetliga bedömningar och minska osäkerheten för dem som ansöker om personlig assistans. Ett samlat huvudmannaskap anges också öka möjligheten till en kostnadseffektiv administration. Ett annat förslag som på sikt anges kunna verka återhållande på antalet beviljade timmar för andra personliga behov är schablonen på 15 timmar per vecka för behov som rör aktiviteterna dagligt liv i hemmet, inköp, träning och fritidsaktiviteter. Det anges att utredningen också lämnar förslag som ökar träffsäkerheten i ersättningen för personlig assistans och som samtidigt minskar statens kostnader. De nya LSS-insatser som föreslås anges kunna bidra till långsiktig ekonomisk hållbarhet eftersom de ger personer med behov av stödinsatser ett mer ändamålsenligt stöd, vilket anges ge möjlighet att tillgodose behoven på ett kostnadseffektivt sätt.

<sup>1</sup> Denna nya tjänst avser såväl sådan hjälp som ingår i personlig assistans till vuxna som visst annat stöd.

<sup>2</sup> Förslaget innebär att lägre ersättning ges för icke obekväm tid än för obekväm tid och att lägre ersättning betalas ut för personlig assistans av någon som lever i hushållsgemenskap med mottagaren än för sådan assistans utförd av någon som inte lever i sådan hushållsgemenskap.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

I konsekvensutredningen finns inte någon samlad information om alternativa lösningar. Däremot finns beskrivningar av alternativa lösningar i anslutning till de förslag som utredningen lämnar. Som alternativ till att staten ska få hela huvudmannskapet för personlig assistans har det således analyserats även möjligheterna att föra över hela huvudmannskapet till kommunal nivå och att skapa en gemensam oberoende beslutsfunktion med bibehållet delat ansvar mellan stat och den kommunala nivån. När det gäller förslag att differentiera schablonersättningen för personlig assistans beskrivs ett antal alternativ. Således beskriver utredningen alternativen att differentiera schablonersättningen utifrån kollektivavtal, utifrån antal assistansmottagare och assistanstimmar, utifrån om den personliga assistenten lever i hushållsgemenskap med assistansmottagaren, utifrån förekomst av lönestöd<sup>3</sup>, utifrån omfattningen av obekvämt arbetstid vid genomförandet av assistansen och utifrån typ av anordnare (kommun eller annan aktör)<sup>4</sup>. Det finns också en beskrivning av för- och nackdelar med att tillämpa offentlig upphandling av anordnare av personlig assistans. I remissen finns också ett flertal andra beskrivningar av alternativa lösningar och möjliga effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har överlag beskrivit alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd på ett utförligt och tydligt sätt. Bland annat när det gäller beskrivningen av olika möjligheter att utforma ersättningen finns det också möjlighet att göra vissa jämförelser av hur alternativen påverkar företag. Regelrådet har synpunkter på hur tydligt konsekvenserna för företag har redovisats mer generellt, vilket kommer att beskrivas i det följande. Beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är, i sig, tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Det anges i konsekvensutredningen att utredningen, i betänkandets femtonde kapitel, har analyserat frågan om vilka unionsrättsliga konsekvenser förslagen har och beskrivit hur EU-lagstiftningen har påverkat utredningens vägval och förslag. En viktig slutsats anges vara att de förslag som utredningen lämnar inte ger några unionsrättsliga konsekvenser och att EU-lagstiftningen inte på något avgörande sätt har påverkat de vägval som görs. Förslagsställaren bedömer att det möjligen kan sägas att valet att staten, genom Försäkringskassan, får hela ansvaret för beslut om rätt till och omfattning av insatsen personlig assistans, är logiskt utifrån EU-lagstiftningen. En utförligare beskrivning, som bland annat beskriver förutsättningarna för att förmåner i förekommande fall kan flyttas mellan EES-länder, återfinns i det aktuella kapitlet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelser med EU-rätten godtagbar.

---

<sup>3</sup> Det vill säga utifrån om det förekommer att lönekostnaden för de personer som utför den personliga assistansen täcks helt eller delvis av lönestöd från det offentliga.

<sup>4</sup> För den fullständiga genomgången av dessa alternativ hänvisas till sidorna 490 – 510 i betänkandet.

