

# **Den personliga assistansens alternativkostnader – en uppdatering**

*Hans Knutsson, lektor vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet*

*Juni 2022*

## Sammanfattning

Denna rapport är en uppföljning och revidering av rapporten *Den personliga assistansens alternativkostnader* som RBU publicerade våren 2017 (Knutsson, 2017).

Poängen från 2017 års alternativkostnadsstudie var och är enkel – det finns inget sätt att uppfylla ambitionerna med personlig assistans i LSS billigare än med nuvarande system för assistansersättning. Efter att sifferunderlaget har uppdaterats står observationen fast. Sedan 2016 har timschablonen för assistansersättning ökat med 1,75 % i genomsnitt fram till och med 2022. Under samma period har KPI ökat med i genomsnitt 2,7 %. Den totala kostnaden för personlig assistans och antalet beviljade timmar har minskat under samma period. Personlig assistans ersätts med lägre belopp än för sex år sedan och behov av ”stöd och service till vissa funktionshindrade” tillgodoses uppenbarligen i större utsträckning än då på andra sätt. Det betyder i sin tur att frågan om den personliga assistansens alternativkostnad fortfarande är relevant att ställa.

Således, med hjälp av officiella uppgifter från Socialdepartementet, SCB, SKL:s kommundatabas KOLADA, Socialstyrelsen samt Försäkringskassan har kostnaderna för att ge stöd och service åt människor med funktionsnedsättning genom personlig assistans, hemtjänst, plats på ett boende respektive anhörigs arbete beräknats och jämförts. Årskostnaden för personlig assistans dygnet runt för en assistansberättigad, finansierad via assistansersättning, uppgick 2021 till ca 2,75 miljoner kronor, en ökning från 2,52 miljoner kronor år 2016. Om assistansen ersätts med anhörigs arbete beräknas årskostnaden uppgå till 2,95 miljoner kronor. Hemtjänstalternativet kostar 3,6 miljoner kronor per år, medan boendevalternativet beräknas kosta strax under 4 miljoner kronor årligen.

Resultatet av jämförelsen visar att vid likställd personaltäthet och servicenivå medför den personliga assistansen lägre kostnader än alternativen. Rapportens två slutsatser är

- att oavsett hur stödet ges kommer det alltid att kosta pengar att ge stöd till människor med funktionsnedsättning, samt
- att skillnaderna i kostnad måste ställas mot skillnader i kvalitet.

Alternativet ”personlig assistans” är dessutom okomplicerat, lätt organiserat och effektivt. Det kostar mindre än tillgängliga alternativ och det genererar höga värden såsom solidaritet, gemenskap och tolerans, av stor betydelse för samhällets styrka och sammanhållning.

## 1. Frågan om den personliga assistansens alternativkostnad lever

Denna rapport är en uppföljning och revidering av rapporten *Den personliga assistansens alternativkostnader* som RBU publicerade våren 2017 (Knutsson, 2017). LSS och personlig assistans har sedan införandet 1994 av LSS, Lag (LSS, 1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, ständigt varit föremål för kritik och utredning. 2016 innehöll regeringens regleringsbrev till Försäkringskassan ett uppdrag att "bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen." (Socialdepartementet, 2016). Samma år initierade regeringen en utredning för att hitta sätt att sänka kostnaderna för LSS, framför allt personlig assistans, utan att försämra kvaliteten för berörda (Kommittédirektiv, 2016). Utifrån dessa två utgångspunkter undrade RBU vad den personliga assistansens "alternativkostnad" egentligen är.

Syftet med personlig assistans framgår av lagtexten i LSS: "Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra." Att leva som andra är en bred målbeskrivning. Andra människor har vanor och ovanor, nyckar och rutiner. Det är denna spännvidd lagen har och en personlig assistents arbete kan därför se ut på många olika sätt. Ambitionen med den ursprungliga alternativkostnadsrapporten och den här uppdateringen är att peka på vad samhällets stöd och service till personer med vissa funktionshinder kommer att kosta om det organiseras annorlunda och vem som i så fall kommer att bära dessa kostnader. Personlig assistans är en hjälp, "stöd och service", i vardagen. Att ge stöd och service ger upphov till kostnader i samhället. För gemene man är kostnader likställda med räkningar att betala – kostnaden för exempelvis bilen upplevs vara de räkningar som betalas för billån, drivmedel, däck och service. Kostnader uppstår dock vid användningen av bilen, oavsett om räkningarna betalas eller ej – bilens värdeminskning uppstår till del oavsett om den körs eller ej eller hur avbetalningarna sköts. I det här sammanhanget utgör denna skillnad mellan kostnad och (ut-)betalning en central utgångspunkt, en skillnad som inte hade varit relevant om det inte vore för anhörigas roll som sista utväg för den personliga assistansen. Flyttas utförandet av den personliga assistansen till anhöriga försvinner samhällets utbetalningar men samhällets kostnader består genom de inkomster och förmåner anhöriga går miste om genom sitt ideella arbete.

