

Personlig assistans

– en billig och effektiv form av valfrihet, egenmakt och integritet

En jämförelse mellan kostnaderna för
personlig assistans och kommunal hemtjänst

Denna rapport är en första del av ett projekt vars syfte är att visa de samhällsekonomiska effekterna av personlig assistans. Forskningsprojektet drivs av stiftelsen Independent Living Institute, ILI. Målsättningen är att visa hur assistansreformen har påverkat och utvecklat tillvaron för personer med funktionsnedsättningar.

För upplysningar om projektet kontakta:

Adolf Ratzka, telefon: 08-740 42 00, e-post: adolf.ratzka@independentliving.org

Rapporten har skrivits av forskningsstudenterna Martin Nybom och Jens Pettersson vid Stockholms universitet under handledning av Giancarlo Spagnolo professor i nationalekonomi vid Roms universitet samt Senior Research Fellow vid SITE - Handelshögskolan i Stockholm.

Stockholm maj 2008

Stiftelsen Independent Living Institute
Arenavägen 63, 7 tr
121 77 Johanneshov
www.independentliving.org

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Granskningsrapport	6
Inledning	7
Rapportens disposition	7
Allmän bakgrund	8
Tidigare forskning på området	10
Metod	11
Samhällsekonomiska utvärderingar	11
<i>Olika typer av samhällsekonomiska utvärderingar</i>	11
Analysmetod	12
Data och val av parametrar	13
<i>Kostnaden för personlig assistans</i>	13
<i>Kostnaden för kommunal hemtjänst</i>	13
<i>Arbetskostnadsindex för vårdpersonal inom kommunal sektor</i>	14
<i>Andra parametrar i beräkningarna</i>	15
Vår beräkningsmodell	15
Resultat	16
Är samhällets besparing verkligen så stor?	17
Känslighetsanalys	21
Slutsatser	24
Referenser	26

Sammanfattning

Denna studie är ett första steg i syfte att ge en tydligare bild av samhällsekonomiska effekterna av systemet med personlig assistans. Personlig assistans medför att personer med funktionsnedsättning kan röra sig friare, ha större umgänge och socialt liv samt kan utbilda sig och skaffa ett arbete de trivs med. Rätten till personlig assistans regleras i huvudsak genom LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och LASS (lagen om assistansersättning) som infördes i samband med den omfattande handikappreformen 1994. Den personliga assistansen har mer än någon annan insats inneburit att avsikterna bakom reformen förverkligats, dvs. personer med funktionsnedsättningar har fått mer valfrihet, självbestämmande och integritet.

Det huvudsakliga alternativet som aktualiseras i det fall personlig assistans inte skulle erbjudas är den traditionella kommunala hemtjänsten. Denna studie granskar därför kostnaderna för personlig assistans och kommunal hemtjänst under perioden 1994-2006 för att besvara på frågan om, och i sådant fall hur mycket, samhället sparat på att införa systemet med personlig assistans jämfört med ett alternativt system med hemtjänst, där antalet servicetimmar hålls konstant.

Studien visar allt som allt att personlig assistans innebär miljardbesparingar åt samhället. Denna besparing sker samtidigt som livskvaliteten klart förbättras för dem som har personlig assistans. I rapporten ges ett antal alternativa besparingsmått vilka sammanfattas som följer:

- De faktiska, reala besparingarna av personlig assistans inom LASS som en direkt följd av icke-kommunalt utförande uppgår till cirka 29 miljarder kronor för perioden.
- Besparingarna skulle ha uppgått till ungefär 77 miljarder kronor om antingen all personlig assistans utförts av icke-kommunala anordnare *eller* om kommunernas personliga assistans vore lika kostnadseffektiv som de icke-kommunala anordnarnas.

Studier som denna ska normalt sett utvärdera både kostnader och intäkter hos de jämförda alternativen för att kunna ge klara slutsatser om vilket alternativ som är att föredra. För att studera intäktssidan krävs dock en omfattande insamling av ny data. Detta planeras för i en kommande studie, medan denna inledande studie stannar vid att jämföra kostnadssidan. Studien genomförs som en kostnadsminimeringsanalys där det antas att intäkterna från personlig assistans är *åtminstone* likvärdiga som intäkterna från hemtjänst. Mot bakgrund av hur de två tjänsterna definieras i lagtexter samt resultat från tidigare studier är detta ett rimligt antagande.

Rapporten baseras på en uppskattning som görs genom att de faktiska timkostnaderna för de två insatserna jämförs årsvis och baseras på data från SCB och Försäkringskassan för samtliga variabler med undantag för hemtjänstens timkostnad. Den senare uppskattas utifrån data från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) avseende ett urval av kommuner.

Resultatet av analysen indikerar att systemet med personlig assistans innebär en betydande besparing för samhället jämfört med ett alternativt system med kommunal hemtjänst, givet att antalet timmar vore detsamma. Som exempel kostade en timme personlig assistans

utförd av icke-kommunala anordnare under 2006 i genomsnitt 221 kronor, vilket kan jämföras med den faktiska kostnaden för en hemtjänststimme utförd av kommunen som uppskattas till drygt 380 kronor. Dock är den faktiska samhällsliga kostnaden för den andel av den personliga assistansen som utförs av kommunen okänd. Därför behöver analysen också kontrollera för hur stor andel av den personliga assistansen som utförs av kommuner.

Sammanfattningsvis påvisar jämförelsen att systemet med personlig assistans inneburit betydande besparingar för samhället, även i det fall då den mest försiktiga beräkningen av kostnaden för kommunal hemtjänst används.

Rapportens resultat är i linje med den tidigare forskning som finns på området. System där brukarna ges större frihet att själva välja hur och av vem deras service skall anordnas tenderar att ge ett mer effektivt utnyttjande av resurserna. De besparingsuppskattningar som presenteras i denna rapport bör dock ses som preliminära, eftersom de antar att personlig assistans och hemtjänst är likvärdig i kvalitet. En mer heltäckande samhällsekonomisk kalkyl där även intäktssidan uppskattas skulle därför högst sannolikt visa på ännu större fördelar med den personliga assistansen.

Öhrlings



Granskningsrapport avseende studien *Personlig assistans - en billig och effektiv form av valfrihet, egenmakt och integritet* (studien) framtagen av Independent Living Institute ILI av den 2008-05-19.

Förutsättningar

Undertecknad har erhållit uppdraget att granska beräkningarna vilka ligger till grund för de slutsatser som framkommer i studien. Jag har inte bedömt de antaganden som studien grundar sig på.

Uttalande

Jag har kontrollerat de beräkningar som studien grundar sig på och kan vidimera riktigheten av dessa.

Stockholm 2008-05-20

Johan Kaijser
Auktoriserad revisor

Inledning

Systemet med personlig assistans – infört genom den så kallade LASS-reformen – har kritiserats hårt för att dess kostnader vuxit snabbt och långt över vad man från början budgeterat för. För att nyansera bilden av reformens kostnader, och då särskilt i relation till andra alternativ, menar vi att hänsyn bör tas till två aspekter: faktisk timkostnad och tjänstens ”värde”. I denna inledande studie kommer fokus riktas på kostnadssidan, även om intäktssidan, dvs. tjänstens värde, självfallet spelar en lika viktig roll då en helhetsbedömning ska göras. Ett kommande datainsamlingsprojekt om reformens effekter på intäktssidan har därför också planerats för att möjliggöra en mer heltäckande cost-benefit-analys.

Det huvudsakliga alternativet som aktualiseras i det fall personlig assistans inte skulle erbjudas är den traditionella kommunala hemtjänsten. I undersökningen kommer vi därför att jämföra timkostnaden för personlig assistans med kommunernas faktiska kostnad för en timme utförd hemtjänst. Genom att ta hänsyn till det totala antalet timmar personlig assistans som utförts under perioden 1994-2006 kan de totala kostnaderna för hela tidsperioden jämföras med kostnaderna för ett alternativt scenario där lika många timmar kommunal hemtjänst utförts. Eftersom vi i analysen inte explicit utvärderar intäktssidan för de två alternativen kan vi rent formellt inte med säkerhet säga vilket alternativ som är att föredra. Notera dock att i själva definitionen av personlig assistans – att den ska erbjuda *goda* levnadsvillkor – ryms en tydlig kvalitetsförbättring jämfört med den kommunala hemtjänsten som ska erbjuda *skäliga* levnadsvillkor.

Undersökningen genomförs som en tillbakablickande kostnadseffektanalys med syfte att öka kunskapen om reformens kostnader. Under antagandet om att en timme personlig assistans har likvärdig eller till och med högre kvalitet/värde än en timme hemtjänst studerar vi det reala nuvärdet (där hänsyn tas till prisutveckling och räntor) av de båda systemens kostnader för tidsperioden. Finner vi att totalkostnaden för personlig assistans understiger kostnaden för kommunal hemtjänst har vi, under antagandet om *åtminstone* likvärdig kvalitet, underlag att påstå att personlig assistans är att föredra framför kommunal hemtjänst. Om kostnaderna å andra sidan inte skulle vara lägre har vi inte underlag att rangordna systemen. Slutligen leder detta oss fram till det som är det övergripande syftet med undersökningen: att presentera en bedömning av reformens påverkan på samhällsekonomin under tidsperioden 1994-2006. Har den inneburit en samhällsbesparing eller inte?