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets sammanfattning anges följande. Den nya lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning förslås träda i kraft den 1 januari 2022. Från och med den dagen ska alla beslut om personlig assistans som kommunerna fattat anses utgöra beslut om assistansersättning och vara ett ansvar för Försäkringskassan i enlighet med reglerna i socialförsäkringsbalken. Under tiden den 1 januari 2022 till och med den 31 december 2024 ska de som har ett beslut om personlig assistans eller assistansersättning ansöka om sådan ersättning på nytt eller vända sig till kommunen och ansöka om någon av de nya insatserna i lagen om stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning. Senast per den 1 januari 2025 upphör sedan alla beslut om personlig assistans och assistansersättning som meddelats före den 1 januari 2022 att gälla. Informations- och utbildningsinsatser måste genomföras i samband med att de nya insatserna införs.

I betänkandets trettonde kapitel finns ytterligare beskrivningar och resonemang om val av tidpunkt och informationsinsatser. Där anges bland annat att utredningen anser att en övergångsperiod måste vara så lång att den ger enskilda tillräcklig tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna och skapar utrymme för dem vars behov ska mötas med en annan insats än i dag att få denna på plats. En övergångstid om två år framstår då som alltför kort och därför föreslås en sådan om tre år från den 1 januari 2022. Senast per den 1 januari 2025 upphör alla beslut om personlig assistans och assistansersättning som meddelats före den 1 januari 2022 att gälla. Inget anges specifikt om hur val av tidpunkt kan väntas påverka företag och det finns inte heller någon beskrivning av i vilken mån som privata anordnares behov av information har övervägts specifikt på något sätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information som på ett övergripande plan ger en tydlig bild av vilka överväganden som ligger bakom utredningens förslag till tidpunkt för ikraftträdande. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om det också hade angetts i vilken mån anpassningstid och informationsbehov för anordnarna av assistansen – inklusive företag - har övervägts och vilka bedömningar som i sådant fall har gjorts i detta avseende. Det går emellertid att sluta sig till att valet av övergångsperiod har gjorts bland annat med beaktande av enskildas anpassningsbehov och såvitt Regelrådet kan förstå kan anordnarna i förekommande fall inkluderas bland dessa enskilda. Befintlig beskrivning kan anses tillräcklig även om ökad tydlighet hade kunnat ha ett värde.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I betänkandets tolfte kapitel finns en beskrivning av marknaden för personlig assistans och hur denna har utvecklats över tid<sup>5</sup>. Där anges inledningsvis att personlig assistans är en av de mest privatiserade välfärdstjänsterna i Sverige. I en tabell visas hur antalet verksamma företag på marknaden för personlig assistans har utvecklats över tid. Det framgår att antalet företag var 1320 år 2017. Detta är ett något lägre antal än året innan då antalet var 1350. Totalt antal anställda i företagen år 2016 var drygt 56000 personer och den totala omsättningen det året var knappt 27 miljarder kr<sup>6</sup>. I en annan tabell görs en beskrivning av hur rörelsemarginal varierar mellan företag som har personlig assistans som huvudsaklig verksamhet (SNI 88 102) respektive sådana där det utgör en mer begränsad andel (företag där

<sup>5</sup> Kapitlet omfattar sidorna 459 – 534 i betänkandet.

<sup>6</sup> Tabellen, som har nummer 12.1, återfinns på sid. 471 i betänkandet. Den totala omsättningen anges i 2017 års priser för samtliga år i tabellen (således även det refererade beloppet för 2016). Uppgifter om totalt antal anställda och omsättning anges inte för 2017, utan de senaste siffrorna för detta i tabellen är de refererade för 2016.