Det finns olika sätt att närma sig frågan om alternativkostnaden för en välfärdstjänst som personlig assistans. Den här rapporten ska ses som en illustrativ samhällsekonomisk analys av den personliga assistansens alternativkostnader. De alternativ som presenteras är stiliserade och strävan har varit att påvisa vilka kostnader som uppstår om *samma stöd och service* skulle ske genom alternativ till personlig assistans.

I föreliggande rapport har det gått sex år sedan första beräkningen av assistansens alternativkostnad gjordes. Av tabell 1 kan man utläsa att

- assistansersättningens timschablon har ökat med 11 %,
- antal personer med assistansersättning har minskat med knappt 16 %,
- antal beviljade timmar har minskat med drygt 12 % **samt**

Tabell 1. Utveckling av timschablon, KPI samt beviljad assistansersättning 2016-2021 (www.assistanskoll.se).

| År   | Tim-schablon | Förändring från föregående år | Förändring KPI | Personer med assistansersättning | Timmar/dygn och person | Beviljade FK-timmar |
|------|--------------|-------------------------------|----------------|----------------------------------|------------------------|---------------------|
| 2016 | 288,00 kr    | 1,4 %                         | 1,7 %          | 16 119                           | 18,07                  | 291 270             |
| 2017 | 291,00 kr    | 1,0 %                         | 1,7 %          | 15 634                           | 18,22                  | 284 851             |
| 2018 | 295,40 kr    | 1,5 %                         | 2,0 %          | 14 803                           | 18,33                  | 271 339             |
| 2019 | 299,80 kr    | 1,5 %                         | 1,8 %          | 14 454                           | 18,49                  | 267 254             |
| 2020 | 304,30 kr    | 1,5 %                         | 0,5 %          | 14 114                           | 18,41                  | 259 839             |
| 2021 | 315,00 kr    | 3,5 %                         | 4,1 %          | 13 778                           | 18,67                  | 257 235             |
| 2022 | 319,70 kr    | 1,5 %                         | 6,0 %          | 13 606                           | 18,76                  | 255 249             |

Denna omedelbara överblick ger vid handen att regeringens ambitioner 2016 har nåtts, både vad gäller antal timmar och antal kronor.

Att kostnaderna för den statliga assistansersättningen har minskat betyder inte att samhällets kostnader för funktionsnedsatta personers stöd och service har minskat. De har enbart flyttats över till någon annan del av samhället – kommunen har idag beviljat 15 % fler personer personlig assistans än 2016, samtidigt som det totalt sett är 9 % färre antal individer som har personlig assistans idag än 2016. Det betyder att en ansevärd mängd människor antingen får mindre stöd och service än tidigare eller att den ges på annat sätt än genom statligt eller kommunalt finansierad personlig assistans. Frågan om den personliga assistansens alternativkostnad är således fortfarande relevant att ställa.

I följande avsnitt redovisas uppdaterade grunddata för framräkningen av olika alternativkostnader.

## 2. Uppdaterade grunddata

De data som uppdaterats nedan är tagna ur kommun- och landstingsdatabasen Kolada ([www.kolada.se](http://www.kolada.se)) samt från SCB ([www.scb.se](http://www.scb.se)). Här redovisas i tur och ordning

- Direkta kostnader för personlig assistans (statlig assistansersättning)
- Direkta kostnader för hemtjänst
- Direkta kostnader för plats i särskilt boende
- Indirekta kostnader från inkomstbortfall för anhörig.

Statistiken i Kolada innehåller inte alltid uppgifter från alla kommuner och förefaller inte alltid heller vara konsekvent och enhetligt redovisade. Underlaget är därför behäftat med viss osäkerhet men är alltså det bästa tillgängliga.

*Direkta kostnader för personlig assistans.* Beräkningen av direkta kostnader för personlig assistans utgår från ersättningsbelopp för 2021, vilket uppgår till 315 kronor per timme ([www.assistanskoll.se](http://www.assistanskoll.se)).

