

Lunds universitet  
Institutionen för hälsa, vård och samhälle  
Katarina Steen Carlsson  
30 juni 2010

## Slutrapport projekt dnr 21183–2006: Incitament i systemet? Analys av samband mellan assistansanordnare och hur många timmar en brukare beviljas

Projektets utgångspunkt har varit att analysera bestämningsfaktorer till förändringen i antalet assistanstimmar under perioden 1994–2006 utöver det som kan förklaras av en allmän ökning eller tidstrend. Specifikt har vi försökt identifiera om det finns en systematisk koppling mellan typ av anordnare (kommun, kooperativ eller privata bolag) och antalet beviljade assistanstimmar. Analyserna har gjorts på longitudinella individdata för personer 18 år och äldre, som beviljats minst 20 timmar assistans per vecka någon gång under perioden 1994–2006 och varit folkbokförda i Göteborgs kommun. Utifrån Försäkringskassans egna tidigare studier har det varit känt att individer som anlitar privata bolag för sin assistans har i genomsnitt haft fler beviljade timmar. I vilken utsträckning denna skillnad berott på skillnader i individkaraktärstika, och att personer som behöver mer assistans i större utsträckning tenderar att anlita privata bolag som anordnare av assistans, eller om andra faktorer också spelar roll har inte kunnat beläggas i de publicerade statistikrapporterna.

Analyserna har dragit nytta av att vi haft tillgång till mer detaljerade longitudinella uppgifter på individnivå. För det första gav det möjligheter att i den statistiska analysen ta hänsyn till vad som var variationer kring personens egen nivå, eller annorlunda uttryckt var personens sin egen kontroll med upprepade mätningar. För det andra fanns uppgifter om brukares byten av anordnare över tiden.

Innan arbetet med att analysera empiriska data påbörjades gjordes en teoretisk genomgång av förutsättningarna för att typ av assistansanordnare skulle ha betydelse för mängden assistanstimmar som beviljades. En viktig inspirationskälla har varit Julian LeGrand's publikationer på temat motivation och ställföreträdarroller (agentförhållande med nationalekonomisk terminologi) inom verksamheter som finansieras av offentliga medel och som produceras av såväl myndigheter som av privata aktörer.<sup>1</sup>

Kommunen som assistansanordnare skall inte gå med vinst. Kommunen ersätts av Försäkringskassan liksom andra assistansanordnare för den tid som beviljats som överskrider 20 timmar per vecka. I den utsträckning timersättningen täcker de kostnader som uppstår, kan kommunen vara neutral i förhållande till hur många timmar som beviljas. Handläggare som arbetar med personlig assistans kan också ha andra ansvarsområden där kostnadskontroll och strama budgetar präglar beslutsfattandet. Om dessa principer i någon mån spiller över på handläggningen av personlig assistans kan det leda till en återhållsamhet i synen på resursanvändningen också för timmar som finansieras av Försäkringskassan.

Privata assistansbolag kan ha ett mer eller mindre uttalat vinstintresse. Överskott från verksamheten kan investeras i expansion av verksamheten eller ges som avkastning till ägaren.

---

<sup>1</sup> Se exempelvis Le Grand J. Motivation, agency, and public policy. Of knights and knaves, pawns and queens Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.

Vinsten kan ökas om produktionen ökas när den fasta ersättningen per producerad timme är större än kostnader inklusive lön till assistenter och omkostnader för administration. En anordnare kan öka antalet timmar genom att anordnarens befintliga brukare beviljas fler assistanstimmar och genom att fler brukare anlitar anordnaren.

Ett brukarkooperativ kan ha i viss utsträckning motstående målsättningar avseende assistanstimmar. En utgångspunkt kan vara att fler beviljade timmar på kort sikt kommer brukarkooperativets medlemmar tillgodo. Ett brukarkooperativ kan också i ett långsiktigt perspektiv omfatta en omsorg om assistansreformens varaktighet och totala budget. I det senare fallet kan en mer återhållsam syn på antal timmar förväntas.

Hypotesen inför den empiriska analysen var därför att också sedan variation beroende på individfaktorer och annan selektion rensats bort så skulle en skillnad kvarstå som var associerad med typ av assistansanordnare. Brukare som anlidade privata anordnare förväntades ha flest antal timmar följt av brukare med kooperativ och brukare med kommunala assistansanordnare förväntades ha relativt sett minst antal timmar.

## Resultat

Data från Försäkringskassan i Göteborg innehöll totalt 657 brukare 18 år och äldre som under perioden 1994-2006 haft personlig assistans omfattande minst 20 timmar per vecka. För dessa personer hade sammanlagt 2071 beslut om assistans hade fattats. Vid 1064 beslut hade brukaren kommunal anordnare, vid 233 kooperativ anordnare och vid 739 ett privat bolag. Över perioden minskade kommunen sin marknadsandel från 53% till 34%, samtidigt som det totala antalet personer med assistans nästan fördubblades, från 256 personer med assistans år 1995 till 473 personer år 2006. År 2006 rörde 56% av de fattade besluten brukare med privat anordnare och 33% de med kommunal anordnare. År 1995 var förhållandet det omvända, 19% och 68%.

Underlaget i personakterna visade på en stor komplexitet i bakomliggande diagnoser. För de statistiska analyserna gjorde medarbetare i projektet en indelning i diagnosrelaterade grupper. Analysen av koppling mellan diagnosrelaterade grupper och typ av anordnare visade att det fanns en möjlig tendens att brukare med mentala och beteenderelaterade funktionshinder i större utsträckning hade kommunal anordnare medan brukare med muskelskeletala funktionshinder och med sjukdomar i nervsystemet i något större utsträckning hade privata anordnare.

Resultaten från den longitudinella regressionsanalysen visade att brukare med privat anordnare hade 18% ( $p < 0,01$ ) fler timmar än brukare med kommunal anordnare då variation som kunde relateras till ålder, kön, utländsk bakgrund, personkrets, diagnosrelaterad grupp och en årlig trend hade tagits bort. Brukare med kooperativ anordnare hade 11% fler timmar, men denna skillnad var inte statistisk säker ( $p = 0,09$ ). Den underliggande tidstrenden innebar att antalet timmar per person i genomsnitt ökade med 3% varje år, men där fanns inte några skillnader mellan typ av anordnare. Det var mer troligt att en brukare med privat anordnare skulle beviljas fler timmar; oddskvoten var 1,54 (95% konfidensintervall 1,25-1,89) i förhållande till brukare med kommunal anordnare.

## **Slutsatser**

Studierna pekar på att brukare med privata assistansanordnare beviljas fler assistanstimmar också när hänsyn till variation relaterad till ålder, kön, utländsk bakgrund, diagnosrelaterad grupp och personkrets tagits. Omvänt skulle kan resultaten presenteras som att brukare med kommunal assistansanordnare beviljas färre timmar. På vilket sätt assistansanordnaren påverkar besluten kan inte besvaras med de individdata projektet har analyserat. En genomgång av privata assistansanordnares hemsidor år 2009 pekade på att många explicit anger att man bistår med juridisk hjälp för att formulera ansökningar för att brukarens behov klart skall framgå. Den typen av utfästelser är förenliga med hypotesen att privata anordnare aktivt strävade efter att maximera antalet beviljade timmar.

## **Publikation**

Roos M, Hjelmquist E, Steen Carlsson K. Swedish personal assistance; provided according to needs or according to service provider? I Roos M. Quality of personal assistance: Shaped by governments, markets and cooperations. Doktorsavhandling vid Psykologiska institutionen, Göteborgs universitet. (2009)

## **Manus**

Steen Carlsson K, Hjelmquist E, Roos M. Incentives for providers of personal assistance to persons with physical and/or cognitive disabilities. An empirical application of agency theory using longitudinal microdata. (Beräknas skickas in under augusti månad till tidskrift)