personlig assistans motsvarar minst 90 eller 70 procent av omsättningen). När det gäller företagens storlek finns en tabell<sup>7</sup> som visar företagsstorlek och rörelsemarginal. Hur många företag som finns i respektive storlekskategori i tabellen har inte summerats, men utifrån Regelrådets summering av de antal som anges i tabellen är det 280 företag<sup>8</sup> som anges ha 1-9 anställda medan det är 103<sup>9</sup> företag som anges ha 10-19 anställda och 172<sup>10</sup> företag har mellan 20 och 49 anställda. 108<sup>11</sup> företag anges ha mellan 50 och 99 anställda medan 72<sup>12</sup> anges ha 100 – 199 anställda. Företag med 200 – 499 anställda anges ha varit 47<sup>13</sup> stycken medan det anges ha funnits 26<sup>14</sup> företag med minst 500 anställda.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till i vilken bransch berörda företag befinner sig. Företagens antal har beskrivits på ett sätt som ger ett delvis motsägelsefullt intryck. I den tabell som visar utveckling i företagens antal över tid (tabell 12.1) anges att det fanns 1350 företag år 2016 medan antalet företag som visas i tabell över företagsstorlek och rörelsemarginal (tabell 12.5) summerar till drygt 800. Det framgår att den första tabellen baseras på företagsstatistik från SCB medan det anges annan källa för den andra. Regelrådet finner att det hade varit önskvärt om det hade beskrivits tydligare vad som leder till skillnaden i antal. I alla händelser är det möjligt att sluta sig till att antalet företag sannolikt inte översteg 1350 år 2016. När det gäller den storleksmässiga beskrivningen finner Regelrådet att det brister i tydlighet i två avseenden. För det första är det oklart om det finns ett antal företag vars storlek i själva verket är okänd, eftersom fördelningen per anställda avser drygt 800 företag samtidigt som det finns andra uppgifter om att det var drygt 1300 företag totalt samma år. För det andra hade det underlättat för läsaren om totalt antal företag i olika storlekskategorier hade summerats. Den förnämnda bristen i tydlighet är den allvarligaste, eftersom den innebär att det kan finnas ca 500 ytterligare företag vars storlek är okänd. Om detta är sant betyder det att det visserligen finns en storleksmässig beskrivning av mer än hälften av de berörda företagen, men eftersom bortfallet är förhållandevis stort är det svårt att veta hur representativ denna beskrivning är. Regelrådet finner att det är värdefullt att det finns viss storleksmässig beskrivning av de berörda företagen men att denna inte är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I betänkandets tolfte kapitel anges information om förutsättningar när det gäller företagens kostnader i utgångsläget. Således anges att en tidigare rapport<sup>15</sup> bland annat visat att vinsterna tidigare varit höga för de berörda företagen men att en relativt låg uppräknings av schablonen under senare år har lett till minskade vinster. Den faktor som främst förklarar vinstnivån anges vara anordnarnas lönekostnader för assistenterna. Höga personalkostnader ger liten eller ingen vinst, medan låga personalkostnader ger möjlighet till högre vinster. I Tabell 12.3 visar att de privata assistansanordnarna hade

<sup>7</sup> Se tabell 12.5, som återfinns på sid. 478 i betänkandet.

<sup>8</sup>  $67 + 74 + 63 + 28 + 48 = 280$

<sup>9</sup>  $23 + 37 + 20 + 13 + 10 = 103$

<sup>10</sup>  $37 + 59 + 39 + 17 + 20 = 172$

<sup>11</sup>  $14 + 56 + 22 + 9 + 7 = 108$

<sup>12</sup>  $9 + 37 + 17 + 7 + 2 = 72$

<sup>13</sup>  $8 + 28 + 8 + 2 + 1 = 47$

<sup>14</sup>  $6 + 11 + 6 + 3 = 26$

<sup>15</sup> Här avses Socialdepartementet (2018). *Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*.



en rörelsemarginal (medianvärde) på knappt 4 procent år 2016<sup>16</sup>. Personalkostnaden anges utgöra omkring 90 procent av anordnarnas totala kostnader och det är därför i första hand genom att minska lönekostnaden som möjligheten till vinst förbättras. Det kan exempelvis åstadkommas genom att anställa unga, personer med lönestöd, eller genom att avstå från kollektivavtal. I tabell 12.6 beskrivs hur lönekostnad och rörelsemarginal enligt utredningens bedömning samvarierar tydligt. En anordnare som har en rörelsemarginal i intervallet 0–5 procent har en medianlön för sina anställda på 26 100 kronor per månad. Motsvarande månadslön bland de anordnare som har en marginal på 20 procent eller högre ligger i stället på 23 500 kronor<sup>17</sup>. I tabell 12.9<sup>18</sup> visar exempelberäkningar på relationen mellan rörelseresultat och lönekostnad. I tabellen visas den principiella effekten både av variationen i lönenivån och om arbetsgivaren får s.k. lönestöd samt om det görs avsättningar till tjänstepension (vilket anges ske till följd av kollektivavtal). I tabellen framgår att högre lönenivå ger lägre rörelseresultat och att avsättningar till tjänstepension ger lägre rörelseresultat medan förekomst av lönestöd medför högre rörelseresultat. Med en schablonersättning på 295,4 kronor per timme (år 2018) och med antagandet att 13 procent av schablonen går till annat än löner och lönebidkostnader, blir rörelseresultatet (överskottet) 4 050 kronor per anställd och månad, vilket motsvarar en rörelsemarginal på 7,9 procent. Om den personliga assistenten i stället har en månadslön på 23 600 kronor blir rörelseresultatet 8 630 kronor. En månadslön på 29 600 kronor innebär att rörelsemarginalen blir negativ. Sammantaget anges lönens storlek ha stor betydelse för anordnarens resultat.

