

Personlig assistans - utveckling och indexeringsförslag

Annika Wallenskog maj 2025



Innehåll

PERSONLIG ASSISTANS - UTVECKLING OCH INDEXERINGSFÖRSLAG	1
1 SAMMANFATTNING.....	4
1.1 HUR KAN EN UPPRÄKNING AV SCHABLONERSÄTTNINGEN SE UT?	4
1.2 KOSTNADSUTVECKLING PERSONLIG ASSISTANS	5
1.2.1 FÖRSÄKRINGSKASSANS KOSTNADER PÅ SAMMA NIVÅ SOM FÖR 10 ÅR SEDAN TROTS INFLATION OCH BEFOLKNINGSTILLVÄXT	5
1.3 PERSONLIG ASSISTANS ÄR EN EFFEKTIV INSATS	6
1.4 UPPRÄKNING AV NIVÅN NÖDVÄNDIG	6
2 BAKGRUND – VAD ÄR PERSONLIG ASSISTANS OCH HUR FUNGERAR DET? 7	7
2.1.1 LAGSTIFTNINGEN FÖRÄNDRADES TIDIGT	7
2.1.2 ALTERNATIV TILL PERSONLIG ASSISTANS	8
2.1.3 HUR FUNGERAR DEN PERSONLIGA ASSISTANSEN?	8
2.2 HUR ERSÄTTTS ASSISTANSEN?.....	8
2.2.1 FÖRSÄKRINGSKASSANS ERSÄTTNING	8
2.2.2 KOMMUNERNAS ERSÄTTNING	8
2.3 UTFÖRARE AV PERSONLIG ASSISTANS.....	9
2.3.1 ASSISTANS BEVILJAD AV FÖRSÄKRINGSKASSAN	9
2.3.2 ASSISTANS BEVILJAD AV KOMMUNERNA.....	9
3 FÖRSLAG TILL INDEXERINGSMODELL	10
3.1 VILKEN TYP ATT INDEX ÄR LÄMPLIGT FÖR SCHABLONERSÄTTNINGEN	10
3.1.1 FÖRSLAG ATT HELA SCHABLONEN RÄKNAS UPP MED NÅGON TYP AV INKOMSTINDEX	11
3.1.2 FÖRSLAG ATT FEM PROCENT AV SCHABLONEN AVSER PRIS SOM BASERAS PÅ PRISBASBELOPPET	11
3.1.3 FÖRSLAG ATT LÖNEKOSTNADERNA I SCHABLONEN BASERAS PÅ ETT RULLANDE SNITT AV INKOMSTBASBELOPPET	11
3.1.4 FÖRSLAG ATT LÖNEKOSTNADERNA I SCHABLONERSÄTTNINGEN BASERAS PÅ LCI FÖR VÅRD OCH OMSORGSTJÄNSTER	12
3.1.5 HUR MYCKET SKULLE SCHABLONERSÄTTNINGEN HAR ÖKAT MELLAN 2024 OCH 2025 MED DE FÖRESLAGNA METODERNA?.....	13
3.1.6 FÖRDELAR OCH NACKDELAR MED FÖRESLAGEN METOD	14
3.1.7 EN INDEXMODELL LÄSER UPP UTRYMMET I STATENS BUDGET	14
3.2 SLUTSATS ERSÄTTNING OCH INDEXMODELL	15
4 KOSTNADSUTVECKLING FÖR PERSONLIG ASSISTANS	16
4.1 SNABB ÖKNING AV ANTALET BRUKARE OCH TIMMAR UNDER ASSISTANSENS FÖRSTA 20 ÅR.....	16
4.1.1 SEDAN 2015 HAR ANTALET BRUKARE MINSKAT	16
4.1.2 GENOMSNITTLIGT ANTAL BEVILJADE TIMMAR HAR ÖKAT	17
4.1.3 SNABB KOSTNADSUTVECKLING – FÖRSLAG TILL FRYST UPPRÄKNING.....	18



4.1.4	FÖRSÄKRINGSKASSANS KOSTNADER LIGGER KVAR PÅ 2014 ÅRS NIVÅ TROTS INFLATION OCH ÖKAD BEFOLKNING	18
4.1.5	KOMMUNERNAS KOSTNADER FÖR PERSONLIG ASSISTANS LIGGER OCKSÅ PÅ 2014 ÅRS NIVÅ	19
4.2	SCHABLONERSÄTTNINGEN HAR INTE ÖKAT I TAKT MED KOSTNADERNA SEDAN 2016	20
4.2.1	LÖNEKOSTNADSANDELEN ÄR STÖRRE FÖR PERSONLIG ASSISTANS ÄN INOM ANDRA OMSORGSVERKSAMHETER	21
4.2.2	SCHABLONERSÄTTNINGEN HAR INTE FÖLJT INFLATIONEN	22
4.2.3	FÖRSÄKRINGSKASSANS KOSTNADER HAR INTE ÖKAT I TAKT MED PRIS, LÖN OCH BEFOLKNING	23
5	ÄR PERSONLIG ASSISTANS EN DYR OMSORGSFORM?	25
5.1.1	LSS-BOENDE KAN VARA DYRARE ELLER BILLIGARE BEROENDE PÅ HUR STORA BEHOV EN PERSON HAR	25
5.1.2	HEMTJÄNST ERSÄTTS MED HÖGRE BELOPP ÄN PERSONLIG ASSISTANS ...	26
6	GÅR INTE ATT FÅ IHOP EKONOMIN MED DAGENS SCHABLONERSÄTTNING	28
6.1.1	SVÅRT ATT FÅ IHOP KALKYLEN FÖR ANORDNARE AV PERSONLIG ASSISTANS.	28
6.1.2	JAG FÅR INTE IHOP EKONOMIN MED DAGENS ERSÄTTNINGSNIVÅ.....	28
6.1.3	FÖRSÄKRINGSKASSANS ÅTERKRAV SKAPAR ORO	29
6.2	ASSISTANSERSÄTTNINGEN MÅSTE HÖJAS	29
7	FÖRSTATLIGANDE AV ASSISTANSEN OCH VÄLFÄRDSBROTTLIGHET	30
7.1.1	FÖRSLAG TILL INDEXERING	30



1 Sammanfattning

I denna rapport ges en historisk tillbakablick kring reformen personlig assistans. Vilka har rätt till personlig assistans? Hur har utvecklingen sett ut och vad har konsekvenserna blivit? I ett kapitel föreslås alternativa modeller för indexering av det schablonbelopp per timme som Försäkringskassan ersätter anordnare av personlig assistans med och i ett kapitel jämförs ersättningsnivå och kostnader med andra insatser.

1.1 HUR KAN EN UPPRÄKNING AV SCHABLONERSÄTTNINGEN SE UT?

I rapporten föreslår jag två olika alternativ för uppräkningsindex. Den ena bygger på definitivt Labour Cost Index (LCI)¹ för anställda inom vård, omsorg och socialtjänst och att detta ska motsvara antingen hela eller 95 procents andel av schablonersättningen. Det andra alternativet bygger på uppräkningsindex med inkomstbasbeloppet som index med hela eller samma andel, 95 procent. Fördelen med att hela uppräkningsindexen sker med index som baseras på olika inkomst är att modellen blir enklare och att andelen av kostnaderna som avser prisökningar ändå är så pass låg att det knappast är värt besväret att väga in ett prisindex på 5 procent. Om en uppdelning ändå ska göras kan de 5 procent som motsvarar prisökningstakten bygga på prisbasbeloppet för budgetåret.

Ett rullande snitt av den ersättning som avser inkomst gör att uppräkningsindexen av schablonersättningen blir relativt jämn mellan åren. Nackdelen för anordnarna är att det tar tid att få kompensation för år med särskilt hög löneökning. Även om endast senaste årets definitiva LCI används som underlag för uppräkningsindex kommer schablonersättningen att räknas upp med ett pars års eftersläpning, då det tar 15 månader innan definitivt LCI publiceras. En modell med ett års definitivt eller ett rullande snitt av LCI, alternativt en modell som baseras på senaste inkomstbasbeloppet eller rullande snitt av inkomstbasbeloppet föreslås ändå, då en enkel modell utan retroaktiva inslag bedöms vara det enda möjliga alternativet för staten.

Oavsett om ett treårigt rullande definitivt LCI eller femårigt rullande inkomstbasbelopp skulle användas för uppräkningsindex av personalkostnaderna så skulle uppräkningsindexen av timschablonen mellan 2024 och 2025 ha ökat med 3,7 - 3,8 procent, jämfört med den faktiska uppräkningsindexen som var 3 procent. Ett index som baseras på ett år blir mer volatilt och kan slå lite olika mellan åren. Fördelen med att bara använda senaste aktuella året av LCI eller inkomstbasbelopp är en större enkelhet och mer aktuella data än ett rullande snitt. LCI har utvecklats något långsammare på lång sikt än prisbasbeloppet, vilket kan ha betydelse för framtida val av index.

I rapporten beskrivs fördelar och nackdelar med olika modeller. Sammantaget kan sägas om en indexeringsmodell att:

- Enkelhet är att föredra framför exakthet.
- Transparens och förutsägbarhet är viktigt – särskilt då riksdagen årligen ska informeras.
- Uppräkningsindex i takt med prisbasbeloppet (som används som uppräkningsfaktor för många andra ersättningar) är inte relevant för personlig assistans. En

¹ https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_AM_AM0114_AM0114A/LCIArb/



hänvisning kan göras till syftet som framgår av propositionen 1992/93:159 där det står att en vårdbiträdeslön vara utgångspunkt för schablonen.

- Ett rullande snitt (treårigt eller femårigt) av ett inkomstindex ger stabilare uppräkningsfaktorer, och kan vara att föredra, men det gör modellen mer komplex.
- Schablonersättningens uppräknings bör inte baseras på en prognos eller ett preliminärt index utan ett definitivt index trots att det då kan ta lång tid för en snabb löneökning att få effekt i schablonen
- Ett definitivt index är nödvändigt, då staten med största sannolikhet inte kommer att vilja betala ut retroaktiv ersättning om en preliminär siffra eller prognos visar sig vara för låg.
- LCI för vård och omsorg torde bättre än inkomstbasbeloppet motsvara ökningstakten för personlig assistans – trots att LCI beräknas utvecklas något långsammare över tid och kommer med 15 månaders fördröjning.
- Ett löneindex bör väga minst 95 procent av uppräknings. För att förenkla modellen skulle hela uppräknings kunna baseras på ett löneindex.

1.2 KOSTNADSUTVECKLING PERSONLIG ASSISTANS

Reformen personlig assistans infördes i mitten av 1990-talet. Reformen var efterfrågad och började nyttjas av många personer som hade stora behov, något som gjorde att kostnaderna blev högre än det som hade beräknats och ökade de första 10 - 15 åren. Detta fick till följd att både staten och kommunsektorn försökte bromsa kostnadsutvecklingen. En signal som visar detta syns i direktiven till en statlig utredning 2013 där förslag till en långsiktigt hållbar finansiering skulle tas fram². Utredningen som presenterades 2014 lade fram förslag till åtgärder för att timschablonen skulle hållas konstant under några år, för att på det sättet sänka ersättningen i fast pris. Detta resulterade i betydligt lägre uppräkningstakt av schablonersättningen för personlig assistans än för annan utförd vård. Mellan 2013 och 2024 har schablonersättningen räknats upp med sammanlagt 21 procent, i genomsnitt 1,7 procent per år. Samtidigt som omsorgsprisindex (OPI)³ som används som index för att räkna upp kostnaderna för vård som vårdföretag utför åt kommunerna ökat med i genomsnitt 2,7 procent per år, eller 35 procent mellan 2013 och 2024.