Rapportens disposition

Rapporten inleds med en allmän beskrivning av vad som menas med personlig assistans samt lagarna som den regleras genom. Det inledande avsnittet avslutas med en kortfattade redogörelse av tidigare forskning på området. Därefter följer en presentation av den beräkningsmetod och de data som ligger till grund för analysen. Timkostnaden för personlig assistans jämförs med det mått på alternativkostnad som bedömts vara mest lämplig att använda, dvs. kostnaden för kommunal hemtjänst. Resultaten presenteras och genom att se till det totala antalet timmar assistans som utförts under perioden görs såväl årsvisa som totala uppskattningar av personlig assistanssystemets kostnad i relation till likvärdig insats inom kommunala hemtjänstens regi för den aktuella tidsperioden. Därefter beaktas att kommuner själva utför en betydande andel personlig assistans och att detta

görs med faktiska kostnader troligen en bit över det statliga schablonbeloppet. Ett avsnitt tillägnas därför hur kostnadsjämförelsen kan tänkas påverkas av detta faktum. Innan rapporten sammanfattas och avslutas görs också en känslighetsanalys för att se hur resultaten påverkas då bakomliggande parametrar varierar.

Allmän bakgrund

Personlig assistans kan kort beskrivas som att personer med stora funktionsnedsättningar får makt över sin livssituation och därigenom får möjlighet att själva välja hur de vill utforma sin tillvaro. Rätten till personlig assistans regleras i två olika lagstiftningar:

- lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och
- lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

De grundläggande bestämmelserna om personlig assistans finns i LSS. Frågor om personlig assistans enligt LSS handläggs av kommunerna, medan frågor om assistansersättning enligt LASS handläggs av Försäkringskassan.

LSS är en lag som utan att vara detaljstyrande definierar rättigheter för personer med svåra funktionshinder. Om det finns ett behov och behovet faktiskt inte tillgodoses på annat sätt ger lagen rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service. LSS är en s.k. rättighetslag, vilket innebär att den som ingår i lagens personkrets och uppfyller kriterierna för de preciserade insatserna har rätt att få den insats han eller hon begär. Ett avslagsbeslut enligt LSS kan alltid överklagas till förvaltningsdomstol.

För att en person skall kunna komma ifråga för bedömningen av rätten till insatser enligt LSS måste personen anses tillhöra personkretsen i 1 § LSS. Personkretsen avgränsas av paragrafens första två punkter, som är diagnosinriktade, och av den tredje som innehåller ett krav på andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service:

Denna lag innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer

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

I 7 § LSS anges ytterligare krav på insatser enligt lagen:

Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv. Enligt förarbetena skall personlig assistans vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avsikten är att personlig assistans också

skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet, t.ex. om personen behöver hjälp med att komma ut i samhället, för att studera, delta i daglig verksamhet eller kunna behålla ett arbete (prop. 1992/93:159). Meningen är dock inte att assistansen för den assistansberättigade personen till alla delar skall ersätta insatser enligt socialtjänstlagen, t.ex. hjälp i hemmet. Städning, inköp och liknande uppgifter som inte görs tillsammans med den enskilde som ett led i det personliga stödet till henne eller honom skall inte tas med i beräkningen av behovet av personlig assistans (prop. 1992/93:159).

LSS innehåller grunden för handikappreformen och reglerar vilka insatser man kan ha rätt till. Det är kommunerna som är ansvariga för insatser enligt LSS, förutom insatsen råd och stöd som landstingen ansvarar för. Lagen ger rätt till tio definierade insatser:

- råd och stöd,
- personlig assistans
- ledsagarservice,
- kontaktperson,
- avlösarservice i hemmet,
- korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
- korttidsstillsyn för skolungdom över tolv år utanför det egna hemmet,
- familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
- bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna, samt
- daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Införandet av LSS och LASS medförde ett tydligt skifte i synen på funktionsnedsatta och deras behov, där ett humanistiskt synsätt och en miljörelaterad handikappsyn uttrycktes. Till grund för lagstiftningen ligger alla människors lika värde. En annan viktig förändring var att personer med funktionsnedsättningar inte längre skulle betraktas som passiva objekt som tas hand om av andra, utan aktiva personer som själva kan begära de insatser som de anser sig vara i behov av och därigenom få möjlighet att styra sina liv. Insatserna ges på initiativ från den enskilde, och när det gäller personlig assistans ska den enskilde ges ett avgörande inflytande över hur, var, när och av vem tjänsten utförs. Det finns också ett tydligt kvinnoperspektiv och rättvisetänkande bakom assistansreformen. Lagstiftarens målsättning var att de personer, i stort sett alltid kvinnor, som tidigare utfört stöd till personer med funktionsnedsättningar i form av oavlönat arbete nu skulle få lön och övriga förmåner från ett lönearbete.

Rätten till personlig assistans är den del av handikappreformen som fått störst uppmärksamhet och kanske den insats som främst har inneburit ett förverkligande av de intentioner som låg bakom reformen. Insatsen ingår som en rättighet enligt LSS medan LASS reglerar rätten till ersättning för personlig assistans. Kostnaden för personlig assistans enligt LASS delas mellan kommun och stat, och ersättningen beviljas av Försäkringskassan. Den som inte har rätt till assistansersättning enligt LASS, men ändå har behov av och har rätt till personlig assistans kan få ersättning för personlig assistans beviljat enligt LSS. Detta gäller t.ex. personer som inte har grundläggande behov som överstiger 20 timmar eller har behov av personlig assistans som inte är varaktigt. Det är kommunen som beviljar personlig assistans enligt LSS och står för hela kostnaden.

Lagstiftningen förändrades flera gånger under de första åren. Exempelvis infördes år 1996 ett krav på att de grundläggande behoven skulle uppgå till minst 20 timmar per vecka i genomsnitt för att bli berättigad till assistansersättning enligt LASS. Detta innebar att målgruppen för statlig assistansersättning blev striktare definierad än vad den tidigare varit. 1997 infördes ett schablonbelopp för alla assistansberättigade. Då detta belopp inte täcker kostnaderna för alla assistansanvändare infördes samtidigt en möjlighet att begära utökad ersättning om högst tolv procent av schablonbeloppet för den som har särskilda skäl.

Tidigare forskning på området

Det finns ett fåtal tidigare studier med liknande inriktning som denna, främst med ursprung i Storbritannien. Zarb och Nadash studerar till exempel hur kostnadseffektivt stöd finansierat genom direkt servicetilldelning är jämfört med ett LASS-liknande system där medel direktutbetalas till brukare vilka sedan själva väljer hur och var medlen ska användas¹. Båda stödformerna gällde samma målgrupp – vuxna med funktionshinder, nästan samtliga under 65 år – och resultaten indikerar att stöd finansierat med direktutbetalningar till brukarna i genomsnitt var 30 till 40 procent billigare. Huvuddelen av kostnadsskillnaden förklarar författarna med skillnader i overheadkostnader och administration.

En rapport åt det brittiska arbets- och pensionsdepartementet gör en mer heltäckande cost-benefit-analys av Independent Living (IL) i Storbritannien². Slutsatserna är bland annat att investeringar i IL bör resultera i betydande långsiktiga kostnadsbesparingar för samhället genom ökade skatteintäkter, minskade statliga bidragsutgifter och en minskad press på sjukvårds- och akuta socialvårdstjänster. Duffy et al. argumenterar i ännu en brittisk studie mot dagens system med tillhandahållande av redan i förväg köpta tjänster till förmån för ett system med direktutbetalningar till brukare³. Huvudargumentet är att dagens system är ineffektivt eftersom resurser riktas mot tjänster i stället för individer. Den behovsprövande processen sker i syfte att ”fylla ut” redan i förväg köpta tjänster i stället för att de slutliga brukarna ges möjlighet att direkt värdera och välja tjänster. Författarna menar att eftersom värderingen av tjänsterna inte är korrekt så skulle en stor del (34 procent enligt en refererad undersökning) av de köpta tjänsterna inte ha köpts om brukaren själv tog beslutet.

Denna tidigare forskning är visserligen begränsad och dessutom koncentrerad till ett enda land, men slutsatserna pekar relativt entydigt åt att system med direktutbetalningar är mer kostnadseffektiva och bättre på att effektivt allokera gemensamma resurser än exempelvis system med direkt servicetilldelning. I följande avsnitt presenteras den metod som kommer användas samt de data och parameterbestämningar som ligger till grund för analysen.

¹ Zarb G, Nadash P (1994). *Cashing in on Independence: Comparing the costs and benefits of cash and services*. Derby: BCOOP/PSI.

² Hurtsfield, J. Parashar, U and Schofield, K. (2007) *The costs and benefits of independent living*. www.officefordisability.gov.uk/publications/

³ Duffy, Simon (lead author) (2006). *The Economics of Self-Directed Support*. Discussion Paper: in Control. www.in-control.org.uk

Metod

Innan den valda metoden presenteras mer i detalj finns skäl att kort rekapitulera innebörden av samhällsekonomiska utvärderingar och vilken information olika typer av samhällsekonomiska utvärderingar kan ge.

Samhällsekonomiska utvärderingar

En samhällsekonomisk utvärdering utgör en systematisk analys av välfärdseffekterna av åtgärder man tänkt genomföra med syfte att ge underlag för att kunna välja den bästa av dem, dvs. den som ger störst välfärd för samhället. Utgångspunkten för alla sådana analyser är att samhällets resurser är begränsade. Då man beslutar sig för att använda resurser för att uppnå ett mål (t.ex. erbjuda en viss mängd personlig assistans), går man samtidigt miste om att använda dem för att uppnå något annat mål (korta väntetiderna i vården, minska skadlig miljöpåverkan, etc.). En åtgärds intäkter utgörs av värdet på de behov man faktiskt uppnår genom resursanvändningen, medan värdet av de behov som man i samma veva avstår från att uppfylla utgör åtgärdens kostnader. För att kunna jämföra dessa behövs ett gemensamt värderingsmått, vilket vanligtvis utgörs av pengar. Kostnaderna mäts därför med marknadspriset på de resurser som förbrukas för att genomföra åtgärden. Detta är grundat i att rationella konsumenter inte förväntas betala mer för en resurs än vad den är värd, samtidigt som producenter inte väntas erbjuda resursen till försäljning för ett pris lägre än resursens värde. Intäkter är ofta svårare att mäta eftersom åtgärderna ofta ger upphov till effekter som saknar marknader och därför också marknadspriser – t.ex. ökad livskvalitet genom förbättrad miljö, större frihet och självständighet som individ med funktionsnedsättning etc.⁴

Olika typer av samhällsekonomiska utvärderingar

Samhällsekonomiska utvärderingar delas vanligtvis in i fyra huvudtyper⁵:

- 1) Kostnadsminimeringsanalyser
- 2) Kostnadseffektanalyser
- 3) Kostnadsnyttoanalyser
- 4) Kostnadsintäktsanalyser

För samtliga gäller samma princip för kostnadsberäkningarna – resursförbrukningen som orsakas av åtgärden identifieras, kvantifieras och värderas i termer av pengar. Metoderna skiljer sig åt i hur man mäter effekterna av åtgärderna. Det är därför i slutändan detta som avgör vad för sorts jämförelse som kan göras och vilket beslutsunderlag analysen kan ge.

En *kostnadsminimeringsanalys* värderar endast de resurser som förbrukas i och med åtgärderna. Om effekterna av åtgärderna är likvärdiga, eller om effekterna av den billigare åtgärden är bättre/mer önskvärda ger analysen tillräckligt beslutsunderlag. Samhällets välfärd blir i detta fall större genom att välja den billigaste åtgärden. Ofta är det dock i

⁴ I princip går det dock att uppskatta vilket värde individer fäster vid sådana effekter genom att genomföra en s.k. betalningsvillighetsstudie. I en sådan frågas, som namnet antyder, individer helt enkelt om hur mycket de är beredda att betala för varan eller tjänsten ifråga.

⁵ se t ex Steen Carlsson K, Höjgård S, Lethagen S, Berntorp E, Lindgren B (2004) Economic Evaluation: what are we looking for and how do we get there? *Haemophilia* 2004;10, sid 44-49.

dessa analyser svårt att med säkerhet säga att effekterna av åtgärderna är likvärdiga. Ofta kan det vara svårt att överhuvudtaget på ett rättvisande sätt värdera och jämföra effekterna.

I en *kostnadseffektanalys* mäts effekterna i någon form av enheter (vunna levnadsår, utsläppsminskningar i kg, etc.). Åtgärderna kan sedan rangordnas efter kostnad per effektenhet och samhällets välfärd blir i regel störst om den med lägst kostnad per effektenhet väljs. Likt kostnadsminimeringsanalysen ger inte heller denna analys någon information om huruvida värdet av åtgärden överstiger dess kostnader.

Kostnadsnyttoanalysen är något av ett specialfall och förekommer ibland vid utvärderingar inom hälso- och sjukvårdområdet. Här mäts effekten i termer av kvalitetsjusterade levnadsår (s.k. QALYs), vilka beräknas genom att bestämma en individs nytta av att befinna sig i ett visst hälsotillstånd och multiplicera denna nytto vikt med tiden individen befinner sig i detta hälsotillstånd. I *kostnadsintäktsanalysen* mäts det sammanlagda värdet av åtgärdernas effekter i samma enhet som deras kostnader, dvs. pengar. Åtgärderna rangordnas sedan efter storleken på deras nettointäkter alternativt kvoten mellan intäkter och kostnader. Även om denna typ av analys är mest heltäckande och också ger hög jämförbarhet med andra områden och sektorer, uppkommer av förklarliga skäl ofta problematiska situationer när samtliga effekter av åtgärder ska värderas i monetära termer.

Den analys som kommer redovisas nedan har i huvudsak karaktären av en kostnadseffektanalys. Dock kan man argumentera för att de två effektenheterna som kommer att jämföras, dvs. en timme personlig assistans och en timme kommunal hemtjänst, inte är helt likvärdiga och då reduceras det till en kostnadsminimeringsanalys. Huvudsaken är att man är uppmärksam när det gäller osäkerheten på intäktssidan och att slutsatserna dras givet att antaganden om detta håller.

Analysmetod

Analysen går ut på att årsvis jämföra kostnaden för personlig assistans 1994-2006 med den faktiska kostnaden för kommunal hemtjänst. Detta framstår som en rimlig jämförelse då traditionell hemtjänst i kommunal regi är det huvudsakliga alternativ som aktualiseras i det fall personlig assistans inte skulle erbjudas. Genom att konstruera två sådana tidsserier över timkostnader och kombinera dessa med det totala antalet timmar personlig assistans som utförts under perioden kan assistansreformens effekt på de offentliga finanserna uppskattas, givet samma insats.

Beräkningsmodellen som utarbetats grundar sig på ett antal antaganden om underliggande parametrar och deras användbarhet, i huvudsak på grund av bristfällig data. För att få fram en passande tidsserie över faktiska kommunala kostnader för hemtjänst har två huvudsakliga utmaningar bemötts. För det första lyser nationell data över den faktiska timkostnaden för kommunal hemtjänst med sin frånvaro. Ett begränsat urval av kommuner som för sådan statistik har därför använts för att uppskatta ett nationellt genomsnitt. Därtill har denna statistik i dessa kommuner inte förts över hela den aktuella tidsperioden utan endast under senare år. En extrapolering utifrån de tillgängliga datapunkterna bakåt i tiden har därför behövts göras. Som underlag för detta har ett arbetskostnadsindex för vårdanställda i kommunal sektor använts. Dessa

metodavvägningar och andra antaganden om parametrar etc. diskuteras mer detaljerat i följande avsnitt.

Data och val av parametrar

Nedan redogör vi för de parametrar som ingår i beräkningsmodellen samt vilken data som använts för att skatta dessa. Vissa dataserier är inte helt kompletta vilket inneburit att vi behövt göra uppskattningar eller extrapoleringar för att komma runt problemet. De eventuella svagheter eller risker som detta medför i diskuteras därför också nedan.

Kostnaden för personlig assistans

De som utför personlig assistans under LASS ersätts genom ett av staten fastslaget schablonbelopp och ansvarig myndighet för administration av detta är Försäkringskassan (Fk). Schablonersättningen ges per utförd assistanstimme och har sedan införandet september 1997 legat på strax över 200 kronor (som tidigare nämnts beviljar Fk i vissa fall förhöjd timersättning med upp till 12 procent av schablonbeloppet). Kostnaden för en timme personlig assistans under LASS fås av den genomsnittligt utbetalda timersättningen under respektive år. Multipliceras den genomsnittliga timersättningen med det totala antalet timmar fås ett formellt mått på LASS totala kostnad, dock exklusive kostnaden för Fk:s administrativa ansvar.⁶ Att den reella kostnaden för samhället troligen överstiger detta kommer att belysas i ett senare skede av rapporten. Detta har sin grund i att landets kommuner, vilka är den största utföraren av personlig assistans, sannolikt har en högre egentlig timkostnad än det schablonbelopp man ersätts med.

Kostnaden för kommunal hemtjänst

Statistik över faktiska kostnader för kommunal hemtjänst samlas dessvärre inte in nationellt idag. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inledde dock 2002 projektet *Hemtjänsttimmen*, vilket innebar att en metod för att mäta kostnaden för en utförd hemtjänststimme arbetades fram tillsammans med representanter för ett tjugotal kommuner. Kommuner har sedan erbjudits att använda metoden för att få större kunskap om sin egen kostnadssituation. SKL eller någon annan central aktör tycks dock ännu inte ha någon ambition att ansvara för nationell statistikinsamling. Ett antal av de kommuner som involverades i projektet från början har dock på egen hand fortsatt att föra statistik på området. Nya kommuner har också anammat mätmetoden. Genom att identifiera dessa kommuner och vända sig till dem har vi lyckats ta fram statistiken för ett urval, om än ett begränsat sådant, av landets kommuner.

En hemtjänststimme förstås här som kostnaden för en timme direkt brukartid, det vill säga där hemtjänstpersonalen är hos brukare eller handlar på uppdrag av brukare. För att få fram kostnaden görs mätningar i två steg. Först summeras vad som kallas totala kostnader för hemtjänst. Här ingår personalkostnader, driftskostnader och overheadkostnader. För att sedan få fram vad en timmes direkt brukartid kostar sätts de summerade kostnaderna i förhållande till totalt antal arbetade timmar, som består av direkt brukartid och kringtid.⁷

⁶ De data över totala utbetalningar, totala timmar osv. som används i analysen har fåtts från Försäkringskassan.

⁷ För en mer gedigen bild över hemtjänsttimmens komponenter och hur den räknas fram se Sveriges Kommuner och Landsting (2007) *Hemtjänsttimmen – vad kostar en timme direkt brukartid?*

<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=5791&A=43453&FileID=147863&NAME=hemtjansttimman.pdf>

Längst fram när det gäller denna statistikinsamling verkar kommunerna i Skåne vara. Flera av länets kommuner för statistiken och vi har ett underlag bestående av ungefär 15 av dessa (beroende på år) från år 2002 och framåt. Ytterligare två kommuner - Karlstad och Sundbyberg – ingår också i urvalet.⁸ Att, som i detta fall kommunerna, verkligen mäter exakt samma sak och på samma sätt är aldrig helt säkert när det gäller decentraliserad datainsamling som denna. Men då mätmetoden är centralt framtagen, har tydliga instruktioner och dessutom bygger på samordning och översyn inbördes mellan kommunerna bör detta inte ge upphov till någon särskild osäkerhet i detta fall. Urvalet lider dock av två andra huvudsakliga svagheter; det är litet (utgör ungefär 5 procent av alla landets kommuner) och det är sannolikt heller inte helt representativt för riket. Viktiga kostnadsdrivare för en hemtjänststimme, vilka också kan tänkas variera mellan kommuner, är bland annat avstånd mellan brukare (dvs. befolkningstäthet) och hur effektiv organisation och förvaltning inom kommunen är. Då befolkningstätheten i samtliga kommuner i urvalet är relativt sett hög bör de ha kortare avstånd och lägre kostnader än riket i stort.

När det gäller organisationens effektivitet och verksamhetens overheadkostnader etc. är det dock svårt att säga om urvalet avviker från riksnormen. Det faktum att man på ett seriöst sätt ändå mäter och följer upp kostnadssorter och kostnadsutveckling på hemtjänstområdet borde dock tala för att det är ett prioriterat område inom dessa kommuner. Det är dock vanskligt att säga hur orsakssambandet mellan detta och kostnaden för en hemtjänststimme ser ut och därför även om, och i sådant fall hur, urvalet kan tänkas avvika. Självklart kan kommunerna i vårt urval tänkas avvika från riksgenomsnittet även på andra sätt som har betydelse för kostnadsbilden. Sammanfattningsvis innebär dessa begränsningar i vårt urval att våra skattningar får ett betydande mått av osäkerhet. Utifrån en viktig faktor (befolkningstäthet/avstånd) kan urvalet snarare tänkas underskatta kostnaden för en hemtjänststimme än överskatta den. I övrigt vore det ovetligt att göra några ytterligare tolkningar och osäkerheten får lindras genom att vi låter resultaten utsättas för noggrann känslighetsanalys med avseende på osäkra parametrar som denna.

Arbetskostnadsindex för vårdpersonal inom kommunal sektor

Kommunstatistiken ovan gäller som nämnts endast för de fem sista åren av den tänkta tidsserien. När man saknar datapunkter för en viss del av en serie kan man extrapolera den, dvs. förlänga den så att den blir komplett, givet antaganden om eventuell underliggande trend. Enklaste sättet då det gäller årsdata är att beräkna genomsnittlig procentuell förändring per år och sedan förlänga serien givet den observerade förändringstakten. När det gäller timkostnaden för kommunal hemtjänst har vi i stället valt att förlänga serien med hjälp av förändringstakten i SCB:s arbetskostnadsindex för vårdpersonal inom kommunal sektor. Den direkta arbetskostnaden uppskattas utgöra ungefär 85-90 procent av kostnaden för en utförd hemtjänststimme.⁹ Då detta index dessutom är väl avgränsat till just den grupp personal som utför den kommunala

⁸ Se bilaga 1 för en förteckning över vilka kommuner som ingår i urvalet.

⁹ Uppsala Kommun, Öhrlings, Pricewaterhousecoopers (2006) *Granskning av LASS-verksamheten* http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Externt/Dokument/Om_kommunen/Revionsrapporter/Gransknin_g_assistanersattning_enligt_LASS.pdf samt Kommunförbundet i Skåne www.kfsk.se/nyckeltal.htm

hemtjänsten bör det rimligen tjäna som ett bra verktyg för att uppskatta den kommunala hemtjänstens kostnadsutveckling.¹⁰

Andra parametrar i beräkningarna

Totala antalet timmar utförd personlig assistans har använts tillsammans med den uppskattade skillnaden i timkostnad för att räkna upp den aggregerade kostnadsskillnaden. Detta görs på både årsbasis och sammanlagt för hela tidsperioden. Data över totalt antal timmar utförd personlig assistans kommer från Fk:s register som baseras på registrerade utbetalningar varje år. Data över inflation och marknadsräntor har också ingått i beräkningarna. SCB:s KPI-index används för att räkna om serien över kostnadsskillnaderna från rörliga till fasta priser. För att få ett riktigt mått på alternativkostnad måste också kostnadsskillnaderna förräntas. På samma sätt som man i framåtblickande samhällsekonomiska utvärderingar diskonterar framtida kostnader och intäkter till ett nuvärde bör tillbakablickande sådana förränta motsvarande poster för att få ekonomiskt riktiga skattningar. Vi använder i första hand den långa marknadsräntan (5 års statskuldväxlar), men prövar också våra resultat mot andra räntenivåer som en del av känslighetsanalysen. Slutligen används också ett mått på fördelning mellan assistansanordnare (kommunal, privat, brukarkooperativ, osv.) som har hämtats från Försäkringskassan. Data för hela perioden finns tillgänglig men dras med viss osäkerhet och jämförelseproblem efter att mätmetoden omarbetats under periodens mitt. På grund av detta har vi valt att uppskatta åren 1994-2000 utifrån utvecklingen under den senare delen av perioden.

Vår beräkningsmodell

Den totala kostnadsskillnaden mellan kommunal hemtjänst och systemet med personlig assistans för ett givet år t kan illustreras med en enklare formel. Om $\hat{c}_{h,t}$ indikerar den uppskattade faktiska kostnaden för en timme utförd kommunal hemtjänst, $c_{p,t}$ den faktiska timkostnaden för personlig assistans och H_t det totala antalet timmar personlig assistans som efterfrågats under året ges den totala kostnadsskillnaden (i nominella termer) för detta år av

$$x_t = (\hat{c}_{h,t} - c_{p,t})H_t$$

där systemet med personlig assistans inneburit en besparing om x_t är större än noll och vice versa. För att få ett rättvisande mått på besparing bör som sagt också hänsyn tas till aktuell alternativkostnad, dvs. en marknadsränta, samt inflation. Om r_t är real ränta (dvs. nominell ränta minus inflation) ges den ”ekonomiska” besparingen för år t därför av

$$x_t^* = (\hat{c}_{h,t} - c_{p,t})H_t \times (1 + r_t)$$

För att få nuvärdet av denna besparing efter en slutperiod T behöver vi räkna ”ränta på ränta”. Den ges av $r_t^* = (1 + r_t) \times (1 + r_{t+1}) \times (1 + r_{t+2}) \times \dots \times (1 + r_{T-1}) \times (1 + r_T) = \prod_t^T (1 + r_t)$, dvs. de årliga avkastningarna från år t till år T multiplicerade med varandra. Slutligen ger

¹⁰ Då det aktuella arbetskostnadsindexet endast sträcker sig tillbaka till 1995 har vi uppskattat förändringen mellan 1994 och 1995 utifrån ett arbetskostnadsindex för arbetare inom utbildning och vård i privat sektor. Jämförs dessa index för åren 1995-2006 visar de sig också överensstämma väl med varandra.

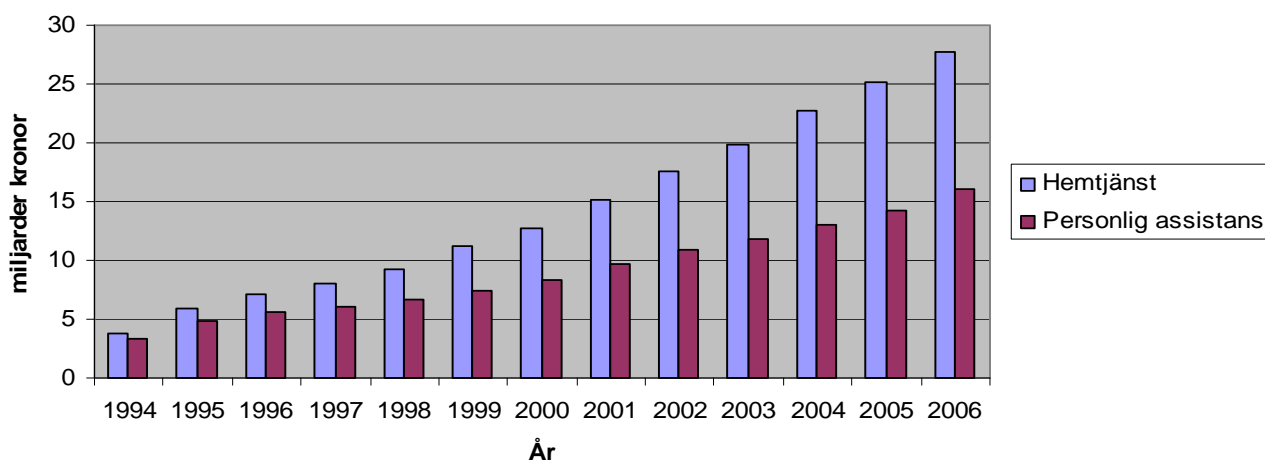
oss detta möjligheten att definiera det ekonomiska nuvärdet av de totala kostnadsskillnaderna för en tidsperiod från och med år t till periodens slut i år T , nämligen

$$X^* = \sum_t x_t^* = \sum_t [(\hat{c}_{h,t} - c_{p,t})H_t \times (1 + r_t^*)] \quad (1)$$

där Σ är ett summatecken som innebär att vi summerar nuvärdet av kostnadsskillnaderna från år t fram till slutåret. Det sammanlagda resultatet, X^* , indikerar således att systemet med personlig assistans, givet att antal efterfrågade timmar vore detsamma, inneburit en besparing för samhället om X^* är större än noll och vice versa. I analysen nedan kommer tidsperioden 1994-2006 stå i fokus, dvs. t går från 1994 till $T = 2006$. Värdet på X^* som fås kommer som tidigare diskussion berört vara förenat med en del osäkerhet. Vi kommer därför senare analysera hur det påverkas då underliggande variabler såsom $\hat{c}_{h,t}$, H_t och r_t^* skiftar.

Resultat

Inledningsvis presenteras ett genomsnitt för samtliga kommuner i urvalet utifrån vår beräkningsmodell. Enligt ovan nämnda formel uppskattar vi eventuella besparingar, x_t , genom att subtrahera den timliga kostnaden för personlig assistans, $c_{p,t}$, från kostnaden för en hemtjänststimme, $\hat{c}_{h,t}$. För att få fram den totala kostnadsskillnaden multiplicerar vi sedan med H_t , det totala antalet timmar av personlig assistans. I figur 1 ges en överblick av kostnadsutvecklingen under de undersökta åren, där x_t skall ses som skillnaden mellan diagrammets staplar.

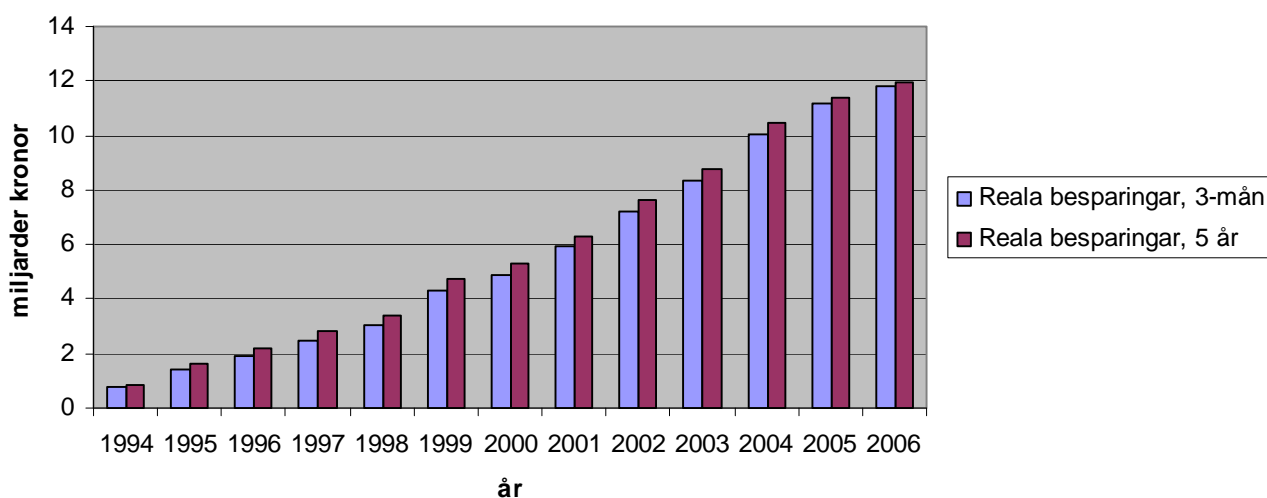


Figur 1: Kostnader hemtjänst kontra personlig assistans (om alla timmar hade producerats av icke-kommunala assistansanordnare)

Resultaten visar på betydande skillnader i kostnader. Under det första året efter reformen uppgick kostnadsskillnaderna till över 510 miljoner kronor. Vid undersökningens sista år 2006 hade skillnaderna accelererat till över 11,5 miljarder. Genomsnittlig årlig kostnadsskillnad för perioden uppgår till 5,6 miljarder per år.

Resultaten förutsätter att alla assistanstimmar producerades till en kostnad som är lika med timersättningen från Försäkringskassan för respektive år. Detta hade varit fallet om enbart icke-kommunala anordnare producerade assistanstimmar, eftersom - enligt vad ovan anfördes - kommunernas kostnader för personlig assistans troligen överstiger Försäkringskassans ersättning.

För att få en bild över tidsperiodens reala besparingar nämndes ovan vikten av att införliva en alternativkostnad i analysen. Detta görs genom att inkludera marknadsräntor i beräkningarna. Genom att multiplicera de årliga besparingarna med aktuell marknadsränta (korrigerad för årlig inflation) kan vi därmed uppskatta det ekonomiska nuvärdet av ovan redovisade kostnadsskillnader mellan de två alternativen. Figur 2 ger en helhetssyn över de årliga besparingarnas reala nuvärde, uppdelat efter vald marknadsränta.



Figur 2: Årliga reala besparingar, kort (3 månaders) samt lång (5 års) statsobligationsränta

Årliga och totala besparingar skiljer sig något beroende på vilken marknadsränta man väljer. Då vi summerar de årliga besparingarna med den långa marknadsräntan uppgår totala besparingar till drygt 77 miljarder kronor.¹¹ Detta ger en genomsnittlig årlig besparing på nästan 6 miljarder kronor. Med den korta marknadsräntan uppgår totala besparingar till drygt 73 miljarder kronor, vilket skulle ge en årlig besparing på cirka 5,5 miljarder kronor. Vi finner alltså att personlig assistanssystemet är förenat med betydande besparingar då vi jämför med motsvarande insats inom ramen för kommunal hemtjänst.

Är samhällets besparing verkligen så stor?

I en av Uppsala kommun beställd revisionsrapport gällande underskott i kommunens LASS-verksamhet framgår att det finns betydande skillnader i Fk:s utbetalda belopp och kommunens faktiska timkostnad.¹² Rapporten visar också att privata utförare, i kontrast till kommunen, lyckas driva verksamheten med ett positivt resultat. Som möjliga

¹¹ Samtliga resultat erhålles genom ovan redovisade

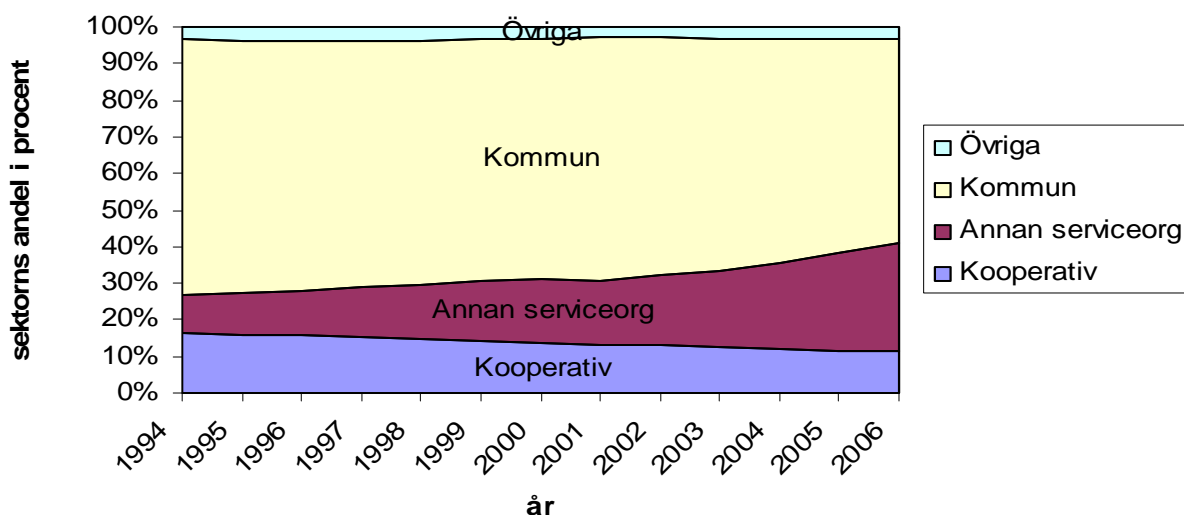
beräkningsmetod; $X^* = \sum_t x_t^* = \sum_t [(\hat{c}_{h,t} - c_{p,t})H_t \times (1 + r_t^*)]$

¹² Öhrlings PriceWaterhouseCoopers, 2006. *Granskning av LASS-verksamheten*,

förklaringar till dessa skillnader anges bland annat högre overheadkostnader, högre arbetsgivaravgifter samt högre grundlöner. Vi antar att andra kommuner har liknande förhållanden.

Om kommunernas faktiska kostnad för personlig assistans överstiger det av Fk:s utbetalda belopp, innebär det att en timme personlig assistans utförd av kommuner inte ger samma besparing som en timme utförd av en annan assistansanordnare. För att komma fram till en så försiktig och säker beräkning av kostnadsbesparingarna som möjligt valde vi därför att inte beakta kommunalt producerade assistanstimmar och ta med endast de timmar personlig assistans i kostnadsjämförelsen vilka utförts av andra anordnare än kommunerna.

Den största delen av personliga assistenter har kommunen som arbetsgivare. Kommunernas del som anordnare har emellertid minskat genom åren; under reformens första år stod kommunerna för cirka 70 procent av insatserna, år 2006 hade andelen minskat till 56 procent. I storleksordning efter kommunerna följer privata assistansanordnare, brukarkooperativ samt de brukare som väljer att själva vara arbetsgivare för sina assistenter. Nedan visas utvecklingen från och med 1994 fram till 2006.

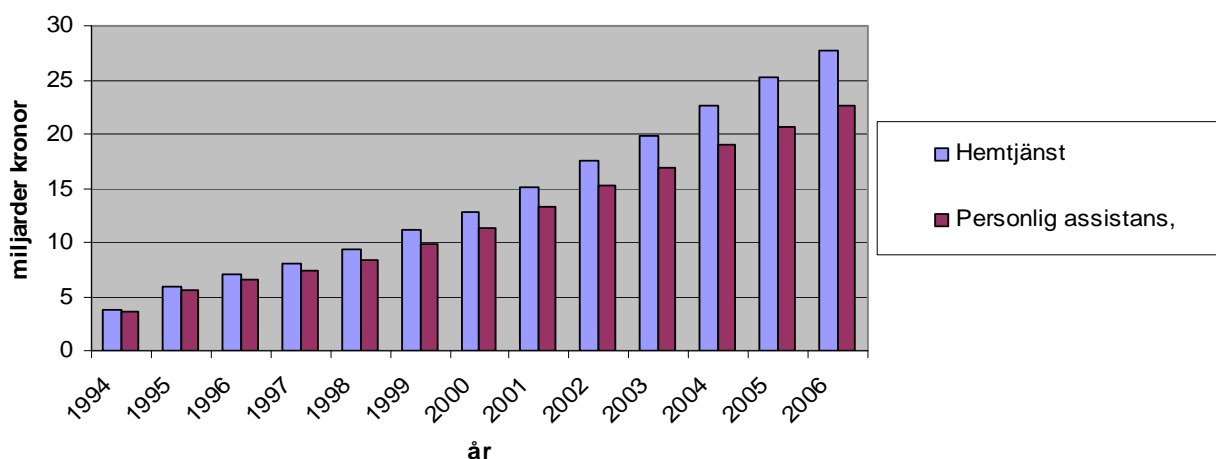


Figur 3: Fördelning av anordnare från 1994 till 2006

Vi bör därför inkludera sammansättningen av anordnarna i analysen för att få ett mer robust resultat. H_t definierades som totalt antal timmar utförd personlig assistans under ett år t . Dessa timmar kan delas in i två kategorier, kommunalt utförda timmar samt timmar utförda av andra anordnare. Detta ger

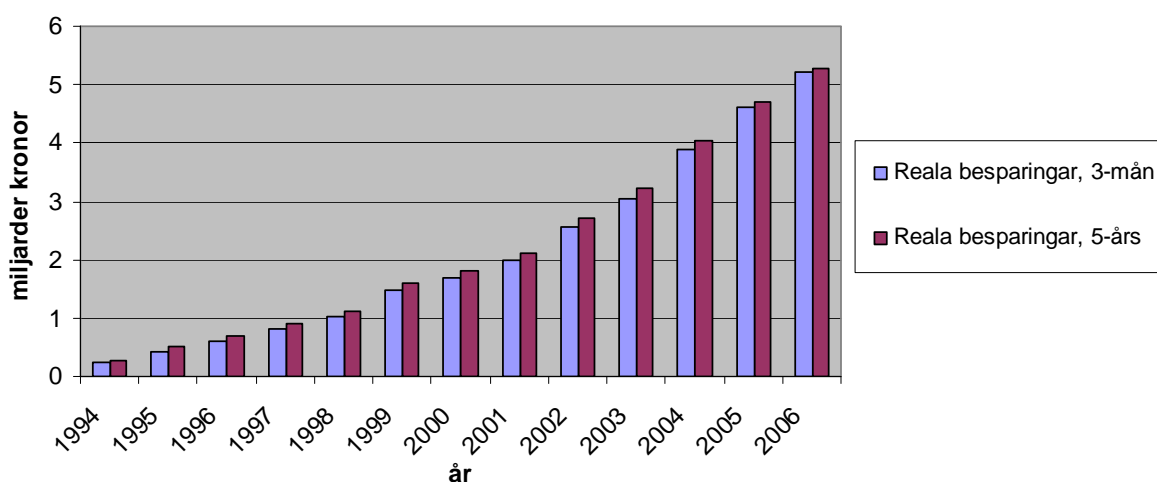
$$H_t = H_{kt} + H_{at}$$

där subindex k står för kommunala timmar och subindex a för andra anordnare. Av detta följer att antalet timmar utförda av övriga anordnare ges av $H_{at} = H_t - H_{kt}$. Genom att byta ut H_t mot H_{at} i ekvation (1) som använts tidigare fås ett mått på de besparingar systemet inneburit, givet att timkostnaden för assistans utförd av kommunen är likvärdig med kommunens kostnad för en timme hemtjänst. I figur 4 ser vi resultatet av detta reviderade mått då vi jämför kostnader för personlig assistans med hemtjänst.



Figur 4: Kostnader hemtjänst kontra personlig assistans (endast icke-kommunalt producerade timmar)

Vi ser alltså att kostnadsskillnaderna minskar betydligt från våra tidigare resultat. Trots detta kvarstår dock stora skillnader. Den genomsnittliga kostnadsskillnaden per år är nu uppemot 2 miljarder, vilket är att jämföra med de dryga 5,5 miljarder som uppskattades tidigare, då vi inte kontrollerade för sammansättningen av anordnare.



Figur 5: Årliga reala besparingar, kort (3 månaders) samt lång (5 års) statsobligationsränta, kontrollerat för anordnarnas sammansättning

Med den långa marknadsräntan uppgår det totala sparandet mellan åren 1994 och 2006 till 29 miljarder kronor, vilket ger ett genomsnitt på drygt 2,2 miljarder kronor per år. Med den korta räntan minskar siffrorna; totalt sparande hamnar på 27,6 miljarder kronor, vilket ger ett årligt genomsnitt på 2,1 miljarder kronor. Vi ser att besparingarna sjunker betydligt då vi utelämnar kommunerna från analysen. Tabell 1 ger en överblick av de olika resultaten.

	Exkl. assistans utförd av kommun 5-åriga statsobligationer	Inkl. assistans utförd av kommun 5-åriga statsobligationer	Exkl. assistans utförd av kommun 3-månaders statsobligationer	Inkl. assistans utförd av kommun 3-månaders statsobligationer
Riket	29	77,3	27,6	73,3

Tabell 1: Reala besparingar för perioden 1994-2006

Givet de nya förutsättningarna med antagandet att kommunerna har en timkostnad för personlig assistans likvärdig med hemtjänst, ser vi alltså hur besparingarna minskar betydligt. Detta antyder att sättet som personlig assistans arrangeras på får stor betydelse för samhällets besparingar, något som vi får tillfälle att återkomma till längre fram i rapporten. Resultaten visar dock på att även då man kontrollerar för sammansättningen av anordnare har betydande besparingar gjorts under den undersökta tidsperioden då personlig assistans jämförs med hemtjänst.

Sammanfattningsvis innebär våra resultat följande:

- De faktiska, reala besparingarna av personlig assistans inom LASS till följd av icke-kommunalt utförande uppgår till ungefär 29 miljarder SEK för perioden.
- Besparingarna skulle ha uppgått till ungefär 77 miljarder SEK om antingen kommunerna var lika kostnadseffektiva som icke-kommunala utförare eller om all personlig assistans utförts av icke-kommunala utförare.

Detta innebär att man från samhällets perspektiv har incitament att låta de icke-kommunala assistansanordnarnas marknadsandel växa – detta ger både en tydligare kostnadskontroll (den faktiska timkostnaden kan aldrig överstiga schablonbeloppet plus den eventuella förhöjningen på 12 procent) och troligtvis också en besparing av offentliga medel. Dessutom finns också stöd för att dessa anordnare erbjuder personlig assistans av högre kvalitet än kommunerna gör (se bl.a. artikel i DN debatt¹³ och en rapport från Länsstyrelserna¹⁴).

¹³ <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=439880&previousRenderType=8>

¹⁴ http://www.lst.se/lst/Publikationer/2007/riktlinjer_hjalp_stjalp.htm

Känslighetsanalys

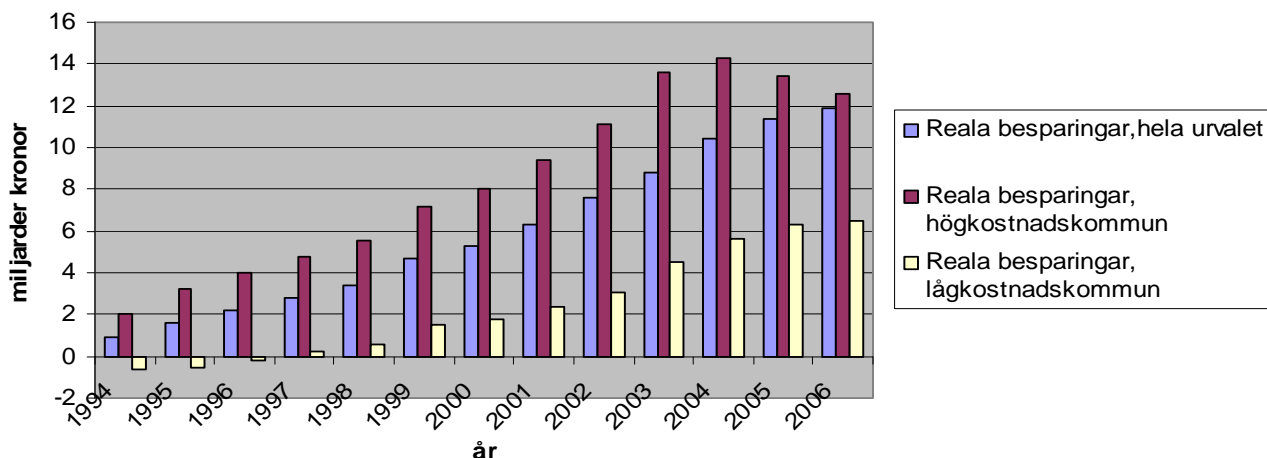
I detta avsnitt förändrar vi olika parametrar i modellen för att ytterligare undersöka analysens tillförlitlighet och belysa eventuella svagheter eller styrkor. Om analysens resultat inte förändras nämnvärt då vi varierar olika parametrar kan vi anta att den är tillförlitlig eller robust. Ifall vi skulle få det motsatta utfallet av känslighetsanalysen är det viktigt att diskutera vad detta kan bero på och vad detta får för effekt på rapportens huvudresultat.

Först studerar vi frågetecknen kring urvalet av kommuner. Ovan belystes problem som hade sitt ursprung i storleken på urvalet och dess representativitet. För att i någon mån mildra detta faktum är det informativt att studera hur olika kommuners hemtjänstkostnader kan skilja sig åt, och hur detta påverkar vår analys av besparingar genom systemet för personlig assistans. Vi redovisar därför uppskattningarna för kostnader och besparingar från föregående avsnitt för de två kommuner med högst respektive lägst uppgiven kostnad för hemtjänsttimmen. Detta ger oss en lägre och en övre gräns med avseende på parametern faktisk kostnad för en kommunal hemtjänsttimme.

Den andra delen i känslighetsanalysen går ut på att syna resultaten genom att analysera de framräknade besparingarna gentemot flera olika räntenivåer. Tidigare har vi använt 3-månaders samt 5-års marknadsränta. Vi kommer nu att utöka dessa med ett antal andra räntesatser. Vi jämför således hur utfallen av besparingarna skiljer åt sig då räntenivån förändras. Dessa två känslighetsanalyser görs för både den del av analysen som inte tar hänsyn till sammansättningen av anordnare och för den del som kontrollerar för detta. I varje delanalys inleder vi med att redovisa den del som inte inbegriper någon kontroll för sammansättningen av anordnare.

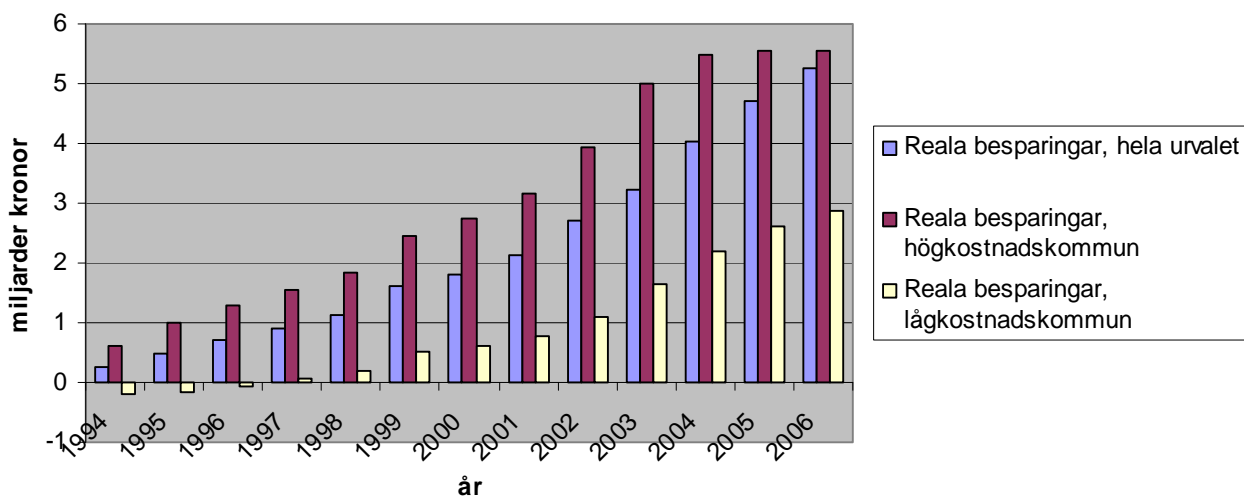
Den kommun i urvalet som anger lägst timkostnad för hemtjänst är Sundbybergs kommun, härafter benämnd som lågkostnadskommun. 1994 till 2006 års genomsnittliga kostnad för lågkostnadskommunen uppgår till drygt 255 kronor, vilket skall jämföras med urvalets högsta kostnad som redovisas i Bromölla kommun (i fortsättningen kallad högkostnadskommun), vars genomsnittliga kostnad hamnar på betydligt högre 375 kronor.

I figur 6 kan vi studera den årliga skillnaden i besparingar mellan kommunerna samt vårt genomsnittliga urval på nationell nivå. Vad diagrammet och analysen visar är hur besparingarna hade utvecklats givet att lågkostnadskommunen eller högkostnadskommunen varit representativa för hela landet.



Figur 6: Besparingar i kommunexempel samt riket, givet 5-års statsobligationer.

Vi ser tydligt att kommunernas uppskattade kostnad för en hemtjänststimme får stora implikationer för besparingarnas nivå. Bland annat kan vi se att lågkostnadskommunen till och med visar på en negativ skillnad för de tre första åren efter reformen. Med lågkostnadskommunens hemtjänstkostnader hade det totala sparandet legat på drygt 31 miljarder med en genomsnittlig årlig besparing på nästan 2,4 miljarder. I tabell 2 ges en översikt av de olika besparingsnivåerna. Motsvarande uppskattning då vi kontrollerar för anordnarsammansättningen, dvs. då vi tar bort den del av anordnarna som består av kommuner, visas i figur 7 nedan.



Figur 7: Reala besparingar exkl. kommuner, lång marknadsränta

Studerar vi figur 7 ser vi hur besparingarna sjunker som en följd av att kommunernas andel av anordnarna utesluts ur beräkningarna. Ser vi till lågkostnadskommunen sjunker det totala sparandet till 12,2 miljarder för hela perioden då vi använder oss av den långa marknadsräntan. Detta kan betraktas som en *lägsta gräns* för de uppskattade reala besparingarna LASS inneburit.

	Riksgenomsnitt	Högekostnadskommun	Lågekostnadskommun
Genomsnittlig timkostnad	325	375	255
Totalt reallt sparande, 5-åriga statsobligationer, exkl. kommun	29	40,2	12,2
Totalt reallt sparande, 3 månaders statsobligationer, exkl. kommun	27,6	38	11,7
Totalt reallt sparande, 5-åriga statsobligationer, inkl. kommun	77,3	109	31,2
Totalt reallt sparande, 3-månaders statsobligationer, inkl. kommun	73,3	102,8	30,1

Tabell 2: Sammanställning av genomsnittliga timkostnader för hemtjänst samt realla besparingar i miljarder kronor.

Tabell 2 visar de summerade besparingarna för kommunerna samt hela urvalet, både okorrigerade och korrigerade för hur stor del av anordnarna som är kommunala. Vi ser också variationen i resultaten då vi använder 5-årig eller 3-månaders marknadsränta. Tabellen visar en rad intressanta resultat. Mest uppenbara är de stora skillnaderna i besparingar då kommunerna antas ha högre kostnader för att utföra personlig assistans än den kostnad som kan kopplas till det utbetalda schablonbeloppet.

Vi kan också se att en annan viktig del är kommunernas redovisade kostnad för en hemtjänsttimme. Denna är i hög grad kritisk för utfallet av besparingarna - ju högre kostnad för hemtjänst, desto större kan besparingarna antas vara. Tidigare restes tveksamheter kring vårt urval av kommuner och problemen med att finna ett mått på den faktiska kostnaden för en hemtjänsttimme som var jämförbart över landets kommuner. Trots denna problematik finns det saker som talar för vårt urval. Generellt bör hemtjänst som utförs i kommuner med längre avstånd och mer körtid vara dyrare än i små och mer urbana kommuner. Eftersom sådana kommuner är överrepresenterade i vårt urval bör detta därmed ge ett resultat som förskjuts mot *mindre* besparingar än vad som i själva verket varit fallet.

Vi vänder nu till att se vad som händer med våra resultat då vi varierar alternativkostnaden, dvs. marknadsräntan. Vi börjar precis som tidigare med den del av analysen som är oberoende av sammansättningen av anordnare. Vi inkluderar våra låg- och högekostnadskommuner.

	1 månad	3 månader	12 månader	2 år	5 år
Hela urvalet	73,2	73,3	74,1	75,6	77,3
Lågekostnadskommun	30	30,1	30,3	30,7	31,2
Högekostnadskommun	102,7	102,8	104	106,2	109

Tabell 3: Totala besparingar med olika marknadsräntor

Vi ser i tabell 3 ovan att utfallen bara har marginella effekter på studiens primära resultat. För hela urvalet ökar beloppet med cirka 5,5 procent då vi går från den kortaste till den längsta räntan. För lågekostnadskommunen blir skillnaden 4 procent, för högekostnadskommunen cirka 6 procent. Förvisso är dessa skillnader viktiga rent procentuellt, och tabellen visar i vissa fall på miljardbeloppsskillnader, men det ändrar inte den övergripande resultatanalysen. Vidare gör vi samma sak för de resultat som är justerade för sammansättningen av anordnare.

	1 månad	3 månader	12 månader	2 år	5 år
Hela urvalet	27,5	27,6	27,9	28,4	29
Lågstkostnadskommun	11,7	11,8	11,9	12	12,2
Högkostnadskommun	38	38	38,5	39,2	40,2

Tabell 4: Totala besparingar med olika marknadsräntor, exklusive kommun

Som ovan visar vi i tabell 4 vad som händer då vi går från den kortaste till den längsta räntan. För hela urvalet ökar besparingarna med ungefär 5,5 procent, för lågstkostnadskommunen är ökningen cirka 4 procent, medan ökningen för högkostnadskommunen hamnar på strax under 6 procent. I likhet med föregående resultat finner vi inte heller här något som motsäger studiens primära resultat.

Slutsatser

Denna rapport har kunnat visa på stora kostnadsskillnader då vi jämför det totala antalet timmar av utförd personlig assistans med motsvarande insats inom ramen för kommunal hemtjänst. I ett första steg då vi bedömer de samhälleliga besparingarna antar vi att kommunerna har en större timkostnad för personlig assistans än den som utgörs av det utbetalda schablonbeloppet. Då vi utesluter kommunerna ur analysen uppgår tidsperiodens (1994-2006) totala reala besparingar till 29 miljarder kronor. På grund frågetecknen kring vårt urval väljer vi att visa den lägre gränsen vad gäller besparingar, detta genom att använda oss av den kommunen i vårt urval med lägst hemtjänstkostnader. Då vi gör detta får vi en *lägre gräns* för tidsperiodens totala reala besparingar på 12 miljarder kronor. Vi ser alltså att båda dessa resultat tydligt visar att betydande besparingar görs inom systemet för personlig assistans i jämförelse med den kommunala hemtjänsten, givet samma tidsmässiga insats.

Sedan tidigare vet vi dessutom att besparingarna skulle bli betydligt större om kommunerna producerade personlig assistans lika effektivt som icke-kommunala utförare eller om vi antog att all personlig assistans utfördes av andra, icke-kommunala anordnare. I detta fall finner vi att samhällets totala reala sparande för perioden skulle hamna på 77 miljarder kronor givet vårt urval av kommuner. Även här för vi in en lägre gräns för besparingarna genom att utgå från den kommun i urvalet som har lägst kostnader för hemtjänst. Med dessa förutsättningar skulle besparingarna hamna på 31 miljarder kronor för den undersökta perioden. Analysen antyder att betydande samhällsekonomiska vinster är kopplade till systemet med personlig assistans gentemot hemtjänst, oavsett om vi använder oss av den genomsnittliga hemtjänstkostnaden eller den för urvalet allra lägsta hemtjänstkostnaden.

I inledningen nämndes att problemen med att utvärdera intäktssidan (enkelt uttryckt kvalitén) hos de två alternativen personlig assistans och hemtjänst. Rapportens resultat visar tydligt att om vi antar att systemen kan sägas vara likvärdiga, skall vi föredra personlig assistans framför hemtjänst eftersom den innebär lägre enhetskostnader och därmed större besparingar.

Skulle vi däremot göra andra antaganden om värdet av de producerade tjänsterna kommer resultaten givetvis få omtolkas. I detta fall medger själva definitionerna av de olika systemen möjliga kvalitetsskillnader. Som vi tog upp tidigare skall personlig assistans

erbjuda goda levnadsvillkor, i jämförelse med traditionell hemtjänst som enligt socialtjänstlagen skall erbjuda skäliga levnadsvillkor. Därmed finns det skäl att misstänka att systemet för personlig assistans implicerar ytterligare nytta eller vinster, förutom kostnadsbesparingarna. För att närmre utreda detta planeras för en bredare datainsamling i syfte att genomföra en längre och djupare studie av vad systemet för personlig assistans kan tänkas ha för implikationer för välfärden hos brukare och samhället i stort.

Bilaga 1

Kommunurval, observationsår

Bromölla, 2003-2006

Burlöv, 2003-2006

Eslöv, 2002

Hörby, 2002-2006

Karlstad, 2006

Landskrona, 2002-2006

Limhamn, 2004-2005

Lund, 2002-2005

Perstorp, 2004-2006

Simrishamn, 2002-2006

Sjöbo, 2002-2006

Sundbyberg, 2006

Tomelilla, 2002-2006

Vellinge, 2004-2006

Ystad, 2005-2006

Örkelljunga, 2004-2006

Östra Göinge, 2002-2006

Referenser

Litteratur

Drummond M, Sculpher MJ, Torrance G, O'Brien B, Stoddart G (2005) *Methods for the Evaluation of Health care Programmes* (third edition.), Oxford University Press 2005. Oxford

Steen Carlsson K, Höjgård S, Lethagen S, Berntorp E, Lindgren B (2004) Economic Evaluation: what are we looking for and how do we get there? *Haemophilia* 2004;10, sid 44-49.

Zarb G, Nadash P (1994). Cashing in on Independence: Comparing the costs and benefits of cash and services. *Derby*: BCODP/PSI.

Internet

Dagens Nyheter (2005) *Kommunerna är sämst på att personlig assistans*
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=439880&previousRenderType=8>

Duffy, Simon (lead author) (2006) *The Economics of Self-Directed Support*. Discussion Paper
www.in-control.org.uk

Hurtsfield, J. Parashar, U and Schofield, K. (2007) *The costs and benefits of independent living*.
www.officefordisability.gov.uk/publications/

Kommunförbundet Skåne. *Nyckeltal – vård och omsorg*.
<http://www.kfsk.se/nyckeltal.htm>

Länsstyrelserna (2007) *Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?*
http://www.lst.se/lst/Publikationer/2007/riktlinjer_hjalp_stjalp.htm

Sveriges Kommuner och Landsting (2007) *Hemtjänststimmen – vad kostar en timme direkt brukartid?*
<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=5791&A=43453&FileID=147863&NAME=hemtjanstimman.pdf>

Uppsala Kommun, Öhrlings, Pricewaterhousecoopers (2006) *Granskning av LASS-verksamheten*
http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Extern/Dokument/Om_kommunen/Revionsrapporter/Granskning_assistanersattning_enligt_LASS.pdf