Det anges också i betänkandets tolfte kapitel<sup>19</sup> att det inte förefaller finnas stordriftsfördelar på den aktuella marknaden utan att det överlag är vanligare att rörelsemarginalen är högre bland små företag. Detta anges kunna ha en koppling till att mindre företag har lägre kostnader i vissa avseenden såsom administration, utbildningar, arbetsmiljöinsatser och andra personalomkostnader (overhead).

I konsekvensutredningen anges att förslagen i betänkandet har viss påverkan på små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga. Det som främst anges påverka är förslagen på nya LSS-insatser för personer som i dag har personlig assistans. Den som i dag får personlig assistans utförd av en eller flera personliga assistenter, får tjänsten utförd av assistenter som är anställda direkt av den assistansberättigade, av ett privat bolag eller av kommunen. För de personer som beviljas någon av de nya LSS-insatserna i stället för personlig assistans, kommer det inte längre vara personliga assistenter som utför tjänsten. Vidare anges att det var i storleksordningen 4 200 personer som år 2017 hade personlig assistans som i stället kommer att få en eller flera andra insatser enligt våra förslag. Detta innebär att i storleksordningen 14 000 personliga assistenter kan komma att påverkas av förändringen och om efterfrågan på personliga assistenter minskar kommer även sannolikt antalet assistansanordnare, allt annat lika, att minska med ungefär 260 stycken<sup>20</sup>. Det anges att de personer som inte längre får insatsen personlig assistans kommer att få en eller flera andra insatser i stället. De nya insatserna och de redan befintliga som ska tillgodose behoven kommer att behöva mer personal till följd av den ökade efterfrågan. I hur hög grad kommunerna väljer att anställa dem som i dag arbetar som personliga assistenter och i hur hög grad dessa assistenter väljer att söka de anställningar som kommunerna kommer att erbjuda, är en öppen fråga. Det beror bland annat på hur kommunerna kommer att se på vilken kompetens som krävs för att arbeta med de nya insatserna. Utredningens bedömning är dock att många som i dag arbetar som personlig assistent kommer att fortsätta arbeta inom området stöd till personer med funktionsnedsättning. Många kommuner kommer sannolikt välja att lägga ut de nya insatserna på entreprenad, vilket gör att det inte endast kommer att

<sup>16</sup> Se sid. 476 i betänkandet för hela bilden av hur rörelsemarginalen fördelar sig mellan företag.

<sup>17</sup> Se sid. 479 i betänkandet.

<sup>18</sup> Se sid. 494 i betänkandet.

<sup>19</sup> Se sid. 478 i betänkandet.

<sup>20</sup> Förslagsställaren anger i en fotnot att antalet beräknas som 20 procent av 1320 företag, det antal som fanns år 2017 enligt statistik från SCB.

