Jesper Salö

Från:	Jesper Salö
Skickat:	den 2 mars 2026 15:05
Till:	Stadskontoret Postlista
Kopia:	Annika Gottfridsson; Torbjörn Sundström; Mihaela Covaciu; Ellen Andersson; Katarina Dahlqvist; FSF Postlista
Ämne:	Funktionsstödsnämndens uppdrag ur Delårsrapport 2025 Malmö stad - Volym- och kostnadsutveckling inom insatsen personlig assistans
Bifogade filer:	Beslut FSN 260223 (§18) Årsanalys 2025 med särskilt yttrande (M+C) och (V).pdf; Volym- och kostnadsutveckling inom insatsen personlig assistans.pdf

Funktionsstödsnämndens uppdrag ur Delårsrapport 2025 Malmö stad - Volym- och kostnadsutveckling inom insatsen personlig assistans

Överlämnar härmed till **stadskontoret,** funktionsstödsnämndens utredning av volym- och kostnadsutveckling inom insatsen personlig assistans.

Aktuellt uppdrag gavs till funktionsstödsnämnden i samband med Malmö stads Delårsrapport 2025 (Beslut 2025-10-30 § 202) och resultatet av utredningen ska rapporteras senast i samband med årsanalys 2025. Bifogas görs därför även beslut från funktionsstödsnämndens sammanträde 2026-02-23 (§ §8 Årsanalys) där även aktuell utredning behandlades.

Beslut skickas enligt instruktion till registrera.stk@malmo.se.

Diarienummer på funktionsstödsförvaltningen är **FSN-2026-177.**
Diarienummer på stadskontoret **STK-2025-62**.

Jesper Salö
Kanslisamordnare och nämndsekreterare

MALMÖ STAD
Funktionsstödsförvaltningen
Kansli-, kommunikations- och kvalitetsavdelningen
Fänriksgatan 1
205 80 Malmö
jesper.salo@malmo.se
Telefon: 040 34 04 34

Malmö stad
Funktionsstödsnämnden

Protokollsutdrag

Sammanträdestid	2026-02-23 kl 09:00
Plats	Funktionsstödsförvaltningen, Fänriksgatan 1
Utses att justera	Carin Gustafsson (V)
Justeringen	2026-03-02
Protokollet omfattar	§18

Underskrifter

Sekreterare .....
Jesper Salö

Ordförande .....
Roko Kursar (L)

Justerande .....
Carin Gustafsson (V)

Beslutande ledamöter

Roko Kursar (L) (Ordförande)
Bengt Persson (S) (Vice ordförande)
Malin Ahlström (M) (Andre vice ordförande)
Susanne Jönsson (S)
Munir Niazi (S)
Bahhar Mohammadi Norén (S)
Jenny Cecilia Carlbom (MP)
Lise-Lott Douhane (M)
Uno Hansson (SD)
Stefan Claesson (SD)
Carin Gustafsson (V)
Madeleine Håkansson (V)
Björn Karlsson Lenander (M) ersätter Joakim Larsson (M)

Ej tjänstgörande ersättare

Klaus Peter Nilsson (S)
Asma Naim Ahmad Saleh (MP)
Karin Leo (M)
Ewa Langerbeck (C)
Jane Sophie Charlotte Olin (SD)
Jeanette Persson (SD)
Marcus Falk (V)
Nina Delfin (V)

Övriga närvarande

Jesper Salö (nämndsekreterare)
Charlotte Widén Odder (förvaltningsdirektör)
Annika Gottfridsson (ekonomichef)
Joakim Hansson (avdelningschef stöd, assistans och daglig verksamhet)
Mikael Mannsdorff (avdelningschef LSS-bostäder)
Malin Hansson (HR-chef)
Viktoria Åkesson (avdelningschef kansli, kommunikation och kvalitet)
Åhörare från allmänheten
Tobias Segerheden (personalföreträdare Vision)
Annika Löfstedt (personalföreträdare Kommunal)
Lina Bergendorff Zetterman (personalföreträdare Saco)
Ellen Andersson (utredare kansli, kommunikations och kvalitet)
Torbjörn Sundström (enhetschef ekonomiavdelningen)
Mihaela Covaciu (controller ekonomiavdelningen)

§ 18 Årsanalys 2025

FSN-2026-177

Sammanfattning
Förvaltningen har tagit fram en Årsanalys för 2025 till funktionsstödsnämnden.

Årsanalysen är den sista ordinarie uppföljningen 2025 och blir också nämndens rapport till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Rapporten ger en bild över måluppfyllelse, verksamhet och ekonomiskt utfall för året.

I samband med kommunfullmäktiges behandling av "Delårsrapport 2025 Malmö stad" (STK-2025-62) gavs funktionsstödsnämnden i uppdrag att utreda volym- och kostnadsutveckling inom insatsen personlig assistans och rapportera resultatet av utredningen senast i samband med årsanalys 2025. Volym- och kostnadsutvecklingen utgör en del av Årsanalys 2025 men redovisas i egen bilaga.

Vid mötet lyfter direktör och ekonomichef särskilt de ekonomiska utmaningarna 2026 såsom utvecklingen av volymerna inom daglig verksamhet och boendestöd, boendestrukturer inom LSS-boenden för vuxna, den ovissa utvecklingen av personlig assistans och det behovet av att följa upp förvaltningens tilldelningsmodell.

Beslut
1. Funktionsstödsnämnden godkänner Årsanalys 2025.

2. Funktionsstödsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att i arbetet med förbättrade nyckeltal börja redovisa antalet anställda per yrkeskategori.

Reservationer och särskilda yttranden
Malin Ahlström (M), Lise-Lott Douhane (M), Björn Lenander (M), Karin Leo (M) och Eva Langerbeck (C) lämnar ett särskilt yttrande i ärendet. (se Bilaga 1)

Madeleine Håkansson (V), Carin Gustafsson (V) Marcus Falk (V) och Nina Delfin (V) lämnar ett särskilt yttrande i ärendet. (se Bilaga 2)

Ajournering
Efter föredrag och frågestund tar mötet en paus (ajourneras) i 20 minuter för politiska överläggningar samt kaffe.

Yrkanden
Malin Ahlström (M) yrkar att nämnden även ska uppdra åt förvaltningen att i arbetet med förbättrade nyckeltal börja redovisa antalet anställda per yrkeskategori.

Roko Kursar (L) instämmer i Ahlströms (M) föreslagna tilläggsbeslut om att uppdra åt förvaltningen att i arbetet med förbättrade nyckeltal börja redovisa antalet anställda per yrkeskategori.

Beslutsgång
Ordförande finner att det enbart finns ett förslag till beslut vilket är att godkänna Årsanalys 2025 samt ge förvaltningen i uppdrag att i arbetet med förbättrade nyckeltal börja redovisa antalet anställda per yrkeskategori.

Ordförande frågar nämnden om förslaget är rätt uppfattat och om nämnden i så fall kan besluta i enlighet med detta. Efter jakande svar finner ordförande att en enig nämnd godkänner årsanalysen och ger förvaltningen i uppdrag att i arbetet med förbättrade nyckeltal börja redovisa antalet anställda per yrkeskategori.

Beslutet skickas till

Stadskontoret via programmet Stratsys

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse FSN 260223 - Årsanalys 2025
- Beslut FSN-AU 260213 (§40) Årsanalys 2025
- Funktionsstödsnämndens Årsanalys 2025
- Volym- och kostnadsutveckling inom insatsen personlig assistans
- Uppdrag ur Delårsrapport 2025 Malmö stad
- Nyckeltalsbilaga
- Presentation FSN 2026-02-23 - Årsanalys 2025

Bilaga 1

Särskilt yttrande

Årsanalys 2025, FSN-2026-177

Vi noterar att årsanalysen visar ett överskott inom daglig verksamhet om 23 miljoner kronor. Detta är i grunden inte ett positivt resultat. Överskottet beror på att planerade verksamheter inte har startats, trots att efterfrågan på insatsen är hög. När Malmöbor har rätt till stöd enligt lag ska kommunen säkerställa att verksamhet finns på plats. Att inte verkställa beslut och samtidigt redovisa ett överskott är ett tecken på bristande genomförandekraft, inte god ekonomisk hushållning.

För oss är det centralt att ekonomisk omställning alltid utgår från kärnuppdraget. Vakansprövningar och genomlysningar av tjänster på förvaltningsnivå måste vara en del av ett kontinuerligt effektiviseringsarbete. Resurser ska i första hand användas där de gör störst nytta – nära brukarna. Malmöbornas rättigheter ska tillgodoses, och organisationen ska dimensioneras utifrån detta.