1.2.1 FÖRSÄKRINGSKASSANS KOSTNADER PÅ SAMMA NIVÅ SOM FÖR 10 ÅR SEDAN TROTS INFLATION OCH BEFOLKNINGSTILLVÄXT

Den låga uppräkningsstakten kombinerat med en större restriktivitet att bevilja assistans har gjort att Försäkringskassans kostnader i stort sett inte ökat i löpande priser de senaste 10 åren. Om kostnaderna skulle ha ökat i takt med pris, lön och befolkning skulle de i dag ha varit 33,2 miljarder, att jämföra med de faktiska kostnaderna som är 25,2 miljarder kronor. Ett räkneexempel visar att om man lägger ihop alla de år som schablonersättningen inte räknats upp i takt med pris och lön antar att den restriktivare biståndsbedömningen hållit nere kostnaderna varje år mellan 2013 och 2024 så har Försäkringskassans kostnader ackumulerat varit 40 miljarder lägre än de annars skulle ha varit.

² <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2013/03/dir.-201334>

³ <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/prognoserplaneringbudget/prisindex/opi.1333.html>



1.3 PERSONLIG ASSISTANS ÄR EN EFFEKTIV INSATS

I denna rapport finns beräkningar som visar att timschablonen för personliga assistans är betydligt lägre än den timersättning kommunerna betalar för hemtjänst. Ersättningen för personlig assistans är en kvarts miljon kronor per år lägre, även när jämförelser görs mellan skillnaderna i uppdrag, där större andel av tiden inom hemtjänst åtgår till resor mm. Att ge assistansmottagare hemtjänst i stället för assistans skulle inte bara bli dyrare utan också medföra betydligt sämre kontinuitet och mindre brukartid, och för vissa assistansmottagare skulle en sådan lösning inte fungera överhuvudtaget. För motsvarande ersättning som ges för en personlig assistanstimme får man 39 minuters omsorg av hemtjänsten eller 41 minuters service från hemtjänsten.

En jämförelse mellan insatsen personlig assistans och särskilt boende är mycket svår att göra då en sådan jämförelse bygger på hur stort behov en person har.

1.4 UPPRÄKNING AV NIVÅN NÖDVÄNDIG

En skillnad mellan personlig assistans och annan vård är att personlig assistans till mycket stor andel består av personalkostnader och att den mesta tiden tillbringas hos assistansmottagaren vilket också gör det svårt att effektivisera verksamheten. Av de kostnader som assistansverksamheten har motsvarar ungefär 95 procent personalkostnader. Då ingår även personalkostnader för administrativ personal. Att jämföra med OPI där 80 procent av kostnaderna beräknas vara personalkostnader. Om en uppräkningsnivå skulle ha gjorts i takt med OPI sedan det infördes 2007 skulle ersättningsnivån på timschablonen vara 35 kronor högre än dagens faktiska nivå, och om OPI skulle användas men med 95 procents personalkostnadsandel skulle dagens ersättningsnivå vara 45 kronor högre än timschablonen.

De flerårigt låga uppräkningsarna av timersättningen har lett till att det är näst intill omöjligt att finansiera verksamheten med timschablonen trots att de betalar lägsta möjliga löner till personalen. En initial uppräkningsnivå för att komma i kapp flera års långsam uppräkning är nödvändig, uppräkningsnivån av schablonen skulle alltså behöva vara i storleksordningen 35 – 45 kronor för att komma i kapp alla år med långsammare uppräkning.

Om ersättningen skulle motsvara den som ges per timme inom hemtjänsten, med justeringar för olikheter i uppdraget där det inom hemtjänsten åtgår mer tid för resor mm, skulle schablonersättningen behöva öka med cirka 40 kronor.



2 Bakgrund – vad är personlig assistans och hur fungerar det?

Personlig assistans är ett sätt att ge personer med omfattande funktionshinder ett verkligt inflytande över sin egen livssituation. En annan viktig faktor är att den personliga assistansen inte är kopplad till ett fysiskt ställe utan till en person. Personlig assistans för grundläggande behov kan beviljas av Försäkringskassan, som ansvarar för att bevilja assistans till personer som behöver detta mer än 20 timmar per vecka. När stöd ges av Försäkringskassan regleras det i 51 kapitlet i Socialförsäkringsbalken (SFB).

Den kommun där en person som har assistansersättning bor ska ersätta Försäkringskassan för kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka. Personlig assistans kan också beviljas av kommunerna enligt LSS om en person har mindre än 20 timmarnas grundläggande behov. År 1994 infördes personlig assistans som en av tio insatser som kan beviljas enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) (LSS).

2.1.1 LAGSTIFTNINGEN FÖRÄNDRADES TIDIGT

1996 infördes ett begrepp som kallas för grundläggande behov, vilket gjorde lagen mer restriktiv än den var i den ursprungliga lagstiftningen. Det krävdes enligt 1996 års lagstiftningen att behoven både skulle vara omfattande och personliga.

Den förändrade lagstiftningen från 1996 fick från början ingen betydelse, utan personlig assistans beviljades enligt den ursprungliga lagstiftningen. Från och med 2009 kom ett antal rättsfall från Regeringsrätten (nuvarande Högsta Förvaltningsdomstolen) med tolkningar enligt den förändrade lagstiftningen gällande vad som är grundläggande behov. Detta påverkade vilka som beviljades personlig assistans och antalet timmar som beviljades.⁴

I samband med förändringen av lagen 1996 ändades också finansieringsansvaret för personlig assistans. Enligt den gamla lagstiftningen skulle Försäkringskassan ansvara för all personlig assistans när en person hade behov mer än 20 timmar. Lagstiftningen från 1996 är den som reglerar att kommunerna ska medfinansiera de första 20 timmarna.

Den som har behov under 20 timmar har rätt att få assistans från kommunerna. Förutom den assistans en person kan få för grundläggande behov kan en person också få assistans enligt LSS för andra situationer som ingår i det dagliga livet, till exempel för att komma ut i samhället, för att studera, för att delta i daglig verksamhet eller för att få eller behålla ett arbete. Stöd ges också om den enskilde behöver det på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom samt vid medicinskt tillstånd som innebär att det finns fara för den enskildes liv eller att det annars finns en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes fysiska hälsa.

Assistans kan även ges i form av egenvård, dvs en hälso- och sjukvårdsåtgärd som behandlande hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt att en patient kan utföra själv eller med hjälp av någon annan (Lag 2022:1250 om egenvård).

⁴ Intervju med Bengt Westerberg i mars 2025



2.1.2 ALTERNATIV TILL PERSONLIG ASSISTANS

Kommunen ansvarar för att informera om alternativa insatser om personlig assistans inte beviljas eller om en individ väljer att inte ansöka om assistansersättning från Försäkringskassan. I dessa fall ska personen antingen beviljas personlig assistans från kommunen, annars ska kommunen erbjuda andra insatser, såsom hemtjänst, avlösarservice, gruppbostad, servicebostad eller korttidsvistelse, för att säkerställa att individen får adekvat stöd.

2.1.3 HUR FUNGERAR DEN PERSONLIGA ASSISTANSEN?

Assistansen är knuten till den person som beviljats assistans och assistenten ska vara tillgängligt för under olika tider på dygnet. Den personliga assistenten ska i möjligaste mån garantera en kontinuitet i stödet och därmed trygghet för personen och närstående. Personens behov av stöd och hjälp ska kunna tillgodoses av ett begränsat antal personliga assistenter.

Den som beviljas personlig assistans kan själv anställa en eller flera personliga assistenter eller anlita assistenter som kommunen, ett kooperativ, ett företag eller annan organisation är arbetsgivare för.

2.2 HUR ERSÄTTS ASSISTANSEN?

2.2.1 FÖRSÄKRINGSKASSANS ERSÄTTNING

Utförandet av assistans enligt SFB ersätts av Försäkringskassan som utgår från en schablonersättning per timme som ska täcka alla kostnader. I 51 kap 11§ SFB sägs att schablonbeloppet ska sättas med ledning av uppskattade verkliga kostnader. Ersättningsnivån regleras i Förordning 1993:1091 om assistansersättning och ändringar av ersättningsnivån görs årligen i ny förordning enligt ett diskretionärt beslut. Ersättningsnivån, som bestäms i form av ett schablonbelopp ska täcka kostnaderna för personliga assistenter inklusive löne- och lönebikostnader, assistans- och utbildningsomkostnader, kostnader för arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader, och administrationskostnader. Om det finns särskilda skäl går det att ansöka om ett högre timbelopp, som maximalt är 12 procent högre än schablonbeloppet. Om någon har sådana särskilda skäl måste de ansökas och redovisas i särskild ordning. Det är dock bara ca 1 000 personer som har särskilda skäl som gör att det förhöjda schablonbeloppet används.

Enligt en dom från Kammarrätten i Göteborg från 2024⁵ har Försäkringskassan fått rätt att besluta om ett lägre timbelopp för en assistansmottagare som är egen arbetsgivare och som köpt vissa administrativa arbetsuppgifter från ett bolag. Den som anställer sina assistenter själv och har utbetalning i förskott har alltså enligt domen inte alltid rätt till schablonbeloppet, utan endast rätt till ersättning för de faktiska kostnaderna personen haft för sina personliga assistenter. Domen innebär att Försäkringskassan kan sänka timbeloppet för assistansmottagare som är egna arbetsgivare.

2.2.2 KOMMUNERNAS ERSÄTTNING

Det finns ingen reglering i LSS för hur mycket kommunerna ska betala för den personliga assistans som de beslutar om. Kommunernas skyldighet att betala ut ersättning för utförd assistans utgår från att de ska ge ekonomiskt stöd för kostnader som uppstår i samband med insatsen. Enligt rättspraxis⁶ ska kommunen utge ersättning motsvarande de verkliga kostnaderna för assistansen i den mån de kan bedömas som skäliga.

⁵ Dom 5881–24 från Kammarrätten i Göteborg

⁶ Högsta Förvaltningsdomstolen 753-756-16



Det nämns dock i förarbetena⁷ att det schablonbelopp regeringen beslutar om och som gäller för Försäkringskassans beslut bör vara vägledande även för kommuner. De flesta kommuner ger också ersättning till anordnare och enligt schablonbeloppet, men några kommuner avviker från detta, och det har skett en utveckling där ett antal kommuner har valt en annan ersättning. Dessa kommuner använder egna beräkningsmodeller eller betalar ut den verkliga kostnaden som då kan bli lägre.

2.3 UTFÖRARE AV PERSONLIG ASSISTANS

Det vanligaste är att personer anlitar assistansbolag eller kooperativ för att få assistans. I slutet av januari 2025 fanns det 791 assistansanordnare som hade tillstånd att bedriva assistans från Inspektionen för vård och omsorg (IVO)⁸.

Från och med den 1 november 2021 får Försäkringskassan och kommuner inte betala ut assistansersättning eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans till bolag som inte har giltigt tillstånd att bedriva assistans.

2.3.1 ASSISTANS BEVILJAD AV FÖRSÄKRINGSKASSAN

Det finns i dag drygt 13 000 personer som har beviljats assistans av Försäkringskassan enligt SFB. De fick i genomsnitt 136,3 assistanstimmar/vecka. Av de personer som hade assistansersättning från Försäkringskassan i januari 2025 anlidade 72 procent ett assistansföretag, 15,6 procent hade assistans i kommunal regi, 5,7 procent anlidade ett assistanskooperativ och 4,6 procent var egna arbetsgivare för sina assistenter.⁹

Allt färre kommuner utför assistans som beviljats av Försäkringskassan, och nyttjar i allt högre grad externa anordnare. Skälet är att de flesta kommuner ekonomiskt sett inte klarar att utföra assistansen inom ramen för den schablonersättning som försäkringskassa betalar.

2.3.2 ASSISTANS BEVILJAD AV KOMMUNERNA

Det finns utöver ovanstående cirka 4 700 personer som fått assistans beviljad av kommunerna. Av de personer som har kommunalt beviljad assistans hade 43 procent sin assistans i kommunal regi, 50 procent anlidade ett assistansföretag, 6 procent ett assistanskooperativ och 1 procent var egna arbetsgivare för sina assistenter.¹⁰

Det är kommunen som betalar sjuk- och vikarieersättning när externa assistenter blir sjuka. Det sker enligt en överenskommelse mellan SKR, Fremia och Vårdföretagarna.¹¹

⁷ Proposition 1992/93:159 s. 175

⁸ <https://assistanskoll.se/20110901-Tillstand-hos-Socialstyrelsen-har-borjat-offentliggoras.html>

⁹ <https://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/fn>

¹⁰ https://assistanskoll.se/_up/Socialstyrelsen-Kartlaggning-analys-september-2015.pdf

¹¹

https://skr.se/download/18.4f1cf16a17db3c4ac7b19b0a/1639656714644/rev_%20Forslag_%20hantering%20_sjukloner_%20dec2021.pdf



3 Förslag till indexeringsmodell

Assistansersättning är en av ett antal ersättningar som i dag inte indexeras utan bygger på diskretionära beslut av staten. Det innebär att beslut måste fattas årligen för att ersättningen ska räknas upp. Utan beslut är ersättningen nominellt sett oförändrad. Förutom assistansersättningen finns andra ersättningar som bygger på diskretionära beslut. Sådana är exempelvis barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. När ersättningar som inte indexeras höjs är det inte ovanligt att de aviseras en reform, trots att ökningen sällan motsvarar den historiska urholkning som skett till följd av inflationen.¹²

Många bidrag är dock indexerade, vilket medför att de automatiskt räknas upp utan att några beslut fattas. Aktivitetsersättning, sjukersättning, omvårdnadsbidrag samt merkostnadsersättning för barn och för vuxna räknas upp med prisbasbeloppet. Prisbasbeloppet baseras på inflationen i juni, det räknas fram av Statistiska Centralbyrån och beslutas av regeringen i september året innan prisbasbeloppet avser.

Inkomstpensionerna räknas upp med inkomstbasbeloppet som baseras på inkomstökningarna. Inkomstbasbeloppet beräknas av Pensionsmyndigheten senast den 31 oktober året före det år som indexen avser, och indexet bygger på inkomsterna i skattedeklarationerna. Regeringen fattar beslut om inkomstbasbeloppet i november varje år.

Normalt sett ökar prisbasbeloppet långsammare än inkomstbasbeloppet. Men ett par av de senaste åren har prisbasbeloppet ökat snabbare än inkomstbasbeloppet till följd av hög inflation. Att lönerna kunnat öka i snabbare takt än inflationen beror på att det sker en allmän produktivitetssökning i samhället.

Ersättningar som försäkrar mot mer varaktigt inkomstbortfall vid sjukdom, skada eller funktionsnedsättning är alltså helt kopplade till prisbasbeloppet. Skälet till att dessa ersättningar är knutna till prisbasbeloppet och inte till den allmänna inkomstökningen är att personer som lever på dem ska ha råd att konsumera och betala hyra trots inflationen, dvs ersättningarna ska inte urholkas av inflationen. Samtidigt som det kan finnas en önskan från staten att det långsiktigt ska finnas incitament att arbeta, varför dessa inkomstbortfallsersättningar ökar i takt med prisbasbeloppet och inte med inkomstbasbeloppet.

3.1 VILKEN TYP ATT INDEX ÄR LÄMPLIGT FÖR SCHABLONERSÄTTNINGEN

Vilken typ av index är då lämpligt för schablonersättningen inom området personlig assistans? Till att börja med kan konstateras att ersättningen främst ska täcka löneökningar och inte kompensera för prisökningar. Enligt propositionen (prop.1992/93:159) Stöd och service till vissa funktionshindrade skall en vårdbiträdeslön vara utgångspunkt vid beräkning av assistentens lönekostnader.¹³ En ersättningsmodell bör därför räknas upp (indexeras) med löneökningstakten (för ett vårdbiträde) och inte med prisökningstakten.

En indexeringsmodell bör också baseras på att en mycket stor andel av assistansanordnarnas kostnader består av lönekostnader och sociala avgifter och bör därför främst räknas upp med någon typ av inkomstindex. 95 procent av kostnaderna beräknas vara lönekostnader och 5 procent priser.

¹² <https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/MQd4o/kallor-regeringen-gar-fram-med-hojt-barnbidrag>

¹³ <https://www.regeringen.se/contentassets/967d96b224604ad090bc75db59b78c0d/kapitel-6-forslag-till-tillaggsbudget-till-statsbudgeten-for-budgetaret-1997/>



Modellen måste vara transparent och förutsägbar både för beslutsfattare i staten och för utförarna. Ytterligare måste hänsyn tas till att riksdagen i ett tillkännagivande begärt att grunden för uppräkningsen ska redovisas årligen.¹⁴ För att detta ska kunna göras bör en indexeringsmodell vara enkel.

Det är också viktigt att det inte ska krävas några förhandlingar, korrigeringar eller utbetalning av retroaktiva ersättningar för att förenkla för alla inblandade parter. Finansdepartementet har stor nytta av om informationen är enkel att ta fram och att underlagen finns god i tid inför budgeten och att källorna är officiella för att kunna lägga in beloppen och beräkna kostnaden till regeringens förslag till budget.

3.1.1 FÖRSLAG ATT HELA SCHABLONEN RÄKNAS UPP MED NÅGON TYP AV INKOMSTINDEX

Då en så pass liten del av assistansutförarnas kostnader avser annat än personalkostnader skulle det inte vara helt orimligt att knyta hela uppräkningsen av schablonersättningen till någon typ av inkomstindex. Det skulle underlätta arbetet för staten med att ta fram indexet och att årligen redovisa det för riksdagen. Alternativet skulle kunna vara att fem procent av ersättningen baseras på pris.

3.1.2 FÖRSLAG ATT FEM PROCENT AV SCHABLONEN AVSER PRIS SOM BASERAS PÅ PRISBASBELOPPET

Prisbasbeloppet bestäms årligen utifrån inflationen i juni. Prisbasbeloppet är känt när regeringen lägger förslag till budgetpropositionen i september. Det kan vara enklare att använda ett inkomstindex för hela schablonuppräkningsen, men om fem procent som avser prisökningstakten ska läggas in i schablonersättningen föreslås att prisbasbeloppet används. De senaste åren har prisbasbeloppet visserligen visat sig vara relativt volatilt, men då det endast föreslås representera 5 procent av schablonersättningen är det av mindre betydelse om det fluktuerar relativt mycket mellan åren.

3.1.3 FÖRSLAG ATT LÖNEKOSTNADERNA I SCHABLONEN BASERAS PÅ ETT RULLANDE SNITT AV INKOMSTBASBELOPPET

Det är viktigt att hitta ett transparent underlag från offentlig statistik för lönekostnadsuppräkningsen, som föreslås avse hela eller 95 procent av schablonersättningen. Underlaget till en indexeringsnyckel måste vara enkel att ta fram, inte kunna ifrågasättas och ska helst inte fluktuera allt för mycket mellan åren. Ett förslag är att basera löneökningssdelen på inkomstbasbeloppet. Detta används för att beräkna utdelning i fåmansföretag, som pensionsgrundande inkomst och som tak för uttag av allmän pensionsavgift. Underlaget till inkomstbasbelopp tas fram av Pensionsmyndigheten årligen och fastställs av regeringen i november året innan det gäller. En nackdel är alltså att inkomstbasbeloppet fastställs efter att underlaget till budgetpropositionen ta fram.

I inkomstbasbeloppet ingår lönekostnadsökningar kopplade till märket men även löneglidning och förändringar i sysselsättning mm. I inkomstbasbeloppet ingår även vissa allmän löneglidning. Svårigheten att hitta personal till assistansområdet har ökat över tid och lönenivåerna är i dag mycket låga, det kan därför förväntas finnas viss löneglidning även för personliga assistenter.

En nackdel är att inkomstbasbeloppet inte ökar jämnt över tiden då inkomstbasbeloppets ökningstakt baseras på den allmänna löneutvecklingen, och på hur arbetsmarknaden utvecklats det aktuella året. Det beror på att inkomstbasbeloppet

¹⁴ <https://data.riksdagen.se/fil/96269EEF-FA7C-4C44-B953-68D6997AD364>



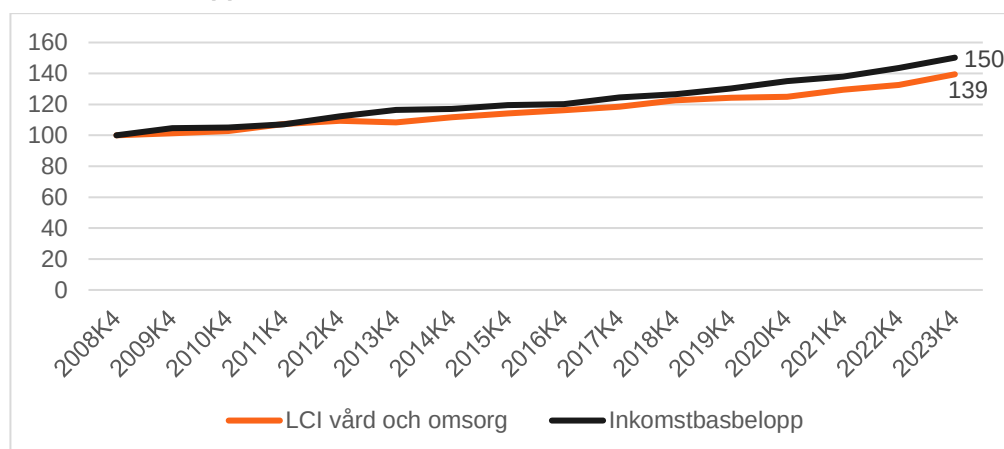
baseras på inkomster från skattedeklarationerna. Under år där konjunkturen faller kan inkomstbasbeloppet bli högre än den generella löneökningstakten då många nyanställda personer med lägre inkomster oftast är de vars anställningar först avslutas, vilket innebär att de som blir kvar i anställning genomsnittligt har högre löner. Under år med stark tillväxt blir effekten den omvända. Allt fler nya lågavlönade anställs vilket driver ned genomsnittslönenivån. På lång sikt jämnar detta ut sig, men användande av ettårigt inkomstbasbelopp kan påverkas av dessa effekter.

För att få ett stabilare underlag skulle det kunna baseras på ett femårigt eller treårigt rullande snitt, dvs ett glidande medelvärde där de senaste årens inkomstbasbelopp delas med exempelvis fem eller tre år. Medelvärdet uppdateras årligen med innevarande års inkomstbasbelopp. Det innebär att den stora andelen av schablonersättningens ökningstakt går att beräkna redan i november året innan schablonersättningen ska föreslås i budgetpropositionen. En enkel lösning är naturligtvis att välja innevarande års inkomstbasbelopp till nästa års uppräknings av schablonen, trots att detta är relativt volatilt och kan ha dålig koppling till den faktiska löneökningstakten.

3.1.4 FÖRSLAG ATT LÖNEKOSTNADERNA I SCHABLONERSÄTTNINGEN BASERAS PÅ LCI FÖR VÅRD OCH OMSORGSTJÄNSTER

Ett annat förslag är att hela eller de 95 procent som avser lönekostnadsandelen i schablonersättningen baseras på lönekostnadsindex för vård- och omsorgspersonal¹⁵ som redovisas av Statistiska Centralbyrån (SCB). Nackdelen är att indexet redovisas med relativt lång eftersläpning vilket gör att det tar lång tid innan det definitiva indexet för ett år redovisas. Det innebär att ett rullande femårigt snitt skulle baseras på siffror som är relativt gamla. LCI redovisas både med preliminära och definitiva siffror. För att det inte ska finnas några tveksamheter bör indexet som avser de definitiva siffrorna användas. Definitiva indextal publiceras cirka 15 månader efter referenskvartalet. Arbetsgivaravgifterna i det definitiva LCI är de faktiska utfallen för perioden. Retroaktiv lön och senare inkomna rättningar från företag ingår också i det definitiva siffrorna. Det innebär att om ett definitivt LCI som ska användas som underlag för schablonersättningen i statens budgetproposition måste det bygga på förrförra årets personalkostnadsökning. Ett treårigt rullande snitt för 2026 skulle alltså baseras på åren 2024, 2023 och 2022. Alternativet är att använda senaste kända LCI för vård- och omsorgspersonal och inte ett rullande snitt.

Diagram 6. Utveckling av lönekostnadsindex (LCI) för vård och omsorg samt inkomstbasbelopp



¹⁵ https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_AM/AM0114/AM0114A/LCIArb/



Källa: Försäkringskassan och Statistiska Centralbyrån

Bilden visar utvecklingen av definitivt LCI för vård- och omsorgspersonal och inkomstbasbeloppet sedan 2008. Inkomstbasbeloppet har utvecklats något snabbare, med 50 procent sedan 2008 än LCI för vård och omsorg, som ökat med mindre än 40 procent under samma tid. Skillnaden kan bero på att löneglidningen är mindre inom verksamheter för vård och omsorg.

3.1.5 HUR MYCKET SKULLE SCHABLONERSÄTTNINGEN HAR ÖKAT MELLAN 2024 OCH 2025 MED DE FÖRESLAGNA METODERNA?

Inkomstbasbeloppet ökade 2,1 procent 2021, 4,1 procent 2022, 4,6 procent 2023, 2,6 procent 2024 och 5,8 procent 2025. Det innebär en genomsnittlig ökningstakt för de fem åren som är 3,8 procent.¹⁶

Ett treårigt rullande snitt av LCI för vård och omsorg sker med viss eftersläpning. Den senaste definitiva siffran finns för 2023 och ett treårigt rullande snitt bygger alltså på utvecklingen för åren 2021 – 2023. År 2021 ökade LCI med 3,65 procent, år 2022 ökade LCI med 2,55 procent och 2023 ökade det med 5,11 procent. Även det innebär en genomsnittlig ökningstakt de senaste tre åren med 3,8 procent.

Om tre års inkomstbasbelopp hade använts för åren 2021 - 2023 så skulle den genomsnittliga ökningstakten för dessa tre år endast varit 3,6 procent. Ett skäl till att det blir lägre för dessa år är att inkomstbasbeloppet varierar mer mellan åren. Ett treårigt rullande snitt av inkomstbasbeloppet fram till och med 2025 (baserat på åren 2022 - 2025) skulle i stället motsvara en ökningstakt på 4,3 procent och det senaste årets definitiva LCI (baserat på 2023) för vård och omsorg var 5,11 procent. Det har alltså mycket stor betydelse vilka år olika löneökningar skett när man väljer index.

En högre procentuell ökning i början av perioden ger en högre bas. Men i detta fall är det den procentuella ökningen per år som är intressant, inte effekten av de procentuella påslagen.

Prisbasbeloppet ökade med 2,6 procent mellan 2024 och 2025. Om man väger ihop de olika indexen och låter det rullande femåriga snittet av inkomstbasbeloppet eller treåriga rullande snittet för LCI väga 95 procent och prisbasbeloppet 5 procent blir förslaget till ökning 2025 enligt modellen 95 procent inkomst och 5 procent pris $(3,8 * 0,95) + (2,6 * 0,05) = 3,7$ procent.

Indexberäkningar som bygger på några års snitt av LCI och inkomstbasbelopp visar alltså att den beslutade uppräkningsen av schablonbeloppet inför 2025 med 3 procent inte täcker den historiska kostnadsökning som assistansutförarna haft.

Sammanfattningsvis kan sägas att ett rullande snitt av antingen inkomstbasbeloppet eller LCI för vård och omsorg är att föredra om ökningen ska vara jämn över tid. Att använda senaste inkomstbasbeloppet kan slå fel då detta baseras på beskattad inkomst, då det också påverkas av olika förändringar på arbetsmarknaden. Ett alternativ är att använda senaste kända definitiva LCI för vård och omsorg, även om det innebär eftersläpning och viss volatilitet. Att använda preliminära siffror är inte aktuellt med tanke på att när dessa uppdateras till definitiva siffror leder det oftast till ett högre definitivt index, och staten skulle med största sannolikhet inte komma att kompensera för mellanskillnaden.

I LCI ingår även förändringar av arbetsgivaravgifterna. LCI för vård och omsorg är troligen det index som bäst speglar de kostnadsökningar som assistansbolagen har haft. I och med att Eurostat använder LCI går det också att förutse att det är ett index

¹⁶ I beräkningen används avrundade tal, ett förslag skulle kunna vara att ytterligare decimal används.



som kommer att finnas kvar i den officiella statistiken. Något som är viktigt, med tanke på att Statistiska Centralbyrån relativt nyligen beslutat att inte längre beräkna och presentera ett antal index.¹⁷

3.1.6 FÖRDELAR OCH NACKDELAR MED FÖRESLAGEN METOD

Fördelarna med den föreslagna modellen, att använda ett definitivt index för inkomst är transparens, enkelhet, stabilitet och förutsägbarhet både för staten och för anordnarna. Metoden innebär också att inga retroaktiva justeringar måste göras. Om något av ovanstående alternativ beslutats går det inte att ifrågasätta uppräknigen.

En historisk tillbakablick visar att om LCI väljs kan uppräknigen bli något långsammare än om inkomstbasbeloppet används. Fördelen med inkomstbasbeloppet är att det finns mer aktuella data och nackdelen är att indexet för inkomstbasbeloppet är mer volatilt. I och med att staten redan använder inkomstbasbeloppet till inkomstpensionerna kan det dock ändå vara så att staten ändå vill välja detta index.

Nackdelen för utförarna att använda ett historiskt rullande snitt eller ett löneindex som presenteras med eftersläpning är att det kan komma plötsliga ökningar av lönerna som inte täcks in i den historik som indexet baseras på. Det innebär att anordnarna kan få vänta flera år innan en kraftig löneökning slår igenom fullt ut i schablonersättningen. En modell som reagerar snabbare vore troligen bättre för anordnarna. Samtidigt skulle en indexmodell som bygger på preliminära data eller prognoser med största sannolikhet inte resultera i att staten i efterhand justerade upp ersättningsnivån när definitiva siffror är tillgängliga, och i de allra flesta fall är de definitiva uppfallen högre än preliminära. Att justera ersättningsnivåer i efterhand skulle avvika från hur statens budgetprocess fungerar och dessutom ska uppräknigen årligen redovisas för riksdagen, det måste alltså bygga på en mycket enkel och transparent modell.

I och med att flera statliga ersättningar redan är kopplade till prisbasbeloppet kan det vara lockande för staten att använda prisbasbeloppet som index. Syftet med prisbasbeloppet är dock inte förenligt med ändamålet för timschablonen inom assistansersättningen, då uppräknigen av schablonen syftar till att finansiera personalkostnadsökningar och inte kostnadsökningar för bidragstagare. Uppräknigen med prisbasbelopp skulle heller inte täcka löneökningarna.

3.1.7 EN INDEXMODELL LÅSER UPP UTRYMMET I STATENS BUDGET

För staten innebär en indexmodell en problematik i sig, då indexering låser upp delar av den automatiska budgetförstärkningen som staten annars kan ta i anspråk som reformutrymme i budgeten årligen. Reformutrymmet uppstår till följd av att vissa bidrag och transfereringar, såsom schablonersättningen, är nominellt oförändrade över tid om det inte genomförs diskretionära beslut för att räkna upp nivån. Samtidigt ökar statens inkomster årligen till följd av inflation och allmänna löneökningar.

Att schablonersättningens uppräknigen varit föremål för sådana årliga beslut har resulterat i att uppräknigen understigit den faktiska utgiftsökningen för anordnarna. Det har gjort att statens utgifter för personlig assistans minskat som andel av statens budget, vilket ökat utrymmet för andra satsningar alternativt gett ökade möjligheter till ett högre finansiellt sparande. Samtidigt motsvarar statens kostnader för personlig assistans totalt sett knappt två procent av statens budget vilket gör att det är en relativt begränsad utgiftspost. Om Försäkringskassan, enligt de planer som finns tar över allt ansvar för personlig assistans måste det finnas förutsättningar för anordnare att utföra assistansen. I nuläget har kommunerna i många fall fungerat som buffert då de

¹⁷ <https://kilpatrick.se/hur-paverkas-byggbranschen-om-scb-avvecklar-sitt-indexuppdrag/>



finansierat delar av assistansen med medel som annars skulle ha gått till annan verksamhet.

3.2 SLUTSATS ERSÄTTNING OCH INDEXMODELL

Det finns incitament för staten att hålla nere uppräkningsgraden av schablonen i så hög grad som möjligt, samtidigt måste det finnas möjligheter för utförarna att inom ramen för schablonersättningen faktiskt ha möjlighet att utföra assistansen.

Enligt vad regeringen nu aviserar pågår ett arbete med att införa en indexeringsmodell för schablonersättning och utifrån denna inriktning kan de alternativa modellerna som föreslås i denna rapport vara lämpliga alternativ. Förslagsvis senaste definitiva LCI för vård- och omsorgspersonal till 100 procent - för att göra modellen så enkel som möjligt. Alternativt om det skulle underlätta för staten som redan använder inkomstbasbeloppet, att använda det som index.

Innan indexeringen införs bör dock en inledande ökning av assistansersättningen göras på en nivå som är i storleksordningen 35 till 45 kronor högre än dagens nivå. Indexering inklusive en inledande höjning av schablonersättningen skulle kunna ge möjlighet för utförarna av personlig assistans att genomföra assistansen med den kvalitet och trygghet som de personer som nyttjar personlig assistans borde kunna förvänta sig.

En ny modell för ersättning ska också innehålla en reglering motsvarande den kommunala finansieringsprincipen. Den skulle innebära att om beslut fattas av staten som medför kostnadsökningar för den personliga assistansen så ska schablonersättningen justeras med avseende på merkostnaden. Dvs den instans som fattar ett beslut som gör att kostnaderna för en insats ökar, ska också finansiera beslutet.



4 Kostnadsutveckling för personlig assistans

4.1 SNABB ÖKNING AV ANTALET BRUKARE OCH TIMMAR UNDER ASSISTANSENS FÖRSTA 20 ÅR

Reformen personlig assistans blev dyrare än beräknat och kostnaderna ökade snabbt. I samband med införandet beviljades i genomsnitt 67 timmar per vecka i stället för beräknade 40 timmar. Det visade sig att anhöriga hade tagit ett mycket större ansvar än man räknat med, vilket gjorde att den personliga assistansen blev en avlastning för många anhöriga. Mellan 1994 och 2015 ökade antalet personer som fick assistansersättning från 6 100 till mer än 20 000 personer. Ett av skälen till ökningen är förändrad lagstiftning från år 2000 som gjorde att personer fick behålla assistansen efter att de fyllt 65 år, vilket samtidigt minskade behovet av äldreomsorg.

Det genomsnittliga antalet timmar per vecka ökade också under samma period. Till viss del berodde ökningen av antalet timmar på en förändrad användning av stödet till den berörda gruppen så att kostnaderna för andra stöd minskade. De senare åren har några personer med små behov blivit av med sin assistans vilket påverkat det genomsnittliga antalet timmar per person som då ökat.¹⁸

4.1.1 SEDAN 2015 HAR ANTALET BRUKARE MINSKAT

Sedan 2015 har antalet assistansmottagare minskat, vilket till stor del beror på att det är fler som lämnar ersättningen (framför allt för att de avlider) än som beviljas assistansersättning. En orsak till att färre än tidigare beviljats personlig assistans är en restriktivare tolkning. Totala antalet assistansberättigade personer var i december 2024 cirka 18 000 personer vilket är 2 200 eller 11 procent färre än 2015.

De som får ersättning från Försäkringskassan har minskat med 2 815 personer, eller 17,4 procent mellan 2014 (då antalet var högst) och 2024. Samtidigt ökade befolkningen med 8 procent under samma tid.

De som beviljats assistans av kommunerna ökade från 3 300 år 1996 till nästan 5 400 personer fram till 2020. Personlig assistans enligt LSS är den LSS-insats som ökade mest fram till 2020. Ökningen av kommunernas assistans var stor under mitten av 2010-talet, vilket kan förklaras av indragning av statlig assistansersättning som gjordes med hänvisning till avgörandet i rättsfall som innebar en restriktivare hållning av Försäkringskassan. Detta innebar att kommunerna fick ta över ansvaret för fler personer. 2021 skedde dock ett trendbrott, sedan dess har antalet personer som fått den kommunala insatsen personlig assistans minskat, delvis kan det bero på lagändringar som gör att barn med vissa behov åter kan få statlig assistansersättning.

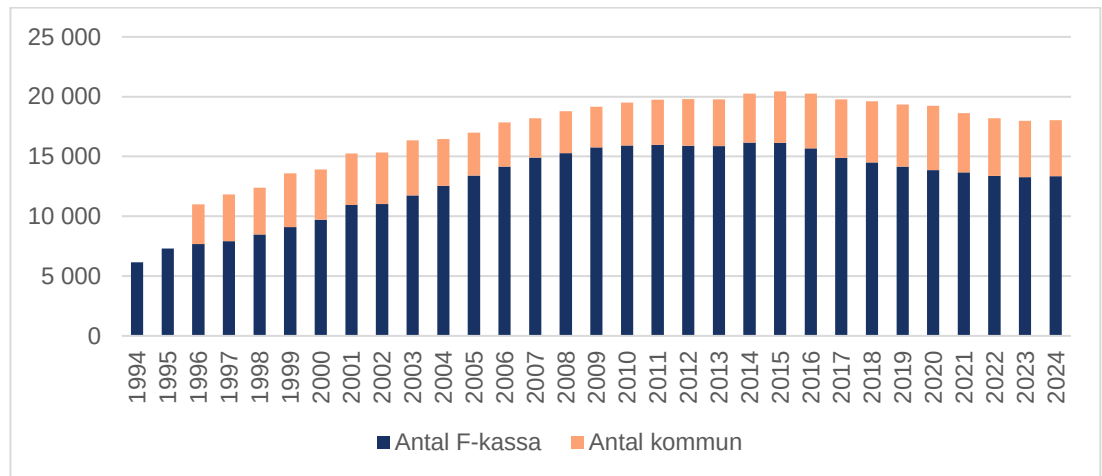
I januari 2023 infördes den nya lagen "Stärkt rätt till personlig assistans" som bygger på en utredning som presenterades 2021¹⁹, och som innebar att rätten till personlig assistans utvidgades. Antalet inkomna ansökningar och anmälningar ökade under de första månaderna 2023, troligen till följd av lagändringarna, vilket kan vara ett skäl till att minskningen av antalet personer som fått assistans har planat ut.

¹⁸ Intervju med Bengt Westerberg i mars 2025

¹⁹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/05/sou-202137/>



Diagram 1. Antalet personer med insatsen personlig assistans beviljad av Försäkringskassan och kommuner



Källa: Statistik från Försäkringskassan och Socialstyrelsen

Antalet personer som får assistans ökade snabbt fram till 2015 och har sedan dess minskat. 2024 ser minskningen ut att plana ut. 2015 fick drygt 20 000 brukare personlig assistans, år 2024 hade antalet minskat till cirka 18 000 personer. De som beviljats assistans från Försäkringskassan har minskat ännu mer från cirka 16 300 år 2014 till cirka 13 300 år 2024.

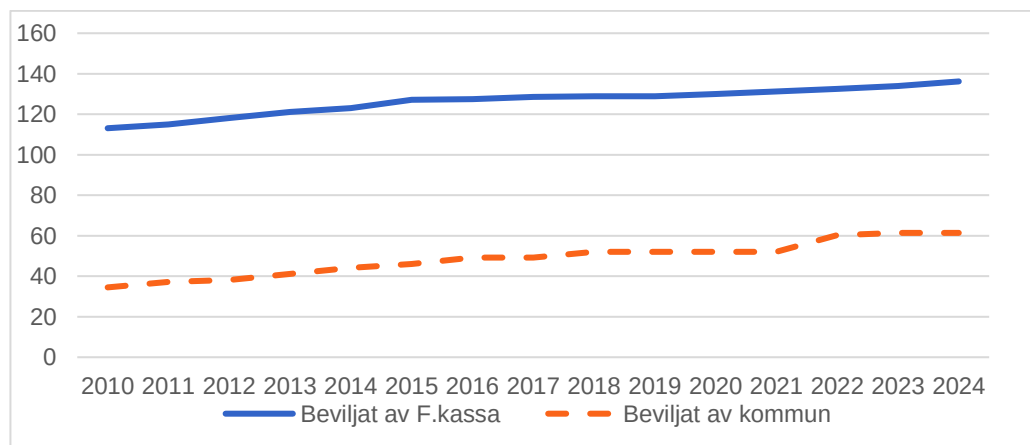
4.1.2 GENOMSNITTLIGT ANTAL BEVILJADE TIMMAR HAR ÖKAT

Det genomsnittliga beviljade antalet timmar per vecka har ökat men tillväxttakten har blivit något långsammare.

Från 2014 då antalet brukare var som högst, fram till nu har det genomsnittliga antalet assistanstimmar per vecka som Försäkringskassan beviljat ökat med 11 procent. Mellan 2015 till 2020 var dock ökningstakten ytterst långsam, detta beror troligen på de restriktivare bedömningar som tillämpades. Under 2020-talet har den genomsnittliga takten ökat något snabbare igen.

Antalet timmar som kommunerna beviljat har ökat med 39 procent, under perioden 2014 till 2024.

Diagram 2. Genomsnittligt antal timmar per vecka beviljat av Försäkringskassan och kommuner



Källa: Statistik från Försäkringskassan och Socialstyrelsen

Det genomsnittliga antalet biståndsbedömda timmar per person som får assistans har successivt ökat något varje år, från 113 timmar i snitt för Försäkringskassan 2010 till 136



timmar i snitt år 2024. För kommunerna har den biståndsbedömda tiden i snitt ökat från 34,5 timmar till 51,4 timmar under samma period.

4.1.3 SNABB KOSTNADSUTVECKLING – FÖRSLAG TILL FRYST UPPRÄKNING

Försäkringskassans kostnader ökade kraftigt under ett antal år. Från 3,9 miljarder år 1998 till 21,5 miljarder kronor 2012. Skälen var främst att fler brukare tillkom och att den genomsnittliga beviljade tiden ökade. I och med att kostnaderna för assistansreformen hade ökat så snabbt gav regeringen i mars 2013 direktiv till en utredare att ta fram förslag som skulle leda till att "ersättningen för personlig assistans gav en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling och finansiering". Enligt direktiven skulle "ersättningen utformas så att den bättre motsvarade de faktiska kostnaderna för utförd assistans"²⁰. En tolkning är att regeringen ansåg att ersättningsnivån var för hög.

4.1.4 FÖRSÄKRINGSKASSANS KOSTNADER LIGGER KVAR PÅ 2014 ÅRS NIVÅ TROTS INFLATION OCH ÖKAD BEFOLKNING

2014 presenterade utredaren förslaget. Trots att det i utredningen konstateras att schablonersättningen per timme hade legat relativt stabil i fast pris sedan schablonen infördes 1997 var slutsatsen ändå att timschablon var för hög. Bedömningen som utredaren gjorde var att timbeloppet för 2013 borde ha varit 20 kronor lägre än de 275 kronor som då gällde. För 2014 menade utredaren att skillnaden var något lägre eftersom den beslutade nivån för 2014 endast hade ökat måttligt jämfört med 2013. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)²¹ liksom ideella och privata assistansanordnare gjorde egna beräkningar och motsatte sig den bedömning som gjordes i utredningen att ersättningen skulle vara för hög²². När utredningen presenterades fick utredaren frågor om beräkningarna. En post som inte fanns med i beräkningen var lönekostnad för assistanspersonal när de inte utför assistans. Dvs lönekostnader för personal som har introduktion, genomför utbildningar, har möten, samtal med chef mm. Ungefär 10 procent av arbetstiden beräknas åtgå till sådant, vilket innebär att om dessa kostnader tagits med skulle beräkningen av personalens lönekostnader varit högre än de som redovisades i utredningen.²³

Utredaren skrev att "Utredningen har inte underlag för att påstå att timschablonen i sig är kostnadsdrivande men schablonens nivå har självfallet betydelse för incitamenten." Det går naturligtvis att diskutera om Försäkringskassans biståndsbedömare skulle låta sig påverkas av schablonersättningens storlek när de bedömer rätten till assistans.

Ett problem som diskuterades av utredaren var att ersättningen bedömdes vara för hög i de fall assistansmottagarna var egna arbetsgivare, medan nivån möjligen var för låg när kommuner, privata anordnare eller kooperativ hade anställda personliga assistenter, då dessa inte har samma overheadkostnader som kommunerna, kooperativen och de privata anordnarna. I och med Kammarrättens beslut att assistansmottagare som är egna arbetsgivare kan ges lägre ersättning än schablonen skulle en sådan hänsyn inte behövt tas i dagens läge. SKL konstaterade i sina beräkningar att 2013 års ersättningsnivå inte täckte de kostnader som kommunerna hade för utförande av den personliga assistansen, vilket gjorde att de kommuner som var utförare av personlig assistans tvingades finansiera delar av utförandet med kommunala medel som var avsedda till andra ändamål.²⁴

²⁰ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2013/03/dir.-201334>

²¹ Numera Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

²² Intervju med Peter Sjöquist tidigare ekonom på SKR och utredare inom området personlig assistans i mars 2025

²³ Intervju med Cecilia Blanck, JAG 2025

²⁴ Intervju med Peter Sjöquist i mars 2025



Utredaren föreslog att schablonersättningen skulle frysas på 2013 års nivå under ett antal år för att på så sätt på sikt sänka kostnaden i fasta priser. Redan år 2014 ökade uppräkningsen av schablonen långsammare än pris- och löneökningen och var endast med 1,8 procent. Därefter följde en lång rad år där uppräkningsen inte motsvarade pris- och löneökningarna. Kombinerat med striktare biståndsbedömning innebär det att Försäkringskassans kostnader för personlig assistans 2024 i stort sett ligger kvar på 2014 års nivå trots inflation och ökad befolkning.

4.1.5 KOMMUNERNAS KOSTNADER FÖR PERSONLIG ASSISTANS LIGGER OCKSÅ PÅ 2014 ÅRS NIVÅ

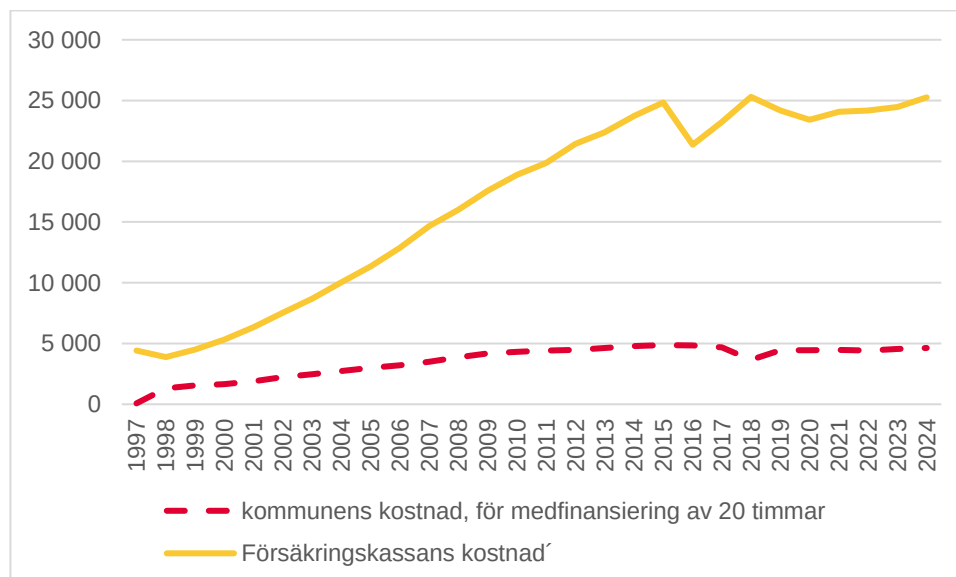
År 1997 beräknade regeringen att kommunernas sammanlagda kostnader för de första 20 assistanstimmarna per vecka skulle uppgå till 1,2 miljarder kronor. I propositionen föreslog regeringen att statens kostnader för assistansersättning skulle reduceras med 800 miljoner kronor och överföras till det generella statsbidraget till kommunerna från och med 1998. De resterande kostnaderna skulle täckas av ett allmänt resurstillskott till kommunerna.

Kommunernas kostnader för assistansen ökade dock snabbare, från 1,3 miljarder 1998 till 4,9 miljarder kronor år 2015, vilket liksom för statens del främst berodde på att antalet personer med assistansersättning liksom den beviljade tiden ökade.

Den kommunala medfinansieringen var bland annat tänkt att stimulera kommunerna att utveckla attraktiva alternativ till assistansersättningen. Samtidigt som antalet personer med assistansersättning och kommunernas kostnader för medfinansieringen ökade fram till 2015 ökade också kommunernas kostnader för andra insatser enligt LSS.

Sedan 2015 har dock kommunernas kostnader för medfinansieringen minskat eftersom färre personer har fått assistansersättning. Minskningen beror delvis på den ändrade rättspraxisen som har lett till att vissa personer har blivit av med sin rätt till assistansersättning eller fått avslag på sin ansökan om assistanser.

Diagram 3 Kostnadsutveckling i löpande pris 1997 - 2024



Källa: Försäkringskassan och Statistiska centralbyråns Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner

Not: Från 1 oktober 2016 betalade Försäkringskassan ut assistansersättning i efterskott, därav den låga kostnaden 2016.



De första årens kraftiga kostnadsutveckling bröts 2015 dels beroende på striktare biståndsbedömning dels beroende på långsammare uppräknings av schablonersättningen. Kostnaderna ligger kvar på samma nivå som 2014 trots pris- och löneökningar, och en ökad befolkning.

Nedan beskrivs hur utvecklingen skulle ha sett ut om kostnaderna skulle ha ökat i takt med pris- och löneökningarna och den ökade befolkningen. Det beskrivs också vilken effekt den långsamma uppräknings kombinerat med de striktare biståndsbedömningarna har haft på Försäkringskassans kostnader.

4.2 SCHABLONERSÄTTNINGEN HAR INTE ÖKAT I TAKT MED KOSTNADERNA SEDAN 2016

För att beskriva hur utvecklingen av pris- och lön sett ut inom området personlig assistans över åren kan olika typer av index användas. Ett index som relativt väl kan beskriva denna utveckling är omsorgsprisindex (OPI) som publicerats sedan 2007. OPI är ett index som tas fram av SKR i samråd med vårdföretagen som väger ihop lönekostnadsförändringarna med konsumentprisindex.²⁵

Löneförändringar utöver avtal för personal inom omsorgen är mycket små vilket innebär att löneprognosen främst utgår från avtalade löneökningar. Utgångspunkt för OPI är att indexeringen ska leda till att den ekonomiska ersättning som utförare inom omsorgsverksamheter får enligt avtal med en kommun ska vara reellt sett oförändrad mellan åren. Indexeringen ska alltså leda till att utföraren får kompensation för allmänna pris- och löneökningar. Beräkningen baseras på ett helårsgenomsnitt och att 80 procent av verksamheten består av personalkostnader och 20 procent av övriga kostnader.

OPI tar hänsyn till hur löner och arbetsgivaravgifter utvecklats enligt Labour Cost Index (LCI²⁶). Och det särskilda index för vård, omsorg och socialtjänst som redovisas av Statistiska Centralbyrån.

Preliminära indextal för LCI publiceras cirka tre månader efter referenskvartalet. Arbetsgivaravgifterna är prognosticerade och retroaktiv lön ingår inte i dessa. Definitiva indextal publiceras cirka 15 månader efter referenskvartalet där arbetsgivaravgifterna är de faktiska utfallen för perioden och där retroaktiv lön och senare inkomna rättningar från företag ingår.

Ett problem med OPI har ansetts vara att när det inte funnits information om löneökningarna i OPI har de antagits att löneökningar skulle utebli. Sedan 2023 har dock SKR tagit fram ett nytt förslag där en skattning av löneökningarna utifrån Konjunkturinstitutets senast tillgängliga prognos tas med i att kunna göra ett preliminärt OPI som bättre stämmer överens med det definitiva. Det preliminära omsorgsprisindexet uppdateras sedan till ett definitivt när löneavtal mellan SKR och Kommunal är på plats. Fördelarna med att utgå från en prognos, snarare än utebliven lönehöjning, är att preliminärt OPI då är närmare det faktiska utfallet samt att det finns en metod att utgå från om det inte finns något löneavtal alls för ett enskilt år. Nackdelen är att kommunerna kommer att förskotta viss kompensation till företagen innan det finns ett löneavtal på plats och företagen ännu inte har haft den beräknade kostnaden för löneökningen.

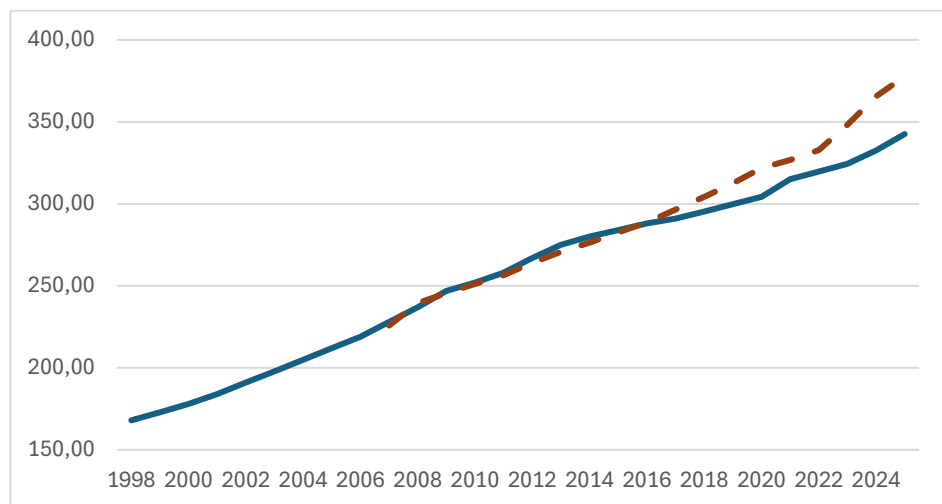
²⁵ <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/prognoserplaneringbudget/prisindex/opi.1333.html>

²⁶ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/labour-cost-index-lci/>



För de 20 procent inom ramen för OPI som inte avser lön används konsumentprisindex (KPI²⁷). KPI mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen, de priser konsumenterna faktiskt betalar. KPI är det vanligaste måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige och publiceras månadsvis av Statistiska Centralbyrån.

Diagram 4 Utvecklingen av schablonersättningen och utvecklingen av OPI



Källa: Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Regioner

Om schablonersättningen skulle ha utvecklats enligt OPI (röd streckad linje) sedan 2007 skulle den ha varit 377,7 kronor 2025, dvs drygt 35 kronor högre än dagens 342,60 kronor

Om man följer hur utvecklingen av OPI varit sedan 2007 jämfört med hur schablonersättningen för personlig assistans utvecklats kan man notera att utvecklingen av schablonersättningen följer OPI ganska väl mellan 2007 och 2015. Då börjar kurvorna divergera och OPI utvecklas snabbare än schablonersättningen. Sedan 2014 fram till 2024 har den vanligaste höjningen av schablonersättningen varit 1,5 procent per år. De år som avviker är 2021 och 2024 när den höjdes 3,5 respektive 2,5 procent. Från och med 2025 när höjningen var 3 procent har staten alltså aviserat att man ska utreda indexering av schablonersättningen inför kommande år.

4.2.1 LÖNEKOSTNADSANDELEN ÄR STÖRRE FÖR PERSONLIG ASSISTANS ÄN INOM ANDRA OMSORGSVERKSAMHETER

Är då OPI ett bra mått för hur utvecklingen av schablonen skulle ha varit?

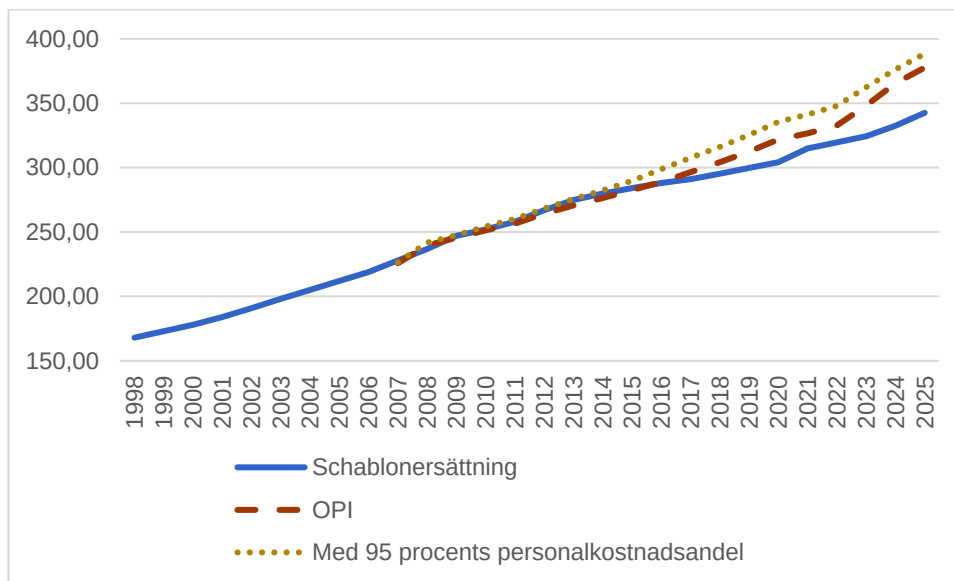
Assistansverksamhet skiljer sig från annan omsorg. För annan omsorg avser en större del av kostnader för lokaler, material och transporter, medan inom området personlig assistans består kostnaderna till mycket stor del av personalkostnader. En mer rimlig fördelning gällande assistansersättning är att personalkostnaderna motsvarar 95 procent och att resterande kostnader motsvarar fem procent. De fem procenten avser då material och lokaler mm på den del av kostnaderna som avser assistansbolagens eller kooperativens övergripande administrativa kostnader.

Hur skulle då en indexering med en större andel lönekostnad ha påverkat utvecklingen sedan 2007 för schablonersättningen?

²⁷ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-ekonomiska-tendenser/priser/konsumentprisindex-kpi/>



Diagram 5 Utvecklingen av schablonersättningen, OPI och utveckling med främst personalkostnader



Källa: Källa: Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Regioner och egen beräkning

Bilder visar att om assistansersättningen skulle ha ökat i takt med pris- och lön, där personalkostnadernas andel motsvarade 95 procent skulle schablonen i 2025 varit drygt 288 kronor, jämfört med dagens 242,60 kronor, dvs ca 45 kronor högre än dagens nivå.

Om schablonersättningen hade ökat i takt med en rimligare kostnadsmodell där 95 procent av kostnaderna skulle avse personalkostnader och endast fem procent andra kostnader skulle schablonersättningen ha varit cirka 45 kronor högre än i dag: 2025.

I och med att så stor andel av kostnaderna avser personalkostnader är det svårt att påverka dem, i synnerhet då många arbetsgivare har kollektivavtal, vilket gör att de måste följa kollektivavtalens överenskommelser och öka lönerna i takt med dessa.

4.2.2 SCHABLONERSÄTTNINGEN HAR INTE FÖLJT INFLATIONEN

Utförarna (kommuner, privata och kooperativa utförare) har successivt tagit ett allt större ansvar för kostnaderna inom den personliga assistansen. Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) menar att nuvarande prissättningsmodell inte följer löneutvecklingen. I en rapport²⁸ lyfter ISF hur en ny prissättningsmodell skulle kunna minska övervältringskostnaderna från staten. ISF menar att nuvarande sätt att prissätta tjänsten, det vill säga att försöka nå kostnadstäckning för anordnarna av personlig assistans, är förenade med ett flertal samhällsekonomiskt oönskade problem och att prissättningen begränsar möjligheten för brukare som har särskilda behov av personliga assistenter med olika utbildningsgrad, kompetens och erfarenhet att själva välja personlig assistent eller assistansanordnare.

IFS framför vidare att dagens prissättning gällande schablonen är värderingsstyrd och politisk. Det innebär att den inte är empirisk och inte bygger på ett pris som är anpassat till brukarens hjälpbehov. IFS menar vidare att kommunerna har en skyldighet att bedriva personlig assistans för den som inte kan välja en privat assistansanordnare. Därmed riskerar ersättningsnivån att leda till stora övervältringskostnader från stat till

²⁸ <https://isf.se/publikationer/rapporter/2021/2021-12-15-timsschablonen-inom-assistansersattningen>



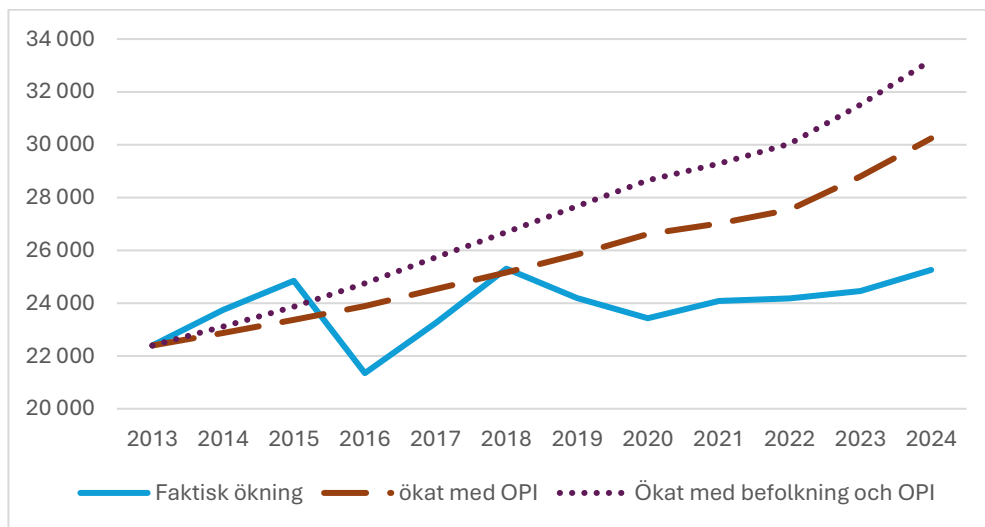
kommun. ISF anser att det finns förutsättningar för att utveckla en mer samhällsekonomiskt försvarbar prissättningsmodell av den personliga assistansen.

4.2.3 FÖRSÄKRINGSKASSANS KOSTNADER HAR INTE ÖKAT I TAKT MED PRIS, LÖN OCH BEFOLKNING

Under början av 2000-talet skedde en årlig avstämning mellan SKL (numer SKR) och Försäkringskassan om nivån på uppräkningsen så att schablonersättningen skulle motsvara utvecklingen varit av pris- och löneökningen, i syfte att ersättningen skulle vara oförändrad i fast pris. SKL tog fram en beräkning av hur löner och priser utvecklats som stämde av med Försäkringskassan. Detta gick in som ett underlag till den förordning som sedan beslutades med utgångspunkt från beräkningen,²⁹ även om besluten till viss del kunde avvika från beräkningsunderlaget. I samband med att uppräkningsen blev långsammare har ingen sådan avstämning skett.

Försäkringskassans kostnadsnivå fram till och med 2024 har endast ökat med 0,4 miljarder sedan 2014 och med 2,9 miljarder sedan 2013, så i stort sett hela kostnadsökningen skedde mellan 2013 och 2014. Samtidigt skulle kostnadsutvecklingen omräknat i fast pris, med hänsyn tagen till pris- och löneökningar enligt OPI ha ökat kostnaderna med 7,8 miljarder sedan 2013. Skulle kostnaderna dessutom ha ökat i takt med en ökad befolkning skulle det motsvara en kostnadsökning på 10,8 miljarder år 2024.

Diagram 5 Faktisk kostnadsutveckling för Försäkringskassan och med normal ökningstakt



Källa: Försäkringskassan, Statistiska Centralbyråns befolkningsstatistik och SKR:s omsorgsprisindex.

Bilden visar hur Försäkringskassans faktiska kostnader har ökat sedan 2013 (heldragen blå linje) samt ett antagande om hur ökningen skulle ha varit om kostnaderna hade ökat i takt med pris- och löneutveckling (baserat på omsorgsprisindex³⁰) (streckad linje) och om kostnaderna skulle ha ökat i takt med både pris- och löneökningar och befolkningstillväxt (prickad linje).

²⁹ Intervju med Peter Sjöquist tidigare expert inom LSS på personlig assistans och utredare i mars 2025

³⁰ Omsorgsprisindex är framtaget av SKR tillsammans med Vårdföretagarna och Sobona. Det är ämnat att användas vid upphandling av verksamhet inom Kommunals löneavtalsområde och ska spegla faktiska kostnadsökningar till följd av pris- och löneökningar för omsorgstjänster. [OPI | SKR](#)



Not: Från 1 oktober 2016 betalade Försäkringskassan ut assistansersättning i efterskott därav den låga kostnader 2016.

Det innebär att för varje år som schablonersättningen räknats upp långsammare än OPI har Försäkringskassan haft 5 miljarder lägre kostnader än de skulle ha haft om kostnaderna hade ökat i takt med pris- och löneutveckling. Kostnaderna är cirka 8 miljarder lägre än om de både hade ökat i takt med OPI och befolkningsutvecklingen. Ackumulerat för hela perioden 2013 - 2024 motsvarar det över 40 miljarder kronor. Att kostnaderna inte ökat i takt med inflationen och befolkningen märks till och med på statens totala budget där assistansersättningen mellan 2015 och 2023 minskade från 2,8 procent av statsbudgeten till 1,9 procent.³¹

³¹ <https://www.vardforetagarna.se/app/uploads/sites/3/2024/11/Assistansbarometern-november-2024.pdf>



5 Är personlig assistans en dyr omsorgsform?

Under många år, i samband med att kostnaderna för personlig assistans ökade ansågs det av många vara en dyr reform, men vilka är alternativen till personlig assistans och hur mycket skulle sådana alternativ kosta?

Hans Knutsson, lektor vid ekonomihögskolan på Lunds universitet, gjorde på uppdrag av Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU) 2017 en undersökning kring alternativkostnader för den personliga assistansen.³² I rapporten jämförs kostnaden för personlig assistans med den kostnad det skulle innebära att i stället tillgodose behoven genom kommunal hemtjänst, boende i kommunal regi eller anhörigas arbete. År 2022 gjordes en uppdatering av rapporten. Enligt Hans Knutssons beräkningar var årskostnaden för personlig assistans dygnet runt för en assistansberättigad, finansierad via assistansersättning 2021 ca 2,75 miljoner kronor. Det kan jämföras med om assistansen skulle ha ersatts med anhörigs arbete. Då beräknades årskostnaden uppgå till 2,95 miljoner kronor. Hemtjänstalternativet skulle kosta 3,6 miljoner kronor per år, medan boendevalternativet beräknades kosta strax under 4 miljoner kronor årligen.

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. Personlig assistans kostar mindre än tillgängliga alternativ och det genererar höga värden.

Grant Thornton gjorde 2024³³ en analys på uppdrag av Vårdföretagarna. I rapporten finns en analys av alternativkostnader till personliga assistans, med fyra exempelpersoner. Analysen visar sammanfattningsvis att av alternativa insatser är personlig assistans är den billigaste insatsen för en av personerna. För övriga tre personer faller kostnaden för personlig assistans inom kostnadsintervallet för en eller flera av de andra möjliga insatserna. Dock identifieras ett par exempel där det finns en mer kostnadseffektiv alternativ insats i jämförelse med personlig assistans, men som skulle innebära stora sociala konsekvenser för dessa personer.

De vanligaste alternativen till personlig assistans är hemtjänst eller bostad med särskild service som kan vara en gruppboende eller serviceboende där de boende delar samma personal. Huruvida personlig assistans är dyrare än andra stödformer beror väldigt mycket på hur stora behoven är.

5.1.1 LSS-BOENDE KAN VARA DYRARE ELLER BILLIGARE BEROENDE PÅ HUR STORA BEHOV EN PERSON HAR

Om man utgår från det genomsnittliga antal beviljade timmar Försäkringskassan gav 2023 som var 134 timmar per vecka så blir årskostnaden för en person med genomsnittligt antal beviljade timmar drygt 2,3 miljoner kronor. Den genomsnittliga kostnaden för ett LSS-boende för barn och unga var 2023 högre än detta 2,7 miljoner kronor. Den genomsnittliga årskostnaden för ett LSS-boende för vuxna 2023 var dock lägre än för barn och unga; 1,2 miljoner kronor. Det finns dock betydligt dyrare boenden

³²<https://rbu.se/wp-content/uploads/2022/08/UPPDATERAD-rapport-Den-personliga-assistansens-alternativkostnader.pdf>

³³ [Vårdföretagarna](#)



och beroende på hur stort behovet hos enskilda boende är kan bemanningen skilja sig även inom ett boende.

Kostnaden för ett genomsnittligt LSS-boende motsvarar kostnaderna för 70 timmars beviljad personlig assistans per vecka. Det viktiga är alltså hur stort behov den person som får personlig assistans har huruvida det blir billigare eller dyrare med personlig assistans eller LSS-boende.

5.1.2 HEMTJÄNST ERSÄTTTS MED HÖGRE BELOPP ÄN PERSONLIG ASSISTANS

En jämförelse kan också göras med hemtjänst. Jämförelsen görs nedan trots att många av de personer som har personlig assistans skulle inte kunna klara sig utan mer betydande stöd än som kan ges i form av hemtjänst. Många personer med personlig assistans har permanenta behov, en stor andel kan inte lämnas ensamma någon tid överhuvudtaget, och det kan krävas specialistkunskaper hos den personliga assistenten för att kunna stödja sin assistanstagare. Det innebär att ett antal korta besök av hemtjänsten inte skulle fungera för dessa personer.

Den genomsnittliga ersättningen som kommunerna betalade per timme utförd hemtjänst är betydligt högre än schablonersättningen per timme för personlig assistans. 2024 var den genomsnittliga ersättningen per utförd hemtjänsttimme som kommunerna betalade till externa anordnare för omsorg 500 kronor och för service var ersättningen 482 kronor per timme.³⁴ Service inom hemtjänsten avser städning, inhandling och andra arbetsuppgifter som inte kräver någon vårdkompetens eller vårdutbildning, medan omsorg kan kräva viss vårdutbildning. Det innebär att hemtjänst ersätts med mer än 150 kronor mer per timme än assistans.

En motsvarande tid som den genomsnittligt beviljade tiden för personlig assistans år 2024: 136 timmar per vecka, skulle medföra en kostnad på 3,4 miljoner för service eller 3,5 miljoner kronor för omsorg med genomsnittlig hemtjänstersättning som ges till externa anordnare. Om 136 timmar personlig assistans i veckan ges blir motsvarande kostnad 2,35 miljoner kronor. Det gör att kostnaderna med genomsnittlig hemtjänstersättning skulle bli mer än en hel miljon dyrare än om motsvarande tid skulle utföras av för en personlig assistent med ersättningsnivån för schablonen. Jag utgår då från att overheadkostnaderna motsvarar varandra. Ett annat sätt att jämföra är att för kostnaden för en assistanstimme kan man finansiera 39 minuters omsorg eller 41 minuters service från hemtjänsten.

Det går dock inte fullt ut att jämföra personlig assistans med hemtjänst då hemtjänstinsatserna ofta är kortare och hemtjänstpersonal besöker flera brukare varje dag. På grund av resor mellan olika brukare mm kan hemtjänstpersonalen inte ha full "kundtid", och ett mål brukar vara att anställda ska vara 70 - 75 procent av tiden hos hemtjänsttagare. Om man utgår från att 70 procent av tiden kan personalen vara hos brukare inom hemtjänsten och räknar bort kostnaden för restid, upplärning, möten mm och antar att den tiden motsvarar 30 procent och bara i stället utgår från ersättningen för det som avser faktisk "kundtid", och justerar för detta och för kostnader för transporter och fordon som hemtjänsten behöver så skulle detta med genomsnittlig hemtjänstersättning bli 2,35 miljoner kronor i ersättning för själva "kundtiden".

Personlig assistans med 2024 års schablonersättningsnivå motsvarade 332,60 kronor per timme. Med en beräkning att de personliga assistenterna kan tillbringa nästan 90 procent av tiden är hos den assistansberättigade och inte har någon kostnad för restid

» [Ersättningsmodeller, hemtjänst 2024 | SKR](#)



och fordon ger det en ersättning för det som avser faktisk "kundtid" på 2,1 miljoner kronor beräknad på samma sätt som hemtjänsten ovan.

Både kostnaden och ersättningen för hemtjänst är alltså högre per timme. Delvis beror det på att många hemtjänsttagare ofta får kortare insatser och att mer tid går åt till personalens resor mm. Om man räknar bort kostnader för fordon och andra transporter och tid för att en större del av personalens tid inte är direkt "kundtid" så är ersättningen till hemtjänst cirka 0,25 miljoner kronor högre per år eller cirka 40 kronor högre per timme än schablonersättningen för personlig assistans.



6 Går inte att få ihop ekonomin med dagens schablonersättning

6.1.1 SVÅRT ATT FÅ IHOP KALKYLEN FÖR ANORDNARE AV PERSONLIG ASSISTANS.

I takt med att schablonen inte räknats upp med pris- och löneutvecklingen har det blivit allt svårare att bedriva personlig assistans rent ekonomiskt.

I den rapport som Vårdföretagarna gav i uppdrag åt Grant Thornton³⁵ att ta fram räknade de på vilken timkostnad assistansbolagen hade för assistansen. Genomsnittskostnaden år 2022 för privat utförd personlig assistans estimerades i rapporten till 327,2 kronor per timme att jämföra med schablonbeloppet det året som var 319,70 kronor per timme. Den estimerade timkostnaden i relation till timschablonen under 2022 indikerar att bolagen skulle uppvisat en negativ lönsamhet samtidigt som bolagens genomsnittliga rörelsemarginal uppgick till cirka 3 procent under året. Således har bolagens timkostnad överestimerats. Att anordnarna trots detta gjorde en vinst på cirka 3 procent förklarades av att kommunerna ersätter sjuklönen och att personer med utökad timschablon inte var medräknade i anordnarnas intäkter.

Kommunernas genomsnittliga timkostnad uppgick enligt rapporten till 416,4 kronor motsvarande år, vilket kommunerna finansierade genom medel som annars skulle ha använts till annat.

Om man utgår från den beräkning Grant Thornton gjorde i 2022 års pris- och lönenivå och de senaste löneökningarna som för 2023 och 2024 totalt var 7,4 procent, vilket är i enlighet med märket på svensk arbetsmarknad så skulle kostnaden per timme i 2024 års nivå för privata och ideella anordnare vara 351,4 kronor. Detta baseras på att alla kostnader består av personalkostnader, de är dock cirka 95 procent av kostnaderna som består av lön vilket innebär att 5 procent av kostnaderna ska räknas upp med KPI. KPI ökade med 8,5 procent 2023 och 2,8 procent 2024, så kostnadsnivån, om den följt pris och löneökningstakten borde vara cirka 352 kronor per timme. Att jämföra med schablonersättningen som 2024 var 332,6 kronor per timme.

Om kostnaderna har följt pris och lön så borde de alltså 2024 vara 19,40 kronor högre per timme än schablonersättningen, att jämföra med 7,50 kronor högre per timme som Grant Thornton räknade med 2022. Det visar att situationen blivit alltmer ohållbar.

6.1.2 JAG FÅR INTE IHOP EKONOMIN MED DAGENS ERSÄTTNINGSNIVÅ

JAG är intresseorganisation för assistansanvändare med intellektuell funktionsnedsättning och ett assistanskooperativ som styrs av medlemmarna och drivs utan vinstintresse. JAG har 4 000 anställda personliga assistenter. Svårigheten att ihop ekonomin är tydlig och JAG redovisade ett negativt rörelseresultat 2023. Detta kunde dock täckas upp på sista raden genom att en periodiseringsfond löstes upp.

JAG har påverkats mycket av att schablonersättningen successivt urholkats. En konsekvens är att de tvingats sätta ingångslönerna för assistenter allt lägre, då lönerna måste höjas i takt med kollektivavtalets löneökningstakt, vilket gör att det inte finns några möjligheter att hålla tillbaka kostnadsökningarna för löner. JAG kan inte heller "effektivisera" verksamheten då i stort sett all tid som assistenterna arbetar är tid hos

³⁵ <https://www.grantthornton.se/insikt/branschnyhet/grant-thornton-undersoker-assistansens-samhallskostnader/>



assistansmottagarna. Det har inneburit att JAG tvingats dra ned på tid för utbildningar mm, några utbildningar har dock kunnat göras digitalt. Med den låga ersättnings- och lönenivå de kunnat erbjuda är det svårt att hitta personliga assistenter och JAG konkurrerar med kommunerna, som kan ge bättre villkor, då de kan finansiera assistansen med medel från andra verksamheter och behöver inte "gå ihop ekonomiskt" just inom assistansverksamheten.

I och med den allt lägre lönenivå som assistenterna JAG kan erbjuda måste mer tid läggas på bakgrundskontroller. Ett problem är också att missförstånd och farliga situationer kan uppstå med den oerfaren personal som inte kan få tillräckligt med utbildning. JAG arbetar dock hårt med att bedriva kvalitativ assistans trots ohållbara omständigheter.³⁶

6.1.3 FÖRSÄKRINGSKASSANS ÅTERKRAV SKAPAR ORO

Ett ytterligare bekymmer för många personer och assistansanordnare är att Försäkringskassan allt oftare kommer med återkrav av assistansersättning. Allt fler personer, företag och kommuner får återkrav från Försäkringskassan. Under 2024 var det nästan en fördubbling återkraven inom assistansersättning. Skäl till återkrav kan vara att den assistansberättigade inte använt assistansersättningen på det sätt som Försäkringskassan avsett eller att en assistansberättigad får ändrade förhållanden eller exempelvis varit utomlands och missat att anmäla detta. Exakt vad som ska anmälas är ibland oklart.

Tidigare gjorde Försäkringskassan relativt ofta nya bedömningar av behoven, något som skapade oro då assistansberättigade inte sällan fick färre antal timmar beviljade än de ursprungligen fått. De senaste åren är det främst återkrav som skapat oro.

6.2 ASSISTANSERSÄTTNINGEN MÅSTE HÖJAS

Fremia var först med att teckna kollektivavtal för assistansbranschen. Flera av de seriösa assistansbolagen har kollektivavtal i dag, vilket innebär att de måste ge personalen löneökningar som följer märket på svensk arbetsmarknad. I kollektivavtalen finns också avsättning för tjänstepension, vilket ger högre pensioner något som på sikt håller nere statens kostnader för garantipensioner och bostadstillägg mm.

Då schablonersättningen för 2024 är 45 kronor lägre i fasta priser än den nivån som gällde 2014 måste en nivåhöjning göras om man ska kunna komma i kapp den nivå som gällde innan schablonersättningen urholkades. Schablonersättningen höjdes med 3 procent mellan 2024 och 2025. Märket för löneökningar på svenska arbetsmarknad på 24 månader blev 6,4 procent. Det innebär att de 3 procent som schablonersättningen höjdes 2025 inte räcker till den nya löneökningnivån.

Det är viktigt att konstatera att det inte finns någon effektiviseringspotential då i stort sett all arbetad tid är tid hos brukare. Därför måste schablonnivån höjas för att assistansbolagen och kooperativen ska kunna finansiera verksamheten kommande år.

³⁶ Intervju med Cecilia Blanck verksamhetsansvarig på JAG i mars 2025



7 Förstatligande av assistansen och välfärdsbrottslighet

I mars 2023 lämnade huvudmannaskapsutredningen³⁷ över ett förslag till socialtjänstministern där ett förstatligande föreslås.

I budgetpropositionen för år 2025 står att *"Den personliga assistansen behöver vara utformad på ett sådant sätt att den motstår välfärdsbrottslighet, är förutsägbar för den assistansberättigade samt säkerställer att den assistansberättigade får sina behov tillgodosedda. Därför avser regeringen att under mandatperioden introducera åtgärder med målsättningen om ett statligt huvudmannaskap för den personliga assistansen. Regeringen avser samtidigt att vidta åtgärder för att förhindra en oskäligen kostnadsutveckling, välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar inom ersättningen. För 2025 föreslår regeringen att assistansschablonen räknas upp med 3 procent"*.³⁸

I Försäkringskassans regleringsbrev för 2025³⁹ ges Försäkringskassan i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att ta över huvudmannaskapet för personlig assistans i sin helhet. Även om många väntat på besked om att ändra från två till en huvudman och ett förstatligande av assistansen finns en oro för att det kommer att innebära omprövningar av assistansbesluten som kan leda till större restriktivitet och att man blir av med delar eller hela sin assistans. En risk är också att Försäkringskassans handläggningstider är långa. Det kan innebära att personer står utan hjälp, om inte kommunerna tar ansvar för stöd och hjälp i avvaktan på beslut av Försäkringskassan, något som kanske inte är självklart då personlig assistans blir en statlig uppgift.

Frågan om välfärdsbrottslighet är viktig för regeringen och här finns önskemål om att trappa upp insatserna mot detta och uppfattningen är att det blir enklare med en huvudman. Ett sätt att stoppa brottslighet skulle kunna vara ökad aktivitet från Försäkringskassan och IVO. Exempelvis skulle Försäkringskassans handläggare kunna träffa de personer som ska beviljas assistans och inte bara utgå från vad som står i läkarintygen.

Det är viktigt att ha i åtanke att ju lägre ersättningen är, desto större är risken för välfärdsbrottslighet. Seriösa företag kan slås ut och de som då blir kvar är mindre seriösa. Med dagens låga schablonersättning är det svårt för seriösa företag att vara kvar i branschen, i synnerhet om de har kollektivavtal och alltså måste följa den allmänna löneutvecklingen.

7.1.1 FÖRSLAG TILL INDEXERING

I Budgetpropositionen för 2025, under Utgiftsområden 9 står att *"Regeringen avser också att undersöka införandet av en indexering av schablonbeloppet i syfte att öka förutsägbarheten för assistansmottagare och assistansanordnare"*.⁴⁰ Enligt ett uttalande från Socialministern ska förslaget ska vara klart till budgetpropositionen 2026 och avsett att börja gälla från den 1 januari 2026. En arbetsgrupp med personer från Social- och

³⁷ https://www.regeringen.se/contentassets/91f1b30bc45f46c1975ae5d43546291e/sou-2023_9---ett-statligt-huvudmannaskap-for-personlig-assistans---okad-likvardighet-langsigtighet-och-kvalitet.pdf

³⁸ <https://www.regeringen.se/contentassets/bfe4593f9b0d462f834bc8bbd052a921/budgetpropositionen-for-2025-hela-dokumentet-prop.2024251.pdf> - sidan 30

³⁹ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24873>

⁴⁰ <https://www.regeringen.se/contentassets/bfe4593f9b0d462f834bc8bbd052a921/utgiftsomrade-9-halsovard-sjukvard-och-social-omsorg.pdf> - sidan 175



Finansdepartementet ska enligt Socialministern till nästa års statsbudget ta fram en indexeringsmodell.⁴¹

⁴¹ <https://www.fremia.se/nyheter/2024/ministermote-om-indexreglerad-assistansersattning/>