handla om kommunala anställningar. Eftersom det samlade stödet till personer som hör till LSS personkrets inte kommer att minska till följd av utredningens förslag, snarare tvärtom, anges att det kommer att bli en efterfrågan på utförare av de nya insatserna. Hur denna efterfrågan kommer att fördela sig på nya anställningar i kommunerna respektive på privata anordnare anges bero på hur kommunerna väljer att organisera sin verksamhet. Om de väljer att själva anställa personal för att utföra insatserna uppkommer ingen ny marknad. Om kommunerna väljer att överlåta utförandet av de nya LSS-insatserna på privata bolag så uppkommer däremot en ny marknad som kan vara intressant för vissa av de företag som tidigare tillhandahållit personlig assistans. Det anges inte finnas något som tyder på att den minskade efterfrågan på personliga assistenter skiljer sig nämnvärt mellan glesbygd och tätort. Därmed kommer inte små, och stora, företag som anordnar personlig assistans påverkas i olika hög grad beroende på om de är verksamma i glesbygd eller tätort.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vad som är betydande kostnader för de berörda företagen i det utgångsläge som förslag lämnas, vilket i sig är positivt. Det framgår enligt Regelrådets uppfattning tydligt att lönekostnaderna är av stor betydelse för rörelsemarginalen och att ett sätt att få lägre lönekostnader är att inte tillämpa kollektivavtal. Detta ställs emellertid inte på något tydligt sätt i relation till möjliga kostnadseffekter för företag av det föreslagna kravet att företagen för att få tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ska tillämpa kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande regler. Mot bakgrund av den information som förslagsställaren har lämnat om personalkostnadernas betydelse är detta en förhållandevis betydelsefull brist. Såvitt Regelrådet kan förstå, utifrån den information som finns, skulle en eventuell kostnadsförändring i detta avseende kunna ha betydelse inte minst för små företag. Om dessa i utgångsläget skulle ha en högre rörelsemarginal, skulle det kunna ha en balanserande effekt. Samtidigt skulle en följd av att innehållet i vad som räknas som personlig assistans kunna ha betydelse för företagets intäkter, vilket även kan beröra nämnda små företag. Att vissa klienter inte längre kan bli föremål för insatsen personlig assistans innebär att dessa personer försvinner som mottagare till företagets tjänster i denna form och det är oklart om det kan finnas några kostnader förknippade med de Anpassningar som företagen kan behöva göra för att kompensera för detta intäktsbortfall. Det är inte helt tydligt för Regelrådet om det exempelvis skulle kunna ställas högre krav på kompetensen hos utförarna av de nya insatserna som bryts ut från insatserna för personlig assistans. I den motiverande text som finns till att vissa insatser som bryts ut finns resonemang om insatsernas kvalitet. Samtidigt framgår att personlig assistans som sådan har kännetecknats av att låga krav ställs på förkunskaper hos den som utför assistansen. Det är inte tydligt om den nya inriktningen på de insatser som bryts ut från personlig assistans kommer att innebära ökade krav på kunskaper hos utförarna. Om så vore skulle detta kunna innebära att den eventuella fördel som små företag har av lägre kostnader för utbildning skulle minska eller försvinna helt. Regelrådet finner att det borde ha funnits tydligare information om påverkan på företagets tidsåtgång, kostnader och verksamhet, inte minst mot bakgrund av att förändringarna berör aspekter som förslagsställaren har angett har betydelse för de berörda företagen kostnadsmissigt. Det är värdefullt att det finns en ansats till sådan information genom några exempelberäkningar, men det hade behövts en mer utvecklad beskrivning.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

## Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen<sup>21</sup> anges att företag som erbjuder löner och sociala förmåner som är lägre än gällande kollektivavtal får en konkurrensfördel. Vidare anges att Försäkringskassan samlar in uppgifter om hur många av de personliga assistenterna som omfattas av kollektivavtal. Det är assistenternas arbetsgivare som rapporterar in detta till myndigheten och enligt rapporteringen omfattades nästan 95 procent av assistenterna av kollektivavtal i mars 2018. Därutöver anges att på arbetsmarknaden som helhet är det ofta små företag som saknar kollektivavtal och detta gäller sannolikt även för assistansmarknaden. Det anges också vara sannolikt att assistenter som är anhöriga till assistansmottagaren är överrepresenterade bland dem som saknar kollektivavtal. Det anges också att rörelsemarginalen tenderar att vara högre bland företag som inte uteslutande ägnar sig åt personlig assistans<sup>22</sup>.