*Direkta kostnader för hemtjänst.* Hemtjänstens kostnader är huvudsakligen personalkostnader. Precis som timschablonen för personlig assistans innehåller en rekommenderad andel gemensamma kostnader, bör även en genomsnittskostnad för hemtjänst innehålla en viss andel gemensamma kostnader för arbetsledning, resor och administration.

Tabell 2. "KPB - Kostnad hemtjänst egen regi äldreomsorg, kr/beviljad timme" ([www.kolada.se](http://www.kolada.se))

| Värde      | År   |      |      |
|------------|------|------|------|
|            | 2019 | 2020 | 2021 |
| Lägsta     | 317  | 374  | 415  |
| Högsta     | 837  | 810  | 516  |
| Genomsnitt | 536  | 551  | 465  |
| Median     | 535  | 545  | 465  |

*Direkta kostnader för plats på ett boende.* Kostnaden för en plats på ett boende utgår från två olika mätningar. I tabell 3 redovisas den årliga kostnaden för särskilt boende per brukare inom äldreomsorgen. För 2021 ligger (det lägre) medelvärdet på 1 100 153 kronor.

Detta kan jämföras med värdena i tabell 4, där årskostnaden för en plats för en person med psykisk funktionsnedsättning är i genomsnitt 1 290 600 kronor. I tabellerna 3 och 4 är

medelvärdet för en plats i särskilt boende för äldre det lägsta, varför värdet 1 100 153 kr/plats används för alternativkostnadsberäkningen. Valet görs utifrån en försiktighetsprincip, trots osäkerheten i datamaterialet.

Tabell 3. "Kostnad särskilt boende äldreomsorg, kr/brukare" ([www.kolada.se](http://www.kolada.se))

| Värde      | År        |           |           |
|------------|-----------|-----------|-----------|
|            | 2019      | 2020      | 2021      |
| Lägsta     | 570 675   | 536 542   | 544 267   |
| Högsta     | 3 533 058 | 3 902 909 | 4 057 400 |
| Genomsnitt | 968 221   | 1 058 549 | 1 100 153 |
| Median     | 915 535   | 984 207   | 1 018 666 |

Tabell 4. "KPB - Kostnad boende psykiskt funktionshindrade, egen regi, kr/dygn" ([www.kolada.se](http://www.kolada.se))

| Värde*       | År        |           |           |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
|              | 2019      | 2020      | 2021      |
| Lägsta, dygn | 802       | 1 002     | 1 710     |
| - år**       | 292 906   | 365 710   | 624 103   |
| Högsta       | 3 037     | 3 618     | 5 362     |
| - år         | 1 108 538 | 1 320 455 | 1 957 097 |
| Genomsnitt   | 1 944     | 2 162     | 3 536     |
| - år         | 709 482   | 789 185   | 1 290 600 |
| Median       | 1 875     | 2 044     | 3 536     |
| - år         | 684 361   | 745 957   | 1 290 600 |

\* "Boende"-definitionen är oklar och kan innehålla både grupp- och individuellt boende (Jan Mohammad, SKL, 170127).

\*\* Årskostnaden är beräknad genom att dygnsvärdet multiplicerats med 365. För ytterligare beskrivning av beräkningar, se Knutsson (2017), Den personliga assistansens alternativkostnader. RBU.

*Indirekta kostnader för utebliven produktion vid anhörigarbete.* Anhörigs arbete värderas till 35 300 kr per månad år 2019. Uppgiften är tagen från SCB:s lönestatistik<sup>1</sup> och avser ett genomsnitt av alla löntagare, oavsett sektor, kön och utbildningsnivå. I månadslönen ingår enligt SCB fast lön inklusive fasta lönetillägg, prestationslön, avtalad bonus, tantiem etc, tillägg för skift, obekvämt arbetstid etc, ersättning för beredskap och jour, förmåner och andra kontanta ersättningar. Sociala avgifter läggs till, vilket görs med aktuell nivå 31,42 % ([www.skatteverket.se](http://www.skatteverket.se)). Även om detta är en social avgift för socialt skydd som inte direkt utbetalas till löntagaren så representerar den en socialförsäkring som den anhörige äger rätt

<sup>1</sup> [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_AM\\_AM0112/TidsserieUtbniva/table/tableViewLayout1/?rxid=4604871b-bbe3-414f-a7b0-9c24a65baf13](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_AM_AM0112/TidsserieUtbniva/table/tableViewLayout1/?rxid=4604871b-bbe3-414f-a7b0-9c24a65baf13)

till, men inte längre betalar till när denne ägnar sig åt obetalt assistansarbete. Värdet av det produktionsbortfall som uppstår då en anhörig vårdar någon med funktionsnedsättning beräknas enligt dessa förutsättningar till 290 kronor per timme ( $35\,300 \cdot 1,3142 / 160$  timmar). Till denna genomsnittliga timkostnad läggs också 12 % för semesterkompensation samt 3,9 % för sjukledighet. Total timkostnad för anhörigs arbete blir då  $290 \text{ kr} \cdot 1,12 \cdot 1,039 = 337$  kr/timme.

### 3. Den personliga assistansens alternativkostnad år 2021

I tabell 5 nedan framgår att – utifrån befintlig statistik och antagande om likvärdig nivå på stöd och service – den personliga assistansen är den form för tillhandahållande av stöd och service som uppvisar den lägsta kostnaden bland relevanta alternativ. Anhörigas arbete betingar näst lägst kostnad, medan de kommunala alternativen hemtjänst och boende är avsevärt mer kostnadskrävande.

Tabell 5. Kostnadsjämförelser mellan assistans, hemtjänst, boende samt anhörigarbete (jämförelseår 2021 utom för anhörigkostnad vilken baseras på senast tillgänglig statistik, 2019).\*

| Årliga kostnader (tkr, belopp avrundade) |               |                     |              |              |              |
|--|---------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| Omfattning                               | Huvudman      | Personlig assistans | Hemtjänst    | Boende       | Anhörig      |
| 168 tim/v                                | Stat          | 2 424               | -            | -            | -            |
|  | Kommun        | 328                 | 3 625        | 3 976        | -            |
|  | Anhörig       | -                   | -            | -            | 2 948        |
|  | <b>Totalt</b> | <b>2 752</b>        | <b>3 625</b> | <b>3 976</b> | <b>2 948</b> |

\* För beskrivning av beräkningar, se Knutsson (2017), Den personliga assistansens alternativkostnader. RBU.



## 4. Slutsatser och konsekvenser av jämförelsen

De slutsatser som drogs i den ursprungliga rapporten från 2017 om den personliga assistansens alternativkostnad (Knutsson, 2017) gäller fortfarande. Det uppdaterade siffermaterialet har inte ändrat det faktum att den personliga assistansen är det mest kostnadseffektiva sättet som finns för att uppfylla de mål och förväntningar om att kunna leva ett liv som andra som LSS-lagstiftningen och funktionsnedsatta personer har. Resultatet av kostnadsjämförelsen blottlägger två uppenbara förhållanden:

1. Oavsett hur stödet ges kommer det alltid att kosta pengar att ge stöd till människor med funktionsnedsättning.
2. Skillnaderna i kostnad måste ställas mot skillnader i kvalitet.

Att förespråka en kostnadsbesparing genom att dra in personlig assistans för människor med stora behov av stöd och service kräver att man bortser från de uppenbara kvalitetskillnader som generellt finns mellan personlig assistans och dess alternativ. Traditionell hemtjänst och gruppboende tillåter överlag inte den funktionsnedsatte att "leva ett liv som andra". En familj som inte får någon hjälp från samhället för att tillgodose en funktionsnedsatts familjemedlems behov av stöd och hjälp betalar ofta ett högt pris när samhället erbjuder billigare lösningar.

Under hela den tid som LSS har gällt har kostnaden för reformen ifrågasatts (Knutsson och Svensson Chowdhury, 2021). Det är grundläggande att vid en ekonomisk analys ställa resursförbrukning, d.v.s. en kostnad, mot den nytta eller det "värde" som resursförbrukningen för med sig. Att förbruka mjöl ska ställas mot brödbak och att människor inte går hungriga. Likadant måste kostnaderna för personlig assistans ställas mot de värden som kommer av att människor med stora behov av hjälp kan delta i samhällslivet utifrån sina egna villkor, behov och önskemål. I den jämförelsen glöms ofta bort hur samhället i stort påverkas av att "svagare" människor syns och verkar i en gemenskap. Det är inte orimligt att se den personliga assistansen som en angelägen investering i ett tryggare och mänskligare samhälle för alla, även fullt friska medborgare.

## 5. Referenser

Knutsson, H. (2017), Den personliga assistansens alternativkostnad. RBU, Stockholm.

Knutsson, H. och Svensson Chowhury, M. (2021), LSS - fusk och skenande kostnader eller en livsviktig rättighetslag? KEFU skriftserie 2021:5, Lund.

Kommittédirektiv (2016) Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. In Regeringen (Ed.), vol. Dir. 2016:40. Stockholm.

Socialdepartementet (2016). Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan. Regeringen.