Vi ser med oro på ökningen av icke brukarnära anställda som ökat med 91 tjänster sedan 2021 medan brukarnära bara ökat med 12 tjänster. Även från 2024 till 2025 ser vi samma riktning där icke brukarnära ökar med 28 tjänster medan brukarnära minskar med 49 tjänster. Det är en utveckling som riskerar att förskjuta fokus från verksamhetens kärna. Vi har därför yrkat på att detta ska följas upp per yrkeskategori, för att skapa transparens och möjliggöra politisk styrning. Att anställa på förvaltningsnivå samtidigt som ekonomisk omställning leder till färre brukarnära medarbetare är en prioritering vi inte delar. För oss är det självklart att resurser i första hand ska gå till verksamhet nära Malmöbon.

När det gäller arbetsmiljö och kvalitet ser vi att arbetsskador minskar, samtidigt som tillbuden och HSL-avvikelserna ökar. Det kräver en fördjupad analys. Är ökningen ett tecken på förbättrad rapporteringskultur, eller speglar den en reell försämring i arbetsbelastning och kvalitet? Om den brukarnära personalen minskar kan det påverka både arbetsmiljö och levnadsvillkor. Här behöver nämnden få en tydligare genomlysning.

Årsanalysen konstaterar även att LSS-boenden behöver utnyttjas med större effektivitet. Med visionen om rätt resurs, på rätt plats och i rätt tid, där både SIP (samordnad individuell plan) och genomförandeplan är centrala verktyg, hade vi gärna sett en fördjupad analys av hur dessa processer ska utvecklas för att kunna uppfylla förvaltningens vision.

Funktionsstödsnämnden 2026-02-23

Malin Ahlström (M)

Lise-Lott Douhane (M)

Björn Lenander (M)

Karin Leo (M)

Ewa Langerbeck (C)

Vänsterpartiet

Bilaga 2

Särskilt yttrande

Årsanalys 2025, FSN-2026-177

Vänsterpartiet har tagit del av en välskriven årsanalys för 2025 och önskar med detta särskilda yttrande lyfta vissa delar. Det är glädjande att alla målområden bedöms vara uppfyllda men trots det stora omställningsarbete som förvaltningen genomgått de senaste åren rapporterar fackliga organisationer fortsatt om en obalans mellan krav och resurser. Att samverkan har utvecklats avsevärt lyfts av fackliga som en positiv förändring som Vänsterpartiet instämmer i.

I årsanalys 2025 lyfts en ökning av lex Sarah, speciellt lyfts att 16 lex Sarah (jämfört med 6 2024) utretts och anmälts vidare till IVO. Vänsterpartiet ser med tillit på en ökad transparens och tillämpning av rutiner för rapportering och utredning men i sammanhanget bör nämnas att det finns en risk för att det handlar om fler missförhållanden. Vänsterpartiet ser därför fram emot en återrapportering om hur utvecklings- och kvalitetsarbetet förlöper under 2026 speciellt avseende ökade kunskaper inom rapporteringsskyldighet och uppföljning av avvikelser, kompetens inom alternativ och kompletterande kommunikation samt brister i dokumentation och läkemedelshantering.

Resultatet för 2025 är +0,7 Mkr men bakom denna siffra döljer sig stora skillnader mellan avdelningar och verksamheter. Funktionsstödsnämnden beviljades, i samband med godkännandet av Delårsrapport 2025, ansvarsfrihet från underskott om högst 16 Mkr relaterat till personlig assistans vars underskott uppgick till -7,3 Mkr. Vänsterpartiet anser fortsatt att funktionsstödsnämnden ska befrias från ansvar för underskott som uppkommer inom personlig assistans utifrån att utvecklingen av personlig assistans är osäker och att assistansersättningen inte räknas upp i tillräcklig grad. Underskott inom Bostad med särskild service LSS och externa platser vägs upp av överskott inom daglig verksamhet och förvaltningsövergripande verksamhet. Detta är information som är oerhört värdefull inför att beslut om budget 2026 ska tas men eftersom årsanalys 2025 behandlas *efter* budget 2026 riskerar obalansen mellan krav och resurser kvarstå under 2026.

Avslutningsvis vill Vänsterpartiet påpeka att varje rättighetsbärares rätt till goda levnadsvillkor och varje anställds rätt till en god arbetsmiljö alltid måste stå över ekonomi.

Funktionsstödsnämnden 2026-02-23

Carin Gustafsson (V)

Madeleine Håkansson (V)

Marcus Falk (V)

Nina Delfin (V)

Volym- och kostnadsutveckling inom insatsen personlig assistans

Funktionsstödsnämnden

Malmö stad

Innehåll

1. Sammanfattning 3

2. Uppdraget 3

3. Inledning och bakgrund 4

4. Disposition 4

5. Om personlig assistans, delat huvudmannaskap och utförarverksamhet 4

6. Kostnadsutvecklingen inom den personliga assistansen i sin helhet 5

7. Ändringar i lagstiftningen och andra omvärldsfaktorer 7

8. Analys av kostnads- och volymutveckling inom de olika delarna av den personliga assistansen 8

8.1 Personlig assistans SFB 8

8.2 Personlig assistans LSS 12

8.3 Kommunalt utförande av personlig assistans 16

9. Slutsatser och utveckling framöver 20

1. Sammanfattning

Funktionsstödsnämnden har på uppdrag av kommunfullmäktige analyserat volym- och kostnadsutvecklingen inom personlig assistans under perioden 2020–2025 med särskilt fokus på sambandet mellan utvecklingen och genomförda lagändringar.

Analysen visar att kostnadsökningarna till stor del beror på faktorer som nämnden inte kan påverka. Antalet ärenden med statlig assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken har ökat, samtidigt som osäkerheten kring Försäkringskassans beslut och retroaktiva fakturering försvårar prognos- och budgetarbetet. Parallellt har antalet brukare med personlig assistans enligt LSS minskat, men detta har motverkats av en kraftig ökning av antalet beviljade assistanstimmar per ärende, särskilt efter lagändringarna 2023. Den kommunala utförarverksamheten för personlig assistans visar samtidigt återkommande negativa budgetavvikelser, främst till följd av att den statliga schablonersättningen inte täcker de faktiska kostnaderna för utförandet. Skillnaden mellan löneutvecklingen för personliga assistenter och uppräkningen av schablonersättningen har ökat över tid och förstärks av kommunala villkor såsom lägre heltidsmått, ansvar för sjuklönekostnader, jourersättning, övertalighet och krav på kvalitet och kontinuitet.

Sammantaget bedöms utvecklingen inom personlig assistans innebära en fortsatt ekonomisk utmaning för nämnden under flera år framöver, i synnerhet mot bakgrund av att ett statligt övertagande av huvudmannaskapet bedöms bli kraftigt försenat samtidigt som volymförändringar inom insatsen präglas av oförutsägbarhet.

2. Uppdraget

Funktionsstödsnämnden prognostiserade till Delårsrapport 2025 ett underskott om 16 miljoner kronor hänförligt till personlig assistans. Detta var ett minskat underskott jämfört med årsbokslutet för 2024, då nämnden redovisade ett underskott på 43 mnkr avseende denna insats. Det var även ett förbättrat resultat jämfört med det underskott om 18 miljoner kronor som prognosticerades i Ekonomisk prognos 2025.

I samband med godkännandet av Delårsrapport 2025 gav kommunfullmäktige funktionsstödsnämnden i uppdrag att utreda volym- och kostnadsutveckling inom insatsen personlig assistans och rapportera resultatet av utredningen senast i samband med årsanalys 2025. Uppdraget syftar till att analysera volym- och kostnadsutvecklingen inom personlig assistans där sambandet mellan utvecklingen och genomförda förändringar i lagstiftningen bör vara i fokus. Kommunfullmäktige befriade även tillfälligt funktionsstödsnämnden från ansvar för underskott om högst 16 mnkr för 2025 hänförligt till insatsen personlig assistans.

2025 års resultat blev en negativ budgetavvikelse om 7,3 miljoner kronor avseende insatsen personlig assistans i sin helhet.

3. Inledning och bakgrund

Personlig assistans är en insats enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som syftar till att ge personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar stöd i vardagen och därigenom möjliggöra ett liv med självbestämmande, integritet och delaktighet. På så sätt utgör personlig assistans en central del av det svenska välfärdssystemet och av arbetet för att säkerställa mänskliga rättigheter och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning.

Insatsen kan ges för hjälp med grundläggande behov som personlig hygien, måltider och kommunikation, men omfattar ofta även stöd vid fritidsaktiviteter, förflyttningar och annan livsföring. Personlig assistans regleras både i LSS och i Socialförsäkringsbalken (SFB), vilket innebär att ansvaret för insatsen delas mellan kommunerna och staten.

De senaste årens utveckling inom personlig assistans, som till stor del beror på omvärldsfaktorer som nämnden inte kan påverka, leder till negativa effekter för nämndens ekonomi. Samtidigt kan omfattande omfördelningar inom befintlig budgetram i syfte att finansiera utvecklingen inom personlig assistans leda till negativa effekter inom övrig verksamhet samtidigt som en ekonomisk obalans för nämnden som helhet kvarstår.

4. Disposition

Utredning, finansiering och utförande av personlig assistans delas mellan flera aktörer och lagrum vilket gör det svårt att få en tydlig överblick av insatsen. SKR slår i en rapport fast att personlig assistans är den LSS-verksamhet som är svårast att följa upp till följd av ”de komplicerade regler som det delade huvudmannaskapet mellan staten och kommunerna för med sig och den krångliga finansieringslösningen”.

För att klargöra begrepp, ansvarsfördelning och finansiering presenteras nedan en kortare översikt av hur det kommunala och det statliga ansvaret fördelas, samt hur utförarverksamheten är konstruerad. Därefter följer en genomgång av kostnadsutvecklingen inom personlig assistans i Malmö de senaste åren, vad den beror på och vilka möjligheter funktionsstödsnämnden har att påverka utvecklingen, samt vilka konsekvenser den har för övriga verksamhetsområden.

I denna utredning har tidsramen för beskrivning och analys av kostnads- och volymutveckling valts till perioden 2020 - 2025 och externa jämförelser begränsats till riket, Skåne, Lund och Göteborg på samma sätt som i ärendet Delårsrapport 2025 Malmö stad (STK-2025-62).

5. Om personlig assistans, delat huvudmannaskap och utförarverksamhet

Ansvaret för personlig assistans delas mellan stat och kommun, beroende på omfattningen av den enskildes assistansbehov.

Staten ansvarar för den del av insatsen som kallas personlig assistans med assistansersättning enligt SFB. Ansvaret innebär att staten, genom Försäkringskassan, utreder och finansierar merparten av personlig assistans för personer som har grundläggande behov på 20 timmar per vecka eller mer. De grundläggande behoven är de som är mest integritetsnära, som hygien och måltider, och utgör ofta endast en mindre del av brukarens totala assistansbehov. För brukare

som har personlig assistans enligt SFB finansierar Försäkringskassan alla utförda timmar, förutom de 20 första i veckan. Dessa finansieras av kommunen.

Gällande själva beslutet om personlig assistans SFB åligger detta helt och hållet på Försäkringskassan, utan insyn eller delaktighet från kommunen.

Den kommunala assistansen benämns vanligtvis personlig assistans enligt LSS. Kommunen ansvarar för att handlägga och finansiera all assistans för personer vars grundläggande behov understiger 20 timmar per vecka. På samma sätt som inom personlig assistans SFB utgör de grundläggande behoven endast en mindre del av den enskildes totala stödbehov och samtliga assistanstimmar LSS finansieras av funktionsstödsnämnden.

Ur brukarens perspektiv finns ingen kvalitativ skillnad mellan personlig assistans enligt SFB och LSS – den enskilde har rätt till samma typ av stöd, oavsett om det är stat eller kommun som utreder och finansierar. Konstruktionen med det delade huvudmannaskapet är därmed i grunden ett sätt för lagstiftaren att fördela insatsens kostnader mellan stat och kommun.

Utöver utredning och finansiering har insatsen en tredje del, frånskild de övriga två – utförandet av själva assistansen. Enligt lagstiftningen har den enskilde rätt att själv välja utförare. Det kan vara familjemedlemmar, föreningar, företag eller kommunen. Oavsett vem den enskilde väljer är det Försäkringskassan eller kommunen, beroende på om det handlar om personlig assistans enligt SFB respektive enligt LSS, som finansierar utförandet. Kommunen har dock ett särskilt ansvar att säkerställa att alla med beviljad insats får det stöd de har rätt till. Om ingen extern aktör är villig att utföra assistansen, är det kommunens ansvar att göra det. Därtill åligger det kommunen att utföra assistans för personer som inte aktivt väljer utförare.

Det kommunala ansvaret för personlig assistans kan därmed sammanfattas till tre delar;

- Finansiering av de första 20 timmarna i veckan av personlig assistans enligt SFB (staten, genom Försäkringskassan, utreder och beslutar)
- Utredning och finansiering av all personlig assistans enligt LSS
- Utförande av personlig assistans enligt både LSS och SFB

6. Kostnadsutvecklingen inom den personliga assistansen i helhet

Tabellen illustrerar kostnadsutvecklingen i Malmö i förhållande till budgeterade ekonomiska medel för den personliga assistansen i sin helhet under perioden 2020 - 2025. Detta innebär att nettokostnaden (utfallet) omfattar kommunens betalningsansvar för de första 20 assistanstimmarna i veckan oavsett utförare inom personlig assistans SFB, finansieringen av personlig assistans LSS i sin helhet samt kostnader hänförliga till den kommunala utföraren av personlig assistans LSS och SFB.

Personlig assistans SFB och LSS inkl. kommunal utförare (tkr)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Förändring 2020–2025	Förändring %
Budget (KB)	269 860	286 386	304 947	318 504	332 028	354 799	84 939	31%
Nettokostnad	-282 967	-299 382	-329 363	-331 966	-375 263	-362 078	-79 111	28%
Budgetavvikelse	-13 107	-12 996	-24 416	-13 462	-43 235	-7 279		

Under perioden 2020 - 2025 ökade nettokostnaden för personlig assistans med drygt 79 miljoner kronor eller 28 procent. Under samma period skedde en ökning av budgetmedel som nämnden tilldelade insatsen med 85 miljoner kronor eller 31 procent. Kostnadsutvecklingen ledde till negativa budgetavvikelser trots nämndens årliga interna omfördelningar av ekonomiska medel till insatsen.

Periodens största kostnadsökning skedde mellan 2023 och 2024, vilket resulterade i att 2024 års negativa budgetavvikelse blev också det största för perioden. Utfallet 2024 innefattar emellertid en eftersläpning om 10 miljoner kronor avseende kommunens betalningsansvar för personlig assistans SFB och som kan härledas till den del av volymutvecklingen 2023 som inte var känd vid årsbokslutet. Utfallet 2025 däremot innefattar en återbetalning från Försäkringskassan om 4,6 miljoner kronor, vilket har en positiv påverkan på årets resultat. Återbetalningen avser av kommunen inbetald kostnad för 20 assistanstimmar i veckan och kan till större del härledas till ett retroaktivt indraget beslut om personlig assistans SFB avseende en period om tio år tillbaka i tiden.

Koladas nyckeltal ”Kostnad personlig assistans enl. LSS/SFB minus ersättning från Försäkringskassan, kr/inv” möjliggör en jämförelse av kostnadsnivån i Malmö med snittet för riket, respektive Skåne samt med andra kommuner. Den nettokostnad som presenteras i tabellen avser samtlig regi och är beräknad som bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för personlig assistans enligt LSS och SFB exklusive ersättning från Försäkringskassan, dividerat med antal invånare per 31 december respektive år. Uppgifter för 2025 är ännu inte publicerade i Kolada.

Kronor/invånare	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Riket	1 212	1 210	1 219	1 269	1 305
Skåne	1 090	1 094	1 125	1 195	1 179
Göteborg	993	1 121	988	939	928
Lund	841	878	927	979	987
Malmö	**1 004**	**1 020**	**1 096**	**1 058**	**1 285**

Källa: Kolada

Nettokostnaden per invånare för personlig assistans är lägre i Malmö jämfört med både riket och Skåne för samtliga år under perioden, utom för 2024 då nettokostnaden var något högre i Malmö än i Skåne. Nettokostnaden per invånare är däremot högre i Malmö än i Göteborg och i Lund för de flesta åren. År 2024 sticker ut även här, då kostnadsnivån i Malmö överstiger de andra kommuners nivå betydligt mer för detta år än för övriga år under perioden.

Under perioden 2020 - 2024 kan anledningen till nettokostnadsutvecklingen inom den personliga assistansen i Malmö kortfattat sammanfattas till:

- Ökat antal ärenden inom personlig assistans enligt SFB
- Ökat antal timmar inom personlig assistans enligt LSS
- Växande gap mellan förvaltningens utförarenhets kostnader och den statligt fastställda schablonersättningen

På samma sätt som i andra kommuner utgör lagförändringar, andra beslut och praxis på nationell nivå viktiga faktorer som står till grund för utvecklingen inom den personliga assistansen de senaste åren. En närmare beskrivning av dessa faktorer finns i nästa avsnitt.

7. Ändringar i lagstiftningen och andra omvärldsfaktorer

Mot bakgrund av förslag som presenterades i den statliga utredningen ”Stärkt rätt till personlig assistans - ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser” (SOU 2021:37) trädde lagförändringar i kraft den 1 januari 2023. Två nya grundläggande behov infördes avseende stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning samt stöd som den enskilde behöver under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd. Vidare infördes även ett schabloniserat föräldraavdrag. Förändringarna förväntades leda till en ökning av antalet personer, barn och vuxna, med statlig assistansersättning och därmed till att den personliga assistansen som finansieras av kommunen skulle minska.

I samband med sitt svar på remiss kring ”Stärkt rätt till personlig assistans” ställde sig funktionsstödsnämnden tveksam till denna bedömning med hänvisning till den fortsatta risken för olika bedömningar från statens, respektive kommunens sida kring de nya kriterierna. Detta kunde medföra en stor andel avslag från Försäkringskassan, menade nämnden, och därmed fler brukare med kommunal assistans och kostnadsökningar för kommunen.

I enlighet med lagförändringarna 2023 beaktades föräldraansvaret vid bedömning av rätten till personlig assistans för ett barn genom ett schabloniserat föräldraavdrag. Det schabloniserade föräldraavdraget infördes för att öka rättssäkerheten och förutsägbarheten vid bedömningen av personlig assistans för barn. Hösten 2024 beslutade regeringen att från 1 januari 2025 halvera föräldraavdraget för att fler barn skulle få rätt till personlig assistans.

Gällande volymutvecklingen i Malmö konstateras ökade volymer inom personlig assistans SFB i enlighet med lagförändringens intentioner. Samtidigt har det skett, på samma sätt som nämnden bedömde i sitt yttrande inför lagförändringen, en volymökning inom personlig assistans LSS, i synnerhet i form av antal assistanstimmar per brukare.

Utöver lagförändringarna 2023 bedöms även domar i Högsta förvaltningsdomstolen 2020 och 2021 ha påverkat utvecklingen inom personlig assistans, vilket beskrivs närmare under rubrik Personlig assistans LSS.

En annan omvärldsfaktor som i hög grad påverkar nettokostnadsutvecklingen inom personlig assistans över tid är nivån på den statliga schablonersättningen per timme som beslutas av regeringen varje år. Att den årliga uppräkningen av schablonersättningen kraftigt understiger löneutvecklingen för personliga assistenter är en utmaning för samtliga utförare av personlig assistans men i synnerhet för kommunala utförare, givet de annorlunda förutsättningar som råder inom kommunal verksamhet. En närmare beskrivning av utmaningar med koppling till schablonersättningen finns under rubrik Kommunalt utförande av personlig assistans.

Enligt förslag i Huvudmannaskapsutredningen för personlig assistans, som presenterade sitt slutbetänkande i mars 2023, skulle all personlig assistans bli statlig och kommunernas assistans skulle överföras till Försäkringskassan under ett års tid med start i januari 2026. Förutsättningen för denna tidplan var, enligt utredningen, att riksdagen skulle fatta beslut om förändringen senast hösten 2024.

Införandet av det statliga huvudmannaskapet för personlig assistans bedöms dock bli kraftigt försenat i förhållande till 1 januari 2026 som det ursprungligt var planerat. I sin rapport ”Undersöka förutsättningarna för att ta över huvudmannaskapet för personlig assistans i sin helhet” som presenterades i maj 2025 bedömer Försäkringskassan att ”en förberedelsetid på minst 24 månader sedan lagar och förordningar är beslutade är en grundförutsättning för att Försäkringskassan ska klara att ta över huvudmannaskapet för personlig assistans”.

Av budgetpropositionen 2026 framgår att regeringen har för avsikt att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans och ”avser därför att överväga åtgärder med målsättningen att överföra hela huvudmannaskapet för personlig assistans till staten”. Vidare framgår det av budgetpropositionen att ”innan huvudmannaskapet överförs till staten avser regeringen att se över förutsättningarna och regelverket för rätten till personlig assistans”.

Att det regelverk som krävs för det statliga övertagandet ännu inte är framtaget samt att efter framtagande och beslut om regelverk behöver Försäkringskassan en förberedelsetid om 24 månader för genomförandet tyder på en försening som sträcker sig bortom 2028. Det försenade övertagandet innebär för nämnden att den ekonomiska påverkan som utvecklingen inom personlig assistans medför kommer fortsätta under en längre tid framöver.

8. Analys av kostnads- och volymutveckling inom de olika delarna av den personliga assistansen

I följande avsnitt beskrivs utvecklingen inom de olika delarna av den personliga assistansen mer ingående och med koppling till lagförändringar och andra omvärldsfaktorer.

8.1 Personlig assistans SFB

Kommunen har betalningsansvar för kostnader avseende de första 20 assistanstimmarna i veckan gällande personer som beviljats personlig assistans med assistansersättning enligt SFB.

I funktionsstödsnämndens nettokostnad för de första 20 assistanstimmarna i veckan som presenteras i tabellen nedan ingår intäkter om drygt 1 miljon kronor per år. Intäkten avser statsbidrag från Migrationsverket i form av ersättning för kostnader gällande varaktig vård för personer med uppehållstillstånd. Det är ett fåtal personer som uppfyller villkoren för detta statsbidrag årligen och ersättningen upphör när vederbörande erhåller svenskt medborgarskap.

Personlig assistans SFB, 20 timmar per vecka (tkr)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Förändring 2020–2025	Förändring %
Budget (KB)	131 873	127 573	131 800	135 800	139 140	154 440	22 567	17%
Nettokostnad	-121 600	-131 171	-132 688	-133 924	-158 513	-154 970	-33 370	27%
Budgetavvikelse	10 273	-3 598	-888	1 876	-19 373	-530		

Det är en utmaning för förvaltningen att bedöma kostnadsutvecklingen det nästkommande året vid tiden för den interna fördelningen av budgetramen. Som det framgår av tabellen har trenden inte varit förutsägbar under perioden. En betydligt lägre kostnadsutveckling än förvaltningen bedömt för år 2020, möjligen på grund av pandemin, har följts av en kraftig kostnadsökning 2021 för att återigen stabiliseras 2022 - 2023 och öka på nytt 2024 respektive minska 2025.

Den årliga kostnadsnivån inom personlig assistans SFB grundar sig på antalet ärenden där Försäkringskassan bedömer att de grundläggande behoven överstiger 20 timmar i veckan och beviljar därmed assistansersättning.

Det finns en osäkerhet kring volymutvecklingen inom personlig assistans SFB. I många fall får förvaltningen kännedom om nya ärenden först i samband med faktureringen från Försäkringskassan, vilket kan ske flera månader efter beslut. Till följd av eftersläpningen i faktureringen från Försäkringskassan blir de verkliga volymerna kända långt i efterhand, vilket försvårar korrekta bedömningar av volymutvecklingen såväl under året som i samband med årsbokslutet. Som det framgår även av tidigare avsnitt i denna skrivelse hade den retroaktiva faktureringen en negativ påverkan om cirka 10 miljoner kronor på 2024 års resultat som blev en negativ budgetavvikelse om drygt 19 miljoner kronor. Det betydligt lägre underskottet om 0,5 miljoner kronor 2025 påverkades däremot positivt av oväntade återbetalningar från Försäkringskassan om totalt 4,6 miljoner kronor.

Volymutvecklingen under perioden redovisas i tabellen nedan.

Personlig assistans SFB (antal brukare i snitt per månad)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Förändring 2020–2025	Förändring %
Budget	414	391	399	405	400	432	18	4%
Utfall	397	406	400	399	435	455	58	15%
Budgetavvikelse	17	-15	-1	6	-35	-23		

Utöver trendförändringen i volymutvecklingen mellan 2020 och 2021 som ledde till en övergång från överskott om drygt 10 miljoner kronor till underskott om 3,6 miljoner kronor har den största förändringen skett mellan 2023 och 2024. Sett till snittet av antalet brukare per månad är ökningen mellan 2024 och 2025 inte är lika stor. En kraftig volymökning skedde dock under de sista månaderna av 2025. Denna ökning påverkar inte snittet för året i någon större omfattning, utan den kommer att bli tydlig på årsbasis först under 2026.

Lagändringar inom personlig assistans som trädde i kraft i januari 2023 syftade till en förstärkt rätt till personlig assistans och bedömningen var att det skulle leda till en ökning av antalet personer med statlig assistansersättning.

Enligt Försäkringskassans statistik för 2023 minskade istället antalet assistansberättigade under augusti - december 2023 samtidigt som prognosen pekade på en minskning även framöver. Även inom funktionsstödsförvaltningen registrerades en successiv minskning av antalet ärenden inom personlig assistans med statlig assistansersättning under 2023. Dessa förutsättningar stod till grund dels för uppbokning av förväntad retroaktiv debitering från Försäkringskassan för de sista

månaderna 2023, dels för tilldelning av ekonomiska medel till insatsen i nämndens interna budget 2024. Försäkringskassans retroaktiva debitering för 2023, som skedde 2024, visade dock betydligt högre volymer och därmed kostnader, än tidigare bedömts.

Detta innebär att utöver faktureringens eftersläpning försvåras en korrekt bedömning av volymutvecklingen även av den tillämpning av lagförändringarna som sker vid beviljandet av personlig assistans med assistansersättning. Detta skapar ekonomiska effekter som funktionsstödsnämnden inte kan påverka.

En årstrend med minskade volymer enligt Försäkringskassans debitering såväl som enligt Försäkringskassans officiella statistik och bedömning av utvecklingen framöver berättigar inte till utökade ekonomiska medel till personlig assistans i nämndens interna budgetram för nästkommande år till nackdel för andra insatser där trenden pekar på ett utökat behov av finansiering.

För att kunna belysa lagförändringens eventuella påverkan på inflödet till personlig assistans SFB har antalet personer där en övergång från personlig assistans LSS till personlig assistans SFB tagits fram för perioden 2022 - 2025, vilket presenteras i tabellen nedan.

Antal personer	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Från LSS till SFB under året	12	12	12	13
varav barn	7	4	5	7
Nya SFB totalt (inklusive från LSS till SFB)	22	26	52	48
varav barn	11	10	23	30
Avslutade SFB under året	17	29	25	21
varav barn	4	3	4	6
Nettoinflöde under året	5	-3	27	27
varav barn	7	7	19	24

Tabellen visar att antalet personer som tidigare haft personlig assistans LSS beviljad av kommunen och därefter fått personlig assistans SFB beviljad av Försäkringskassan har varit konstant över tid. Detta innebär att den förväntade övergången från personlig assistans LSS till SFB till följd av lagförändringar 2023 inte får stöd i statistiken, varken när det gäller vuxna eller barn.

När det gäller nettoinflödet till personlig assistans SFB, det vill säga nya ärenden i förhållande till avslutade ärenden, konstateras däremot en påtaglig ökning från 2024. Även nettoinflödet för barn ökar kraftigt från 2024.

Förvaltningen har ingen kännedom om anledningar till Försäkringskassans nybeviljande av assistansersättning. Förvaltningen har inte heller möjlighet att undersöka om enskilda som får bifall om personlig assistans SFB hade sökt personlig assistans LSS hos kommunen om inte lagförändringar skett, eller om de exempelvis flyttat till Malmö från andra kommuner och därmed bidrar till volymutvecklingen i Malmö. Till skillnad från kommunalt beslut om personlig assistans LSS är Försäkringskassans beslut om personlig assistans SFB ett beslut som den enskilde tar med sig vid flytt till en annan kommun.

En jämförelse av antalet ärenden personlig assistans SFB i Malmö med riket, Skåne samt kommunerna Göteborg och Lund samt utvecklingen under perioden 2020 - 2024 presenteras i tabellen nedan. Uppgifterna är hämtade från modellen för utjämning av LSS kostnader. Uppgifter för 2025 blir tillgängliga först i juni 2026. Modellen baseras bland annat på LSS-statistik per 1 oktober varje år som kommunerna rapporterar till Socialstyrelsen samt på statistik för personlig assistans SFB som rapporteras in av Försäkringskassan. Till skillnad från volymer som presenterats i andra tabeller i denna skrivelse, där antalet brukare utgör ett snitt per månad för respektive år, är antalet brukare som presenteras i tabellen nedan en ögonblicksbild per den 1 oktober varje år.

Personlig assistans SFB (antal brukare)	1 okt 2020	1 okt 2021	1 okt 2022	1 okt 2023	1 okt 2024	Förändring 2020–2024	Förändring %
Riket	13 864	13 730	13 431	13 293	13 330	-534	-4%
Skåne	1 829	1 838	1 825	1 789	1 813	-16	-1%
Göteborg	665	659	658	649	650	-15	-2%
Lund	165	159	155	152	147	-18	-11%
Malmö	407	412	419	418	440	33	8%

Mellan 2020 och 2024 har antalet personer med insatsen minskat för samtliga utom för Malmö som uppvisar en ökning med 33 personer eller 8 procent. En generell minskning av antalet personer med assistansersättning över tid stämmer bra överens med Försäkringskassans nationella statistik. Det är mer relevant att följa utvecklingen från 2023, det vill säga efter att lagförändringarna om förstärkt rätt till personlig assistans trädde i kraft. Ingen effekt i form av ökade volymer kan dock konstateras för någon i jämförelsen per 1 oktober 2023. Först per 1 oktober 2024 registreras en volymökning i enlighet med intentionen i lagförändringen, detta för samtliga i jämförelsen utom för Lund. Återigen är ökningen i Malmö högst, från 418 till 440 personer eller med drygt 5 procent mellan 1 oktober 2023 och 1 oktober 2024.

Som det redan nämnts i denna skrivelse har förvaltningen ingen insyn i Försäkringskassans bifall om assistansersättning SFB och hur detta kan ha påverkat den volymökning som skett i Malmö över tid. Till skillnad från kommuner saknar Försäkringskassan befolkningsansvar och fattade beslut har därmed ingen koppling till den enskildes hemkommun. Försäkringskassan arbetar inte riktat mot en viss kommun utan har nationellt upptagningsområde.

Funktionsstödsnämnden har därmed ingen möjlighet att påverka volymutvecklingen inom personlig assistans SFB i Malmö och får i sina prognoser i stor utsträckning utgå ifrån antaganden samt Försäkringskassans och andra myndigheters nationella bedömning och statistik. Då den lokala volymutvecklingen inte alltid stämmer överens med nationella trender präglas prognoserna av osäkerhet.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) presenterade våren 2025 en granskning av 2023 års reform för stärkt rätt till personlig assistans. ISF konstaterar i sin rapport att antalet nya mottagare av assistansersättning har ökat, men ökningen är förhållandevis liten i förhållande till det antagande som regeringen gjorde i propositionerna. Även om det kan vara för tidigt att säga hur utfallet av lagändringarna kommer att bli på lång sikt bedömer ISF, med utgångspunkt i

genomförd granskning, att reformen inte kommer att leda till någon stor ökning av antalet nya mottagare av assistansersättning. ISF bedömer även att halveringen av schablonavdraget gällande föräldraansvaret får begränsad effekt för assistansersättningen. ISF konstaterar att de flesta barn som ansöker om assistansersättning inte påverkas av halveringen av schablonavdraget, eftersom deras grundläggande behov inte bedöms uppgå till mer än 20 timmar per vecka i genomsnitt innan schablonavdraget görs.

Slutsatsen man kan dra av denna bedömning är att barn som får rätt till personlig assistans i högre utsträckning får assistansen via kommunen. Lagändringen har gjort att antalet timmar blir högre på grund av schabloniseringen av timmarna men de når ändå inte upp till 20 timmar grundläggande behov per vecka, vilket gör att ärendena stannar hos kommunen i relativ stor utsträckning. Volymutvecklingen med koppling till lagförändringarna sker därför i form av högre antal timmar inom personlig assistans LSS.

8.2 Personlig assistans LSS

Kommunen beslutar om samt finansierar personlig assistans LSS. Insatsen omfattar all assistans för personer vars grundläggande behov understiger 20 timmar per vecka, oavsett om utförandet sker i privat eller kommunal regi. Kommunen finansierar även sjuklönekostnader som uppstår hos privata och kommunala utförare av personlig assistans LSS såväl som av personlig assistans SFB.

I funktionsstödsnämndens nettokostnad för personlig assistans LSS som presenteras i tabellen ingår kostnader för sjuklöner som privata utförare av personlig assistans LSS och SFB har ansökt och fått beviljad ersättning för.

Personlig assistans LSS (tkr)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Förändring 2020–2025	Förändring %
Budget (KB)	137 987	158 813	173 147	180 700	179 050	193 650	55 663	40%
Nettokostnad	-150 102	-158 089	-180 638	-176 146	-191 840	-193 698	-43 596	29%
Budgetavvikelse	-12 115	724	-7 491	4 554	-12 790	-48		

Under perioden 2020 - 2025 ökade nämndens nettokostnader för personlig assistans LSS med 43,6 miljoner kronor eller 29 procent. Sett till hela perioden har ekonomiska medel som tilldelats insatsen i den interna budgetramen överstigit nettokostnadsökningen, då periodens budgetökning uppgår till 55,7 miljoner kronor. På samma sätt som för personlig assistans SFB leder dock osäkerheten vid bedömning av trender och volymutveckling i samband med budgetering till att negativa och positiva budgetavvikelser skiftar mellan åren.

Utredningen som står till grund för lagförändringarna 2023 bedömde att reformen skulle leda till att den personliga assistansen som finansieras av kommunen minskar. Funktionsstödsnämnden ställde sig i sitt yttrande tveksam till denna bedömning och menade att en ökning i stället skulle ske inom den kommunala assistansen och medföra kostnadsökningar för kommunen. Som det framgår av tabellen har det skett en minskning av antalet brukare med personlig assistans LSS från 2023, vilket är helt i linje med den statliga utredningens bedömning.

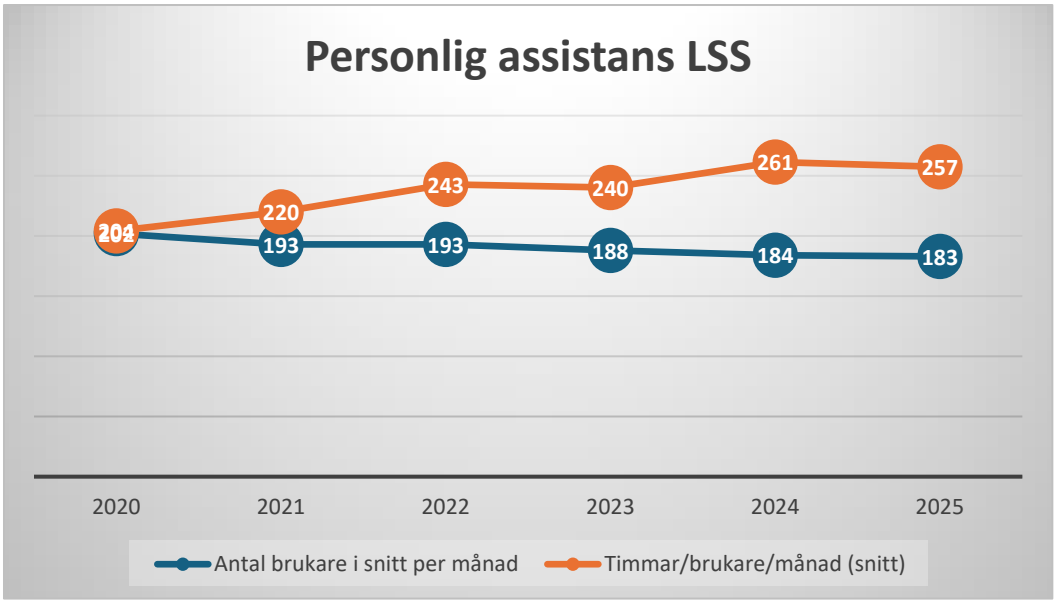
Personlig assistans LSS (antal brukare i snitt per månad)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Förändring 2020–2025	Förändring %
Utfall	202	193	193	188	184	183	-19	-9%

Samtidigt som antalet personer med insatsen minskade under perioden skedde en volymökning inom den personliga assistansen enligt LSS i form av en kraftig ökning av antalet assistanstimmar per ärende. Detta innebär i praktiken att en volymökning skett inom den kommunala assistansen över tid, trots ett minskat antal brukare. Volymökningen i form av timmar som illustreras i tabellen står till grund för kostnadsutvecklingen under samma period.

Personlig assistans LSS (antal timmar helår)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Förändring 2020–2025	Förändring %
Budget	453 096	453 000	539 000	555 500	537 200	565 300	112 204	25%
Utfall	494 961	509 550	562 500	542 000	577 209	565 386	70 425	14%
ökning mellan åren		3%	10%	-4%	6%	-2%		
Budgetavvikelse	-41 865	-56 550	-23 500	13 500	-40 009	-86		

Volymökningen i form av årets totala antal assistanstimmar uppgår till 14 procent för hela perioden. Mellan åren kan dock variationen i volymökningen i form av timmar inte förknippas med volymutvecklingen i form av antal brukare. Exempelvis ökade antalet assistanstimmar med 10 procent 2022 jämfört med 2021 trots att antalet brukare var oförändrat. På samma sätt ökade antalet timmar med 6 procent 2024 jämfört med 2023 samtidigt som antalet brukare minskade. Från och med sommaren 2025 började dock ökningen av antalet assistanstimmar dämpas något och en ändrad trend i volymutvecklingen konstaterades under hösten. En anledning bedöms vara att Försäkringskassans generösare tolkning av rätten till assistansersättning med koppling till bland annat tillsyn som grundläggande behov har gjort att ärenden med ett omfattande antal timmar i månaden har i stället fått bifall om personlig assistans SFB.

Variationen i volymutvecklingen sett till antalet brukare respektive till antalet timmar personlig assistans LSS tydliggörs genom att illustrera utvecklingen av antalet timmar i snitt per brukare och månad över tid.



Som diagrammet visar varierar antalet timmar per brukare kraftigt mellan åren utan att en ökning eller en minskning återspeglas i utvecklingen av antalet ärenden. Det är därför svårt att definiera trender över tid och därmed en utmaning för nämnden att förutse kostnadsutvecklingen i samband med budget och prognoser.

Under den analyserade perioden bedöms en mängd omvärldsfaktorer i form av lagförändringar och domar ha påverkat utvecklingen inom den kommunala assistansen.

Volymutvecklingen kan bland annat härledas till en dom i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2020 ref. 7) som fastslog att för att tillsyn ska beviljas som ett grundläggande behov krävs det en psykisk funktionsnedsättning. Domen ledde till att personer som var beviljade tillsyn som ett grundläggande behov och därmed hade rätt till personlig assistans med assistansersättning enligt SFB förlorade denna rätt om tillsynen inte var kopplad till en psykisk funktionsnedsättning. Till exempel slutade tillsyn vid epilepsi räknas som grundläggande behov. Konsekvensen blev att berörda personer sökte sig till kommunen och personlig assistans LSS istället. Domen meddelades 2020 men fick genomslag först under 2021 med anledning av den fördröjning som alltid finns i handläggningen hos Försäkringskassan.

I november 2021 kom en ny dom (mål 5505-20 /HFD 2021 ref. 61) som fastslog att ett barns tillfälligt utökade behov av personlig assistans, exempelvis vid frånvaro från skola på grund av sjukdom utan samband med funktionsnedsättning, inte kan betraktas som normalt föräldraansvar, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Det innebär att kommunen är skyldig att bevilja extra timmar personlig assistans LSS vid sådana behov.

2024 års volymökning i form av timmar trots att antalet brukare minskade bedöms bero på tillämpningen av 2023 års lagförändringar utifrån de grundläggande behoven. Att Försäkringskassan har varit restriktiva i sin tolkning och inte bedömt alla moment som grundläggande behov bedöms ha lett till avslag av assistansersättning enligt SFB. Därmed har assistansen utförts inom ramen för personlig assistans enligt LSS, trots att besluten varit omfattande i timmar.

När det gäller målgruppen barn har införandet av schablonavdraget inneburit fler beviljade timmar inom den kommunala assistansen då handläggaren inte kunnat göra en rimlighetsbedömning som man tidigare gjort, utan behövt gå på schablonen istället. Behov i

samband med aktiviteter utanför hemmet och tillsyn för barn tillgodosågs tidigare till största del inom föräldraansvaret. Före lagförändringen beviljades ett mindre antal timmar personlig assistans LSS för dessa behov då bedömningen var att fler aktiviteter ingick i ett normalt föräldraansvar, som till exempel att följa med på läkarbesök eller genomföra fritidsaktiviteter. Ytterligare en förändring som har skett utifrån lagändringen 2023 är att väntetid beviljas barn som har assistansbehov på nätterna, vilket i stort handlar om alla barn som beviljas personlig assistans. Behov av hjälp med väntetid på natten tillgodosågs alltid inom föräldraansvaret före lagförändringen.

Förändringarna som har skett i och med lagändringen 2023 för barn har också inneburit en förändring för vuxna som beviljas personlig assistans LSS. Tydliggörandet i antal timmar som ingår i ett föräldraansvar har gett en vägledning i vad som förväntas ingå i hushållsgemenskapen för vuxna som bor hemma hos sina föräldrar. Detta innebär att handläggaren i mindre utsträckning bedömer att behov av tillsyn hos en vuxen person som inte kan lämnas ensam kan tillgodoses av en hemmavarande förälder, då samma behov inte bedöms täckas av föräldraansvaret för ett barn. Detta leder i sin tur till att även vuxna beviljas fler timmar personlig assistans LSS. Gällande bedömningar av tillsyn för vuxna ska det också tas hänsyn till att de vistas utanför hemmet i verksamheter som kan tillgodose behovet av tillsyn på annat sätt än av personlig assistans i mindre utsträckning än barn i skolålder. Detta eftersom vistelsen på skolan ofta varar i fler timmar än en eventuell vistelse på daglig verksamhet enligt LSS.

Enligt Socialstyrelsens Lägesrapport 2025 om insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning konstateras även nationellt samma trend med en ökning av antalet timmar personlig assistans per ärende samtidigt som antalet ärenden minskar.

Volymutvecklingen i riket, Skåne och andra kommuner när det gäller antalet brukare med personlig assistans LSS presenteras i tabellen nedan. På samma sätt som för personlig assistans SFB är uppgifterna hämtade från modellen för utjämning av LSS kostnader och avser antalet verkställda beslut den 1 oktober varje år. Uppgifter för 2025 blir tillgängliga först i juni 2026.

Personlig assistans LSS (antal brukare)	1 okt 2020	1 okt 2021	1 okt 2022	1 okt 2023	1 okt 2024	Förändring 2020–2024	Förändring %
Riket	5274	4982	4811	4712	4478	-796	-15%
Skåne	699	676	689	656	631	-68	-10%
Göteborg	291	227	219	206	171	-120	-41%
Lund	39	45	44	49	47	8	21%
Malmö	203	192	199	184	179	-24	-12%

Enligt denna jämförelse har antalet personer med insatsen minskat för samtliga under perioden, med undantag för Lund. Den procentuella volymminskningen i Malmö har varit något lägre än snittet för riket men överstiger minskningen för Skåne i sin helhet. För Malmö, precis som för övriga utom Lund registrerades en minskning av antalet brukare med personlig assistans LSS under 2023 jämfört med 2022 och därefter en ännu större minskning 2024. Detta är i samklang med intentionen i lagförändringarna 2023. Att jämföra enbart antalet personer med insatsen är inte helt relevant men det är den enda jämförelse man kan göra nationellt i avsaknad på uppgifter om utförda timmar personlig assistans i andra kommuner. De volymer i timmar för Malmö som

presenteras i denna skrivelse såväl som i alla nämndens ekonomiska rapporter är utförda timmar, det vill säga volymer med direkt koppling till redovisade kostnader.

8.3 Kommunalt utförande av personlig assistans

Förvaltningens utförande enhet för personlig assistans tillhandahåller personlig assistans enligt LSS och SFB för de brukare som valt kommunen som utförare. Den kommunala utföraren är intäktsfinansierad och finansieringen har två källor: extern finansiering i form av statlig assistansersättning för brukare med personlig assistans SFB och intern finansiering från förvaltningens myndighetsenhet för brukare med personlig assistans LSS. Ersättningen består av det av regeringen fastställda schablonbeloppet per timme för personlig assistans SFB. Den interna ersättningen för personlig assistans LSS fastställs av förvaltningen varje år på samma nivå som den statliga ersättningen.

Det kommunala utförandet av personlig assistans möter utmaningar till följd av förutsättningar som är specifika för kommuner, vilket närmare beskrivs längre ner i denna skrivelse. Detta gör att intäkten i form av schablonersättning per timme inte räcker till för finansieringen av assistansens utförande, vilket i sin tur, så som det framgår av tabellen, skapar årligen negativa resultat.

Kommunalt utförande för personlig assistans SFB och LSS (tkr)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Förändring 2020–2025	Förändring %
Budget (KB)	0	0	0	2 004	13 838	6 709	6 709	
Nettokostnad	-11 265	-10 122	-16 037	-21 896	-24 910	-13 410	-2 145	19%
Budgetavvikelse	-11 265	-10 122	-16 037	-19 892	-11 072	-6 701		

Som intäktsfinansierad verksamhet har utförarenheten, fram till 2023, inte tilldelats något kommunbidrag i samband med den interna fördelningen av nämndens budgetram. Från och med 2023 och särskilt för 2024 har tilldelat kommunbidrag medverkat till intäktsfinansieringen. Det tilldelade kommunbidraget består i betydande del av det budgetanslag som förvaltningens tidigare team för stöd och service och nattgrupp erhöll för att vid sidan om hemtjänst utföra även korta insatser inom personlig assistans. Denna del av kommunbidraget utgår från och med budget 2025, då teamens verksamhet upphörde i och med hälsa, vård- och omsorgsförvaltningens övertagande av hemtjänstens utförande i sin helhet.

Antalet personer som får sin assistans utförd av kommunen har legat på en konstant nivå mellan 2020 och 2023, medan 2024 och särskilt 2025 skedde en påtaglig minskning.

Kommunalt utförande för personlig assistans SFB och LSS (antal brukare i snitt per månad)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Förändring 2020–2025	Förändring %
Utfall	68	71	69	70	65	56	-12	-18%

För hela perioden har en volymminskning med 12 personer eller 18 procent registrerats. Minskade volymer leder inte automatiskt till minskade kostnader, tvärtom innebär hastigt bortfall av brukare ökade kostnader under en övergångsperiod, vilket förklaras närmare längre ner i denna skrivelse.

Nivån på assistansersättningen är dock den viktigaste anledningen till den finansieringsutmaning verksamheten möter varje år. Skillnaden mellan den årliga löneutvecklingen för personliga assistenter och uppräkningen av assistansersättningen från Försäkringskassan har lett till en ständig försämring av ekonomiska förutsättningar för den kommunala verksamheten då den underfinansiering som uppstår ackumuleras år efter år. Mellan 2020 och 2024, det vill säga under den period då verksamheten redovisade stora negativa budgetavvikelser, ökade assistansersättningen med 9,4 procent eller 29 kronor per timme och lönerna med 19,5 procent eller 59 kronor per timme, vilket innebär att för varje timme som utfördes 2024 ökade gapet med 30 kronor.

Utöver diskrepansen mot medarbetarnas årliga löneutveckling finns det ytterligare faktorer som står till grund för de extrakostnader som gör att schablonbeloppet inte räcker till som finansiering inom det kommunala utförandet av personlig assistans, till skillnad från privat utförande.

Heltidsmått

Inom personlig assistans i Malmö stad används tre heltidsmått, 37, 36,33 respektive 34,33 timmar per vecka beroende på när under dygnet arbetstiden är förlagd samt på om det handlar om vecko- eller helgdagar. Privata aktörer använder oftast heltidsmåttet 40 timmar per vecka.

Jämfört med ett heltidsmått om 40 timmar per vecka genererar det kommunala heltidsmåttet förlorade timmar och därmed extrakostnader som på årsbasis uppgår till betydande belopp. Detta eftersom heltidslön utgår med samma belopp för såväl 40 som för lägre antal timmar per vecka som heltidsmått.

Sjuklönekostnader

Kommunen har betalningsansvar för samtliga sjuklönekostnader inom personlig assistans LSS och SFB, oavsett utförare. Sjuklönekostnaderna som uppstår hos privata utförare och som kommunen finansierar redovisas inom personlig assistans LSS. Dessa ingår därmed i de kostnader och volymer som finns presenterade under rubrik Personlig assistans LSS i denna skrivelse.

Förvaltningens utförarenhet bär däremot egna sjuklönekostnader, vilket ökar diskrepansen mot schablonbeloppet som finansieringskälla och bidrar till redovisat underskott.

Överlag utgör ansvaret för finansiering av sjuklönekostnaderna inom all personlig assistans en viktig faktor som bidrar till sämre ekonomiska förutsättningar för kommunen inom ramen för den fastställda schablonersättningen, i jämförelse med privata aktorer.

Jourärenden

Jourtid är tid då assistenten inte utför aktiva arbetsuppgifter men måste finnas tillgänglig för att snabbt kunna rycka in om brukaren behöver hjälp. I de fall behov av jourtid föreligger finns detta som en del i den enskildes beslut om personlig assistans.

Enligt regelverket för den statliga assistansersättningen är ersättningen för jourtid lägre än för aktiv assistanstimme, varje jourtimme ersätts med en fjärde del av schablonbeloppet.

Kommunens kostnader för jourtid är dock betydligt högre. Enligt det kommunala avtalet för HÖK-anställda ersätts varje jourtimme med 50 procent av grundlönen, 50 procent av ob-ersättningen samt ett tillägg om 30 procent av timlönen för vardagar och 59 procent av timlönen för helger. Arbetar medarbetaren fler än 50 jourtimmar under en månad får medarbetaren dessutom 110 procent extra jourersättning för de överstigande timmarna.

För att undvika att gränsen för extra jourersättning överskrids behövs det minst fyra medarbetare per brukare på roterande jourschema. Samtidigt är det att föredra att det endast är två medarbetare på jouren. Brukaren har enligt LSS lagstiftningen rätt till ett begränsat antal assistenter, vilket ska säkerställa kontinuitet samt till att bemanningen anpassas efter den enskildes behov och önskemål.

Korta insatser

För att kunna hantera korta insatser som finns i besluten hos vissa brukare har utförarenheten valt att arbeta med ett team som utför korta insatser runt om i Malmö. Insatsernas längd uppgår till mellan 10 minuter och 1,5 timmar. Transportkostnaderna samt transporttid ingår inte i schablonbeloppet, vilket genererar underskott i teamet.

Arbetet med korta insatser är en utmaning för utförarverksamheten men enheten arbetar aktivt för att hitta lösningar som fungerar för brukare och medarbetare och samtidigt är mer kostnadseffektiva. Teamet kvarstår under tiden arbetet med att hitta förutsättningar för att lösa korta insatser tillsammans med andra verksamheter i förvaltningen fortsätter.

Anställningsform och övertalighet

Malmö stad har tre anställningsformer inom personlig assistans: HÖK, PAN och PAN Anhörigvårdare. Anställda enligt HÖK-avtalet har en tillsvidareanställning och månadslön medan PAN och PAN Anhörigvårdare är enligt avtal anställda ”för begränsad tid för visst arbete” med lön som utgår per arbetad timme. HÖK-anställda medarbetare har möjlighet att arbeta hos samtliga brukare inom utförarenheten medan PAN-anställda är knutna till en viss brukare.

Personlig assistent som anställs på anmodan av en enskild funktionshindrad anställs enligt PAN-avtalet och kommunen är inte delaktig i rekryteringen. Anställning som anhörigvårdare sker alltid enligt PAN-avtalet och den som anställs som anhörigvårdare ska leva i hushållsgemenskap med den person som är i behov av tillsyn och vård.

Malmö stad ska vara en attraktiv och inkluderande arbetsgivare för alla medarbetare och ge en bra och likvärdig service till alla Malmöbor. Malmö stads verksamheter ska ha en god arbetsmiljö, erbjuda trygga anställningar, bra anställningsvillkor samt goda möjligheter att utvecklas. I LSS-lagen finns den enskildes rätt till självbestämmande och valfrihet. Detta innebär att den som beviljas personlig assistans har rätt att påverka och i stor utsträckning bestämma över vem som ska vara personlig assistent. Enheten arbetar aktivt med matchning mellan medarbetare och brukare för att säkerställa att brukaren i stor utsträckning får bestämma vem som ska vara personlig assistent samtidigt som lagen om anställningsskydd beaktas.

När önskad matchning mellan brukare och assistent inte går att nå uppstår kostnader för övertalighet. Trots aktivt arbete med matchning uppstår ibland kostnader då assistenter inte kan sättas i arbete. Övertalighet uppstår även när brukare, som inte har rätt till assistans under sjukhusvistelse, blir inlagda inom sluten vård. Assistenter som är anställda enligt HÖK-avtalet matchas i detta fall, om möjligt, med annan brukare. Om ingen möjlighet till matchning finns, uppstår det en kostnad utan finansiering. Assistenter som är anställda enligt PAN-avtalet får inte

matchas med andra brukare, vilket innebär att kostnader utan finansiering i dessa fall alltid uppstår.

När en brukare avlider uppstår samma situation som vid sjukhusvistelse. Assistenter som är anställda enligt HÖK-avtalet matchas om möjligt med annan brukare. Anställda enligt PAN-avtal har en månads uppsägningstid, vilket alltid innebär en kostnad utan finansiering under denna period. Privata aktörer använder oftast en tidsbegränsad anställning som kallas ”så länge assistansuppdraget varar”. Detta innebär att uppdraget upphör om brukare väljer annan aktör eller avlider, vilket indikerar på att privata aktörer inte har samma utmaning gällande övertalighet.

Uppstart av uppdrag

Verksamheten är föränderlig och kan kräva att ett ärende med kort varsel behöver startas upp. Konsekvensen blir fler bredvidgångar vid introduktion av ny personal, men även delvis övertid för att täcka brukares akuta behov innan personal kan tillsättas på schema. Detta i sin tur ger ekonomiska konsekvenser som inte täcks av schablonintäkten.

Övriga parametrar

För att säkerställa kvaliteten i den utförda assistansen uppstår även kostnader med koppling till administrativa tjänster inom utförarverksamheten. Bemanningsplanering, inköp, uppföljning av beslutade och utförda timmar samt rapportering till Försäkringskassan är exempel på arbetsmoment i verksamheten som saknar finansiering via schablonbeloppet. Inom utförarenheten finns även omsorgspedagoger som har ett pedagogiskt ansvar för kvalitet, utveckling och handledning. Omsorgspedagogerna stöttar sektionschefer och har en betydande roll för brukare och assistenter, framför allt gällande social dokumentation och genomförandeplaner.

Förutsättningar som beskrivs ovan belyser att assistansersättningen, i sin nuvarande form, inte täcker de kostnader som är nödvändiga för att bedriva kommunal personlig assistans med bibehållen kvalitet och kontinuitet. Malmö stads utförarenhet arbetar aktivt med de parametrar som går att påverka, genom planering, schemaläggning och kontinuerlig uppföljning men dessa åtgärder kan inte fullt ut kompensera för de grundläggande kostnadsstrukturerna.

Som det tidigare nämnts i denna skrivelse är utmaningen inte unik för Malmö, problematiken med schablonbeloppets låga nivå uppmärksammas kontinuerligt på nationell nivå.

Att schablonersättningen oftast är för låg i förhållande till kostnaderna har exempelvis särskilt uppmärksammats gällande gruppen assistansberättigade med få beviljade timmar (under 30 timmar per vecka). Detta eftersom insatsen då mer består av punktinsatser som gör att en assistents arbetstid ofta behöver delas mellan flera assistansanvändare. Eftersom kalkylen för schablonen bygger på att de personliga assistenterna arbetar hos assistansanvändaren den största delen av arbetstiden, blir kostnaden per timme högre än schablonersättningen för denna grupp av användare. I användandet av arbetstiden blir därmed denna typ av assistans mer lik hemtjänst. I SKR:s kartläggning av timersättningen i valfrihetssystemet för omsorgsinsatser inom hemtjänsten var den genomsnittliga ersättningen 420 kronor per timme 2022. Schablonersättningen för personlig assistans var samma år 320 kronor per timme. Detta belyser den stora skillnaden, drygt 31 procent i detta fall, i kostnadsersättningen för utförd hemtjänsttimme jämfört med en timme personlig assistans.

Även huvudmannaskapsutredningen har konstaterat att kommunerna har merkostnader för att utföra personlig assistans i förhållande till schablonersättningen och i jämförelse med privata

utförare. Utredningen tar upp några anledningar till diskrepansen som stämmer bra överens med de faktorer som förvaltningens utförarenhet identifierat som kostnadsdrivande i sin analys.

En viktig anledning som tas upp i utredningen är att kommunerna ger bättre villkor för anställda assistenter, både via de centrala avtalen och via lokala avtal. Kommunerna har även det yttersta ansvaret för att utföra assistans, vilket gör att de utför assistans åt assistansanvändare som privata anordnare inte anser sig kunna ta emot som kunder. Vidare framhåller huvudmannaskapsutredningen att eftersom schablonersättningen bygger på att assistenternas hela arbetstid i princip kan debiteras som utförd assistans, ger anhöriganställda ett bättre ekonomiskt utbyte för arbetsgivarna än övriga anställda. Detta innebär en ekonomisk fördel för privata utförare som har en större andel anhöriganställda jämfört med kommunerna.

9. Slutsatser och utveckling framöver

Volymutvecklingen framöver när det gäller personlig assistans samt dess påverkan på nämndens ekonomi är svårbedömliga. Volymerna inom personlig assistans LSS och SFB påverkas av lagändringar som funktionsstödsnämnden inte har någon kontroll över. Ett framtida förstatligande av den personliga assistansen i sin helhet kan dock leda till förändrade ekonomiska förutsättningar, samtidigt som det statliga övertagandet förväntas blir försenat med flera år. Detta innebär att nämnden, under en längre tid framöver, i sin interna budgetram behöver tilldela utökade ekonomiska resurser till insatsen.

När det gäller nämndens utförarenhet för personlig assistans har denna redovisat en negativ budgetavvikelse under många år, vilket har en direkt koppling till diskrepansen mellan intäkten i form av assistansersättning och de verkliga kostnaderna.

Regeringen har beslutat att assistansersättningens timbelopp höjs med 1,5 procent 2026 och att en indexering av schablonbeloppet skjuts på framtiden, trots tidigare aviserad intention om att se över timersättningen inför 2026 års budget. Den låga procentuella ökningen och den uteblivna indexeringen av schablonbeloppet påverkar utförandet av den personliga assistansen i såväl kommunal som privat regi. Inte minst funktionsrättsrörelsen har utryckt en oro över att assistansberättigade till slut kommer att välja bort assistansen eftersom den inte kan utföras säkert eller bemannas och i stället kan en flytt till gruppbostad bli aktuell.

Bedömningen är att enligt nuvarande förutsättningar har nämndens utförarverksamhet inga möjligheter att uppnå en ekonomi i balans och ett tillskott av kommunbidrag behövs för att komplettera intäkten via schablonbeloppet. För att uppfylla uppdraget om att ge brukaren stöd för ett självständigt och jämlikt liv och säkerställa att brukaren får sina behov mötta med rätt insatser, på rätt sätt, i rätt tid och med rätt resurs krävs det rimliga ekonomiska förutsättningar.

Samtidigt fortsätter utförarverksamheten sitt arbete för att tillförsäkra att det kommunala utförandet av personlig assistans sker med maximal effektivitet. Utvecklingsarbetet ”Hållbar assistans” fortsätter under 2026, med målet att skapa både ekonomisk stabilitet och långsiktigt hållbara förutsättningar för medarbetare och brukare.

Inom ramen för ”Hållbar assistans” tar utförarenheten ett krafttag för att skapa en mer hållbar arbetsmiljö, höja kvaliteten i uppdraget och öka kunskapen om hur personliga assistenter bidrar till ökad livskvalitet för Malmöbor. För att ge personliga assistenter ökade möjligheter till kunskapsutbyte och kompentensutveckling tog enhetens omsorgspedagoger fram första delen i ett kompetenspaket hösten 2025. Kompetenspaketet kan ses som ett komplement till Yrkesresan och vänder sig direkt till personliga assistenter, även PAN-anställda. Totalt rör det sig om drygt

200 personliga assistenter. Baspaketet, bestående av en halvdag som samlade medarbetare från olika arbetsgrupper, genomfördes under hösten och blev mycket uppskattad. Komptenspaketet kommer att följas upp med påbyggnads- och spetsutbildningar efter behov.