I konsekvensutredningen anges att kravet att anordnaren tillämpar kollektivavtal eller har villkor som i väsentliga delar överensstämmer med de centrala kollektivavtalen enbart medför konsekvenser för de anordnare som behöver ett tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg för att anordna personlig assistans. Effekten av detta kan i det enskilda fallet bli att den anordnare som i dag inte uppfyller kriteriet antingen ser till att uppfylla det, eller att de lämnar marknaden. Det anges vara uppskattningsvis fem procent av alla personliga assistenter som inte omfattas av kollektivavtal, så oavsett hur berörda anordnare agerar kommer ingen stor förändring ske av antalet aktörer på marknaden. I de fall anordnaren anpassar sig för att få eller behålla tillståndet, blir det de anställda assistenterna som i första hand påverkas på så sätt att de får förändrade anställningsvillkor. Anordnarna påverkas på så sätt att de, allt annat lika, får en lägre rörelsemarginal.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är sant att även om en förändring som det tillkommande kravet på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor inte är konkurrensneutral, kommer den att slå mot en begränsad andel av de berörda företagen. Regelrådet konstaterar likväl att påverkan på de berörda företagens relativa konkurrenskraft i det enskilda fallet skulle kunna bli betydande. Det kan inte anses finnas någon tydlig analys av sådana konsekvenser. Som refererats ovan anges det i betänkandets tolfte kapitel att företag vars verksamhet endast delvis utgörs av personlig assistans generellt sett har högre rörelsemarginaler. Detta borde kunna innebära, såvitt Regelrådet kan förstå, att sådana företag påverkas mindre av de förslag som utredningen lämnar än andra företag som uteslutande erbjuder personlig assistans. En sådan skillnad i förutsättningar och vad den kan väntas leda till i påverkan på konkurrensförhållanden hade varit relevant att belysa. En sådan beskrivning finns inte. Överlag finner Regelrådet att analysen av förslaget påverkan på konkurrensförhållandena för företag inte är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges i konsekvensutredningen om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom beskrivningen av konsekvenserna för företag överlag får anses ha vissa brister i tydlighet kan det inte på förhand uteslutas att det skulle kunna finnas påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

<sup>21</sup> I betänkandets tolfte kapitel.

<sup>22</sup> Resonemang kring detta återfinns i den beskrivning som görs i tolfte kapitlet avseende olika faktorer som gör att rörelsemarginalen varierar.



## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges i konsekvensutredningen om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. I betänkandets tolfte kapitel anges följande. En fråga när det gäller utredningens förslag att företagen ska täcka kostnader för sjukfrånvaro för den egna personalen<sup>23</sup> är om det finns skäl att hantera små företag annorlunda vad gäller sjuklöneansvaret. Det finns en farhåga att små företag har svårare att klara sig om sjukfrånvaron blir hög. Förslagsställaren konstaterar emellertid att det finns ett generellt högkostnadsskydd mot höga sjuklönekostnader som syftar till att skydda i första hand små företag mot ovanligt hög sjukfrånvaro.

Som har refererats ovan finns det ett mönster att de små företagen i utgångsläget har högre rörelsemarginaler. Vidare har utredningen, som angetts tidigare, bedömt att det kan vara små företag som inte redan tillämpar kollektivavtalsliknande regler idag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information i betänkandet om förutsättningar för små företag att hantera de ändringsförslag som lämnas. Det kan enligt Regelrådets uppfattning emellertid inte sägas finnas en tydlig och samlad beskrivning av hur förslaget kan väntas påverka företag utifrån deras storlek. Det är, som har angetts ovan, också fallet att det finns vissa brister i den storleksmässiga beskrivningen av berörda företag. Vissa faktorer talar, såvitt Regelrådet kan förstå, för att mindre företag kan vara i en förhållandevis gynnsam situation i utgångsläget. Men i vart fall förslaget avseende krav på kollektivavtalsliknande villkor skulle eventuellt kunna påverka de mindre företagen mer än de större. Sammantaget finner Regelrådet att redovisningen av dessa aspekter borde ha förtydligats.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. Alternativa lösningar har beskrivits på ett tydligt sätt. Det är värdefullt att det finns information om hur förutsättningarna ser ut för de berörda företagen i utgångsläget när förslaget lämnas. Däremot finner Regelrådet att det finns brister i beskrivningen av hur dessa förutsättningar kommer att förändras till följd av förslaget. Dessa brister omfattar såväl påverkan på kostnader och verksamhet som konkurrensförhållanden.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

---

<sup>23</sup> Enligt befintliga bestämmelser betalas en ersättning ut av kommunerna.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 oktober 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande