

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Statsrådet Lars-Erik Lövdén har den 21 december 2000 tillkallat en parlamentarisk kommitté (dir 2000:99) för att utreda hur utjämnings skall ske för kostnadsskillnader mellan kommuner avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Kommittén skulle ursprungligen redovisa sitt uppdrag senast den 15 januari 2002. Utredningstiden har förlängts (dir 2001:72) till den 1 november 2002. Efter detta har utredningstiden ytterligare förlängts till den 21 november 2002.

Som ordförande förordnades fr.o.m. 1 april 2001 dåvarande landshövding Gunnar Björk. Som ledamöter förordnades f.d. kommunalrådet Conny Andersson (s), vice socialnämndsordförande Helen Edlund (kd), riksdagsledamoten Lars Elinderson (m), riksdagsledamoten Kerstin Heinemann (fp), landstingsledamoten Mona Lisa Norrman (v), riksdagsledamoten Catherine Persson (s), kommunalrådet Mats Pertoft (mp) och oppositionsrådet Per Söderberg (c).

Som sakkunniga förordnades förbundsjuristen Hans-Erik Bylund, departementssekreteraren Kerstin Jansson, direktören Clas Olsson och departementssekreteraren Niklas Sjölin. Kerstin Jansson ersattes fr.o.m. februari 2002 av departementssekreterare Michael Blom från Socialdepartementet. Michael Blom ersattes fr.o.m. juni 2002 av departementssekreterare Inger Laudon från Socialdepartementet.

Förbundsjuristen Hans-Erik Bylund ersattes i augusti 2002 av ombudsman Anna Ingmanson, som representerar handikapporganisationernas samarbetsorgan, HSO.

Som experter förordnades programchef Margareta Andersson, ekonom Tom Nilsson och förbundssekreterare Ingrid Söderström.

Tom Nilsson ersattes i februari 2002 av statistiker Kerstin Westergren från Socialstyrelsen.

Sekreterare har varit verksamhetsanalytiker Per-Arne Fijal och samhällsekonom Björn Larsson. Därutöver har bolagsjuristen Ann-Christine Johnsson skrivit kapitel 16 samt samarbetat med sekretariatet i fråga om författningsförslag och författningsändringar.

Kommittén lämnade den första februari en rapport till regeringen om den allmänna inriktningen på arbetet gällande en nationell utjämning av verksamhetskostnader enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet "Utjämning av LSS-kostnader".

Reservationer har avgivits av ledamöterna Helén Edlund, Lars Elinderson, Kerstin Heinemann och Mona Lisa Norrman.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Helén Edlund, Lars Elinderson, Kerstin Heinemann, Per Söderberg och sakkunnig Clas Olsson.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i november 2002.

Gunnar Björk

Conny Andersson Helén Edlund Lars Elinderson

Kerstin Heinemann Mona Lisa Norrman Catherine Persson

Mats Pertoft Per Söderberg

Per-Arne Fijal
Björn Larsson
Ann-Christine Johnsson

Innehåll

Sammanfattning	13
Ordlista.....	17
Författningsförslag	21
Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	21
Förslag till lag om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (193:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	22
Förslag till lag om utjämningsavgift till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (193:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	24
Förslag till lag om införande av lagen (2003:000) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:000) om utjämningsavgift för kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	26
Förslag till förordningen om ändring i förordningen om den officiella statistiken	28
1 Inledning.....	31
1.1 Uppdraget.....	31
1.2 Arbetets inriktning	32

1.3	Arbetets uppläggning.....	33
2	Handikappolitiska utgångspunkter.....	35
2.1	FN:s standardregler.....	35
2.2	Den svenska handikappolitiken.....	36
3	Nuvarande ordning	41
3.1	Omfattningen av LSS personkrets	41
3.2	Kostnaden för LSS verksamheten och assistansersättningen.....	41
3.3	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)	43
3.3.1	LSS och socialtjänstlagen.....	45
3.4	Lagen om assistansersättning – LASS.....	46
3.5	Den ekonomiska regleringen av huvudmannaskapsförändringen.....	47
3.5.1	Skatteväxling.....	47
3.5.2	Mellankommunal utjämning inom länen.....	48
3.6	Inkomst- och kostnadsutjämningsystemet.....	51
3.7	Tillfälligt statsbidrag för LSS-verksamheten under åren 2001–2002	52
3.8	Avtal mellan kommuner	54
4	Tidigare utredningar.....	55
4.1	Strukturkostnadsutredningen.....	55
4.2	Landstingsekonomiska utredningen	56
4.3	Statsbidragsberedningen	56
4.4	Nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystem.....	56
4.5	Arbetsgrupp inom Socialdepartementet.....	57
4.6	Kommunala utjämningsutredningen.....	58

4.7	Utredningen "Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS verksamheten"	58
4.8	Kommitténs analys av den senaste utredningen, Ds 1999:72.....	59
5	Varför behövs en utjämning?.....	63
5.1	LSS – en obligatorisk verksamhet	63
5.2	Stora kostnadsskillnader p.g.a. skillnader i andelen personer med funktionshinder samt omvårdnadsbehov	63
5.3	Att ha kvar och att bygga ut LSS- verksamhet - en fråga om incitament.	64
5.4	Inget tvång och inget hinder att flytta.....	65
6	Vilka krav bör ställas på ett utjämningsystem?	69
6.1	Träffsäkerheten	70
6.2	Påverkbarhet.....	70
6.2.1	Strömmar mellan LSS och SoL	73
6.3	Att motverka negativa incitament	73
6.4	Det ska vara lätt att förstå systemets effekter – transparens	74
6.5	Integritet och sekretess	74
6.5.1	Integritet	74
6.5.2	Sekretess.....	76
7	All LSS verksamhet, som kommunen har kostnader för, ska ingå i utjämningen.....	77
7.1	Alla grupper inom samma lagstiftning ska behandlas likvärdigt.....	77
7.2	Utjämningsgraden blir bättre om all verksamhet för alla personkretsar är med	77
7.3	Utjämningssystemet ska inte påverka val av insats.....	80

7.4	Huvudmannskapet och utjämningsystemet.....	82
8	Alla kommuner ska omfattas av ett nationellt utjämningsystem för LSS	85
8.1	Avtal mellan kommuner	86
8.2	Utjämning mellan länen och inom länen	87
8.3	Partiell utjämning.....	90
8.3.1	De tillfälliga statsbidragen för 2001 och 2002	92
9	Underlag för jämförelser och strukturkostnad.....	95
9.1	Kommitténs val av underlag för jämförelser	95
9.1.1	Underlag för jämförelser	95
9.1.2	Räkenskapssammandragets roll i utjämningsystemet	96
9.1.3	Kvaliteten på Räkenskapssammandraget.....	97
9.2	Underlag som speglar strukturkostnaden	97
9.2.1	Genomsnittskostnader för insatser.....	98
9.2.2	Sociala och geografiska variabler	103
9.2.3	Redovisade kostnader	103
10	Beräkning av strukturkostnaden	107
10.1	Grundläggande strukturkostnad baserad på antal beslut per insats	107
10.1.1	Riksgenomsnittlig kostnad per insats.....	108
10.2	Beräkning av kostnadsskillnader föranledda av verksamheternas koncentration till vissa kommuner.....	111
10.3	Kostnadsskillnader per insats föranledda av skillnader i behov av stöd och service.....	112
10.3.1	Synliga och dolda personalkostnader i Räkenskapssammandraget.....	113
10.3.2	Tillägg och avdrag för personalkostnader	114
10.4	Tre delkomponenter kan falla ut på åtta olika sätt.....	115
10.5	Uppdatering av ingående variabler och faktorer	118

11	LSS-utjämnigen – ett separat system.....	121
11.1	Verksamhetens särart kräver ett separat system	121
11.1.1	Framtida kostnadsutveckling.....	122
11.1.2	Utgjämningssystemet baseras på insatser	123
11.1.3	Stora förändringar när avtalen mellan kommuner drastiskt minskar i antal	123
11.1.4	Länsvisa utjämningsystem och tillfälliga statsbidrag förändras	124
11.2	Inkomst- och kostnadsutjämningsystemet för övriga verksamheter är under utredning.....	124
12	Genomsnittsutjämnig eller bruttoutjämnig - olika metoder att utjämna kostnadsskillnader.....	125
12.1	Genomsnittsutjämnig – bidrag eller avgift jämfört med rikets genomsnittskostnad	126
12.2	Bruttoutjämnig – strukturbidrag	127
12.3	Skillnader mellan genomsnittsutjämnig och bruttoutjämnig.....	129
12.3.1	Ekonomiskt utfall med genomsnittsutjämnig respektive bruttoutjämnig.....	129
12.3.2	Framtida kostnadsökningar	130
12.3.3	Likhet med andra utjämningsystem.....	134
12.3.4	Transparens - genomskinlighet.....	135
12.4	Framtida kostnadsökningar och finansieringsprincipen	136
13	Köp av boendeplatser och flyttning till annan kommun.....	139
13.1	Sammanfattning av Socialstyrelsens och Länsstyrelsernas uppföljning av köp av boendeplatser enligt 17 a § LSS i annan kommun.....	140
13.2	Överföring av kostnadsansvar när det finns ett nationellt utjämningsystem	142

14	Ekonomiskt utfall för enskilda kommuner.....	145
14.1	Utjämningsystemets ekonomiska utfall för enskilda kommuner.....	145
14.1.1	Analys av enskilda kommuners nettokostnad före och efter utjämning.....	145
14.1.2	Analys av enskilda kommuners beräknade utfall	147
14.2	Utjämningsystemets ersätter de länsvisa utjämningsystemen.....	153
14.3	Totala ekonomiska effekter för den enskilda kommunen...	154
14.4	Införanderegler	156
15	Klarar modellen kraven?	159
15.1	Träffsäkerhet	159
15.2	Påverkbarhet	161
15.3	Transparens – genomskinlighet.....	162
15.4	Utjämningsystemets ekonomiska incitament.....	162
15.5	Integritet och sekretess.....	163
16	Frågor rörande uppgiftsskyldighet, m.m.	165
16.1	Sammanfattning.....	165
16.2	Bakgrund.....	166
16.3	Insamling av statistik.....	167
16.3.1	Sekretesslagstiftningen	167
16.4	Personuppgiftslagstiftningen.....	170
16.4.1	Personuppgiftslagen.....	170
16.4.2	Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	171
16.4.3	Sammanfattande slutsatser	172
16.5	Behandling av insamlade statistiska uppgifter	172
16.5.1	Statistiklagstiftningen	172
16.5.2	Officiell statistik avseende LSS	173
16.5.3	Sammanfattande slutsatser	174

16.6	För och nackdelar med uppgiftsskyldighet	175
16.6.1	Nyttan med individbaserad statistik.....	175
16.6.2	Integritetsaspekter	176
16.7	Slutlig sammanfattning.....	177
17	Kvalitén på det statistiska underlaget samt administration av utjämningsystemet	179
17.1	Statistikunderlaget för utjämning	179
17.2	Administration av utjämningsystemet.....	181
18	Uppföljning av systemet.....	183
18.1	Utvecklingen av LSS och LASS.....	184
18.2	Uppdatera systemets index	184
18.3	Den kommunala inkomst och kostnadsutjämnningen.....	185
19	Författningskommentar	187
19.1	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	187
19.2	Lagen om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	188
19.3	Lagen om utjämningsavgift för kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	190
19.4	Lag om införande av lagen (2003:000) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:000) om utjämningsavgift för kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	192
19.5	Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.....	193

Reservationer och särskilda yttranden.....	195
Reservation av ledamöterna Helén Edlund (kd), Lars Elinderson (m), Kerstin Heinemann (fp).....	195
Reservation av ledamoten MonaLisa Norrman (v)	197
Särskilt yttrande av ledamöterna Helén Edlund (kd), Lars Elinderson (m), Kerstin Heinemann (fp) och Per Söderberg (c)	200
Särskilt yttrande av sakkunnig Clas Olsson	201
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	205
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	215
Bilaga 3A Beräknade och redovisade kostnader	217
Bilaga 3B Kostnadsutjämning mellan kommunerna	235
Bilaga 4 Fasta införandebidrag åren 2004–2007.....	253
Bilaga 5 Räkenskapssammandraget år 2001 (se avsnitt 9.1)	259
Bilaga 6 Socialstyrelsens verksamhetsstatistik, september 2001	275
Bilaga 7 Tillägg eller avdrag för låg respektive hög koncentration.....	293
Bilaga 8 Tillägg eller avdrag för höga respektive låga omsorgsbehov.....	311
Bilaga 9 Underlagsdata	329
Bilaga 10 Exempel på beräkning av strukturkostnaden i Upplands Väsby kommun.....	345

Sammanfattning

Bakgrund

Kommunerna är huvudman för den verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Verksamhet enligt LSS är en obligatorisk verksamhet och borde vara föremål för kostnadsutjämning.

Kommunernas nettokostnader för LSS uppgick år 2001 till cirka 19,2 miljarder kronor. Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna är av en sådan omfattning att de bör utjämnas för att alla kommuner skall få likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva en verksamhet enligt intentionerna i LSS. Kostnadsskillnaderna beror huvudsakligen på landstingens tidigare lokalisering av vårdhem och andra verksamheter enligt LSS. Kostnadsspridningen mellan kommuner för verksamhet enligt LSS varierade år 2001 från ca 400 till 6 000 kronor per invånare och år. På individnivå är kostnadsskillnaderna ännu större och beror på stora skillnader i individuella behov.

Likvärdigare ekonomiska förutsättningar för alla kommuner

Med föreslaget utjämningsystem, som omfattar alla kommuner och har en långtgående kompensation, anser kommittén att systemet både stödjer kommuner som har och utvecklar verksamhet och samtidigt minimerar oönskade styreffekter mellan kommunerna. Utjämningsystemet stimulerar kommuner som har lite verksamhet i förhållande till invånarantalet att bygga upp en egen basverksamhet så att personer med funktionshinder får större möjligheter vid valet av bosättningsort.

Personer med funktionshinder skall inte av olika strukturella och praktiska skäl vara hänvisad till vissa orter där LSS-verksamheten är bättre utbyggd. När en person med funktionshinder söker bostad med särskild service bör kommunerna ha ekonomiskt mer

likvärdiga förutsättningar att erbjuda denna obligatoriska verksamhet

Utfall

Ett utjämningsystem med bra träffsäkerhet innebär att kostnadskillnaderna efter utjämning minskar avsevärt jämfört med kostnadsskillnaderna före utjämning. Spridningen efter utjämning bör minska och närma sig medelvärdet, för att utjämningen skall kunna anses ha en acceptabel träffsäkerhet. Kostnaden efter utjämning bör för de flesta kommuner ligga i intervallet 1 729–2 593 kr/invånare år 2001, dvs. en avvikelse från genomsnittet om högst 20 procent.

Totalt sett är det 148 kommuner som kommer att få bidrag och 141 kommuner som kommer att få betala avgifter till utjämningsystemet. Den totala omfördelningen uppgår till +/- 1,6 miljarder kronor.

Även andra ekonomiska effekter kommer att påverka kommunernas utfall. De länsvisa utjämningsystemen bör upphöra när ett nationellt utjämningsystem införs. År 2001 fanns det dessutom ca 1 400 avtal mellan kommunerna avseende personer med funktionshinder med en annan betalande kommun än vistelsekommunen. Av dessa 1 400 avtal avser drygt 1 000 vuxna personer. Många av dessa avtal kommer att upphöra när ett nationellt utjämningsystem införs.

Vid en kommunvis analys av den totala effekten av förslaget, måste därför hänsyn tas till andra ekonomiska effekter, vilka är förutom avvecklandet av de länsvisa systemen och förändringar i antalet köp av platser i annan kommun, frånvaron av det nuvarande tillfälliga statsbidraget och det därmed ökade generella statsbidrag om 50 kronor per invånare, som blir följderna av att det tillfälliga statsbidraget upphör. Nettoeffekten kan endast bedömas i respektive kommun.

Fasta införandebidrag, vilka beräknas i förväg för perioden 2004–2007, skall ges till de kommuner som sammantaget får betala till föreslaget utjämningsystem och avvecklandet av de länsvisa systemen. Införandebidraget ges år 2004 till 70 kommuner, för att sedan avtrappas till att endast omfatta 2 kommuner år 2007.

Beräkning av strukturkostnader

Kommittén anser att utjämningen skall ta hänsyn till all LSS verksamhet¹ för alla tre personkretsar som kommunen har kostnader för, dvs. alla insatser var för sig inklusive de första 20 timmarna av assistansersättningen.

En grundläggande strukturkostnad ska beräknas som antalet beslut per insats multiplicerad med rikets genomsnittliga nettokostnad för respektive insats. Därutöver skall ett koncentrations- och personalkostnadsindex justera den beräknade strukturkostnaden.

Utjämningsmetod

Kommittén har diskuterat två olika sätt att utjämna kostnaderna mellan kommunerna. Båda metoderna baseras på en för varje kommun beräknad strukturkostnad, vilken visar hur stor den kommunala kostnaden skulle vara om alla kommuner hade samma genomsnittliga priser på insatserna. Den metod som kommittén förordar innebär att bidrag ges till de kommuner som har högre beräknade strukturkostnader per invånare än riksgenomsnittet och att de kommuner som har lägre beräknade strukturkostnader per invånare betalar en avgift till systemet. Metoden är en utjämning utifrån den riksgenomsnittliga strukturkostnaden per invånare och överensstämmer med utjämningsystemen för andra delverksamheter.

Den andra metoden innebär att respektive kommun får ett bidrag som motsvarar kommunens hela beräknade strukturkostnad per invånare samtidigt som man årligen avstår en summa från den generella statsbidragspåsen som motsvarar den riksgenomsnittliga strukturkostnaden per invånare. Det ekonomiska utfallet för respektive kommun blir likadant med de båda metoderna, samtidigt som de ekonomiska ramarna mellan staten och kommunsektorn förblir oförändrade.

Kommittén föreslår att utjämningen görs i ett separat utjämningsystem. Det som talar för ett separat utjämningsystem är att denna verksamhet har vissa särdrag jämfört med verksamheterna i den övriga kostnadsutjämningen.

¹ Exklusive insatsen Råd och stöd.

Klarar modellen kraven på ett utjämningsystem?

Kommittén har försökt utforma utjämningsystemet utifrån olika krav. Modellen ger en mycket bra träffsäkerhet mellan kommunernas redovisade kostnader och beräknade strukturkostnader. Påverkbarheten är relativt liten eftersom kommunernas beslut nästan helt styrs utifrån lagstiftningens konstruktion. En rättighetslagstiftning med långtgående detaljreglering och möjligheter för enskilda att få besluten prövade i förvaltningsdomstol begränsar starkt det kommunala handlingsutrymmet. Kommittén anser därför att möjligheten för den enskilda kommunen att påverka antalet beslut är relativt liten. Även kommunernas möjligheter att påverka index för koncentration och personalkostnader minimeras i förslaget genom att dessa inte uppdateras årligen utan endast efter särskilt beslut av regeringen. Negativa ekonomiska incitament försvinner till största delen med föreslaget utjämningsystem. Trots att systemet har en stor träffsäkerhet uppstår endast små ingrepp i den enskildes integritet. Kommittén anser att stor hänsyn har tagits till enskilda personers integritet vid valet av utjämningsmodell. Utjämnningen beräknas utifrån en genomsnittskostnad per insats för hela riket. Ingen ersättning i systemet går att koppla till en enskild individ men systemet tar ändå hänsyn till LSS-verksamhetens olika verksamhetsinnehåll genom indexen för koncentration och personalkostnader.

Införande

Kommittén bedömer att det är möjligt att införa utjämningsystemet fr.o.m. år 2004.

Ordlista

Assistansersättning	Den ersättning som Försäkringskassan betalar till en person som har bedömts ha rätt till insatsen personlig assistans.
Allomfattande utjämning	Utjämning där alla kommuner bedöms efter sin beräknade verksamhetskostnad.
Bruttokostnad	Alla kostnader utan hänsyn till eventuella intäkter. Här ingår både externa och interna kostnader.
Ekonomiska incitament	Ekonomiska drivkrafter, som påverkar valet hos individer, kommuner, företag m.m.
Koncentrationsindex	Index som mäter andelen personer med funktionshinder i förhållande till riksgenomsnittet.
LASS	Lagen om assistansersättning.
LSS	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

LSS-insatser	Insatser enligt paragraf 9 LSS 1-10, dvs. olika typer av stöd- och service, som erbjuds till personer med funktionshinder.
Länsvisa utjämningsystem	System som utjämnar kostnadskillnader inom länen. Kommuner med relativt sett lägre kostnader betalar till kommuner med relativt sett högre kostnader.
Marginalkostnad	Tillkommande kostnad för varje tillkommande beslut.
Negativa ekonomiska incitament	Positiva ekonomiska drivkrafter för en aktör, som ger negativa effekter för andra aktörer i samhället.
Nettokostnad	Alla kostnader minus alla intäkter.
Partiell utjämning	Utgjämning till ett mindre antal kommuner, t.ex. ett högkostnadsskydd som ges till kommuner med mycket höga kostnader.
Personalkostnadsindex	Index som mäter en beräknad personalkostnad i förhållande till den verksamhet som bedrivs.
Redovisad kostnad	Kostnad som redovisas i räkenskaper. Ibland även kallad faktisk kostnad.
RFV	Riksförsäkringsverket.

RS	Räkenskapssammandraget; SCB:s sammanställning av kommunernas bokslut.
Skattesats inom kommunerna	Den andel av den beskattningsbara inkomsten som betalas i kommunalskatt, även kallat utdebitering.
Skatteväxling	När exempelvis landstinget sänker skattesatsen och kommunerna höjer skattesatserna i motsvarande mån. Detta skedde bl.a. när kommunerna övertog LSS-verksamheten från landstingen.
SoL	Socialtjänstlagen.
Strukturkostnad	Beräknad kostnad för verksamheten till skillnad från redovisad kostnad.
Tjänsteköp	När exempelvis en kommun köper tjänster i annan kommun eller hos en privat vårdgivare.
Utgiftstak	En i förväg bestämd högsta nivå på statens bruttoutgifter. Inkomster dras ej bort.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall införas en ny paragraf, 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15a §

Kommunen skall för framställning av officiell statistik till Socialstyrelsen lämna ut uppgifter om insatser enligt 9 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

2 Förslag till lag om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Kommuner kan för kostnadsutjämning få utjämningsbidrag från staten enligt denna lag.

2 §

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

Bidragsår: Det år under vilket bidraget betalas ut.

Strukturkostnad: En för varje kommun beräknad teoretisk kostnad för den verksamhet och kostnadsslag som anges i 3 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa de strukturella förhållandena.

3 §

För varje kommun beräknas en strukturkostnad för verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd- och service till vissa funktionshindrade samt för den ersättning varje kommun betalar till Försäkringskassan enligt 20 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

4 §

Kommuner vars strukturkostnad per invånare överstiger den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare har rätt till ett bidrag som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen den 1 november året före bidragsåret.

5 §

Ändras indelningen av kommuner, beräknas bidraget på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

6 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av bidragen enligt 3 §.

7 §

Skattemyndigheten beslutar preliminärt bidragens storlek samt lämnar senast den 20 januari under bidragsåret uppgift till varje kommun om storleken av dess preliminära bidrag.

Kommuner kan senast den 15 februari till Skattemyndigheten påtala att ett fel uppkommit i underlaget för beslutet.

Skattemyndigheten fastställer bidragens storlek samt lämnar senast den 15 april uppgift till varje kommun om storleken av dess bidrag.

8 §

Bidraget skall betalas ut i samband med och på motsvarande sätt som gäller vid utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

9 §

Skattemyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.
 2. Föreskrifter om ikraftträdande av denna lag meddelas i lagen (2003:00) om införande av lagen (2003:00) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:00) om utjämningsavgift till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

3 Förslag till lag om utjämningsavgift för kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Kommuner skall under de förutsättningar som anges i denna lag betala en utjämningsavgift till staten.

2 §

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

Avgiftsår: Det år under vilket avgift betalas.

Strukturkostnad: En för varje kommun beräknad teoretisk kostnad för den verksamhet och kostnadsslag som anges i 3 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa de strukturella förhållandena.

3 §

För varje kommun beräknas en strukturkostnad för verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd- och service till vissa funktionshindrade samt för den ersättning varje kommun betalar till Försäkringskassan enligt 20 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

4 §

Kommuner vars strukturkostnad per invånare understiger den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare skall betala en avgift som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före avgiftsåret.

5 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av avgiften enligt 3 §.

7 §

Skattemyndigheten beslutar preliminärt avgifternas storlek samt lämnar senast den 20 januari under avgiftsåret uppgift till varje kommun om storleken av dess preliminära avgift

Kommuner kan senast den 15 februari till Skattemyndigheten påtala att ett fel uppkommit i underlaget för beslutet.

Skattemyndigheten fastställer avgifternas storlek samt lämnar senast den 15 april uppgift till varje kommun om storleken av dess avgift

8 §

Avgiften skall betalas genom avräkning i samband med och på motsvarande sätt som gäller vid utbetalningen av kommunal-skattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

9 §

Skattemyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.
 2. Föreskrifter om ikraftträdande av denna lag meddelas i lagen (2003:00) om införande av lagen (2003:00) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:00) om utjämningsavgift till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

4 Förslag till lag om införande av lagen (2003:000) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:000) om utjämningsavgift för kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Lagen (2003:000) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:000) om utjämningsavgift till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

2 §

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

Strukturkostnad: En för varje kommun beräknad teoretisk kostnad för den verksamhet och kostnadsslag som anges i 3 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa de strukturella förhållandena.

Länsvisa utjämningsystem: Bidrag eller avgifter som betalas mellan kommuner inom ett län enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

3 §

Vad som i denna lag benämns bidragsförändring utgörs av skillnaden mellan beräknad strukturkostnad minus den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare multiplicerad med antalet invånare i kommunen minus eventuellt bidrag/avgift från/till de länsvisa utjämningsystemen under år 2003. Om bidragsförändringen är negativ benämns detta som bidragsminskning.

4 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer i förväg bidragsminskningens storlek för berörda kommuner.

5 §

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de kommuner vars beräknade bidragsminskning överstiger 350 kronor per invånare. Dessa kommuner får ett i förväg bestämt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, och

- 350 kronor för år 2004,
- 700 kronor för år 2005,
- 1050 kronor för år 2006, och
- 1400 kronor för år 2007.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den officiella statistiken

INNEHÅLL

Socialtjänst

*Officiell
statistik*

*Ansvarig
myndighet*

SOCIALTJÄNST

Socialtjänst Socialstyrelsen
Individ- och Socialstyrelsen
familjeomsorg
Äldre- och Socialstyrelsen
handikapp-
omsorg

Föreslagen lydelse

Den officiella statistiken

INNEHÅLL

Socialtjänst m.m.

*Officiell
statistik*

*Ansvarig
myndighet*

SOCIALTJÄNST M.M.

Socialtjänst Socialstyrelsen
Individ- och Socialstyrelsen
familjeomsorg
Äldre- och Socialstyrelsen
handikapp-
omsorg
*Stöd och Socialstyrelsen
service till vissa
funktions-
hindrade*

Behandling av känsliga personuppgifter m.m.

För framställning av statistik över Individ- och familjeomsorg får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser administrativa frihetsberövanden samt enskildas hälsotillstånd när det gäller tvångs-ingripanden med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

För framställning av statistik över Äldre- och handikappomsorg får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd.

För framställning av statistik över Äldre- och handikappomsorg *och stöd och service till vissa funktionshindrade* får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd.

Denna förordning träder i kraft den kraft den 1 januari 2004.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att utreda hur utjämning skall ske för kostnadsskillnader mellan kommuner avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Tidigare utredningar har baserat sina förslag antingen på skillnader i redovisade kostnader eller på behov av stöd och service. Om möjligt bör en utjämning för kostnadsskillnader baseras på behov av stöd och service.

Vad gäller den tekniska konstruktionen av en utjämning, så finns det två huvudalternativ som skall utredas. Det ena alternativet är att utjämningen sker genom en nationell omfördelning mellan kommunerna, enligt samma principer som för det kommunala kostnadsutjämningsystemet enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. En sådan utjämning för kostnadsskillnader avseende LSS-verksamhet kan antingen inordnas i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet, eller göras vid sidan av detta system. Det andra alternativet är att utjämning sker genom ett riktat statsbidrag, dvs. staten betalar ut medel till de kommuner som uppfyller vissa kriterier. Ett sådant bidrag bör konstrueras så att det kan rymmas inom en på förhand bestämd ekonomisk ram.

Kommittén skall överväga en lämplig modell för utjämning för kostnadsskillnader mellan kommuner i första hand utifrån ovanstående alternativ. Som ett led i detta bör kommittén analysera hur de tillfälliga bidragen åren 2001 och 2002 fungerar.

Kommittén skall även mot bakgrund av reglerna om sekretess överväga behovet av författningsändringar som ger kommunerna möjlighet att lämna ut sådan information som erfordras för de för-

slag som kommittén lämnar. Kommittén skall beakta de krav som personuppgiftslagen ställer på behandling av personuppgifter.

Kommittén skall vidare lämna förslag till hur påverkbarheten från enskilda kommuner av utfallet i ett utjämningsystem skall kunna minskas eller elimineras. Kommittén skall också bedöma kvaliteten i det statistiska underlag som behövs för en utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS och, om så krävs, lämna förslag till hur en god kvalitet skall kunna säkerställas.

Dessutom skall kommittén analysera hur köp av boendeplatser fungerar och vilka effekter och samband det har med frågan om utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS.

Kommittén skall även redovisa kostnadsberäkningar av sina förslag, förslag till finansiering och lagförslag.

Regeringen beslutade att ge kommittén ett tilläggsdirektiv i september 2001. En delrapport lämnades till regeringen i februari 2002 (SOU 2002:28) om dels den allmänna inriktningen på utredningens arbete, dels om förbättringar i det nuvarande tillfälliga statsbidraget.

1.2 Arbetets inriktning

Kommittén konstaterade i ett tidigt skede av utredningen att kostnadsskillnaderna mellan kommuner för verksamheten enligt LSS är stora och ojämnt fördelade över landet. Detta gäller också antalet personer med LSS-insatser.

En utjämning mellan kommunerna bör utgå från följande målsättningar:

- Systemet skall inte motverka uppbyggnad av god verksamhet med särskild kompetens eller inriktning.
- Systemet skall inte tvinga eller hindra någon att flytta.
- Systemet bör inte styra till vissa insatser eller till vissa kommuner.
- Kommunerna bör inte kunna utverka större bidrag på annat sätt än det som motiveras av lagstiftningen.
- Systemet skall inte kompensera för kostnadsskillnader som beror på olikheter i verksamhetsform, effektivitet eller kvalitet.
- Systemet bör vara enkelt att förstå och administrera.
- Om möjligt bör en utjämning för kostnadsskillnader baseras på behovet av stöd och service.
- Kommitténs mål är att ett nytt system införs fr.o.m. år 2004.

Eftersom kostnaderna inom detta område är starkt knutna till individens behov och de insatser som ges, blir lösningen en balansgång mellan å ena sidan träffsäkerheten i systemet och å andra sidan påverkbarheten och integriteten.

1.3 Arbetets uppläggning

Kommittén har haft sju sammanträden.

Under utredningsarbetet har sju kommuner Halmstad, Helsingborg, Kiruna, Nacka, Vännäs och Örebro besökt kommittén och presenterat sin situation och syn på en utjämning.

En arbetsgrupp har funnits inom kommittén. Arbetsgruppen har haft egna sammanträden under ledning av sekretariatet. Arbetsgruppen har arbetat med den tekniska utformningen av olika beräkningsmodeller för utjämning.

Sekretariatet har också haft enskilda möten med representanter från Statistiska Centralbyrån (SCB) angående kommunernas räkenskapsammandrag.

Ett stöd i arbetet har också varit det underlagsmaterial som tidigare utredningar tagit fram.

Kommittén har lagt mycket tid på att gå igenom det underlag som utjämningen skall baseras på. Underlaget är dels Räkenskapsammandraget (RS) som SCB samlar in och dels Socialstyrelsens antalsstatistik för de insatser enligt LSS som kommunerna fattar beslut om.

Ett besök har gjorts av ordförande och sekretariatet i Järna som ligger i Södertälje kommun. Där finns en stor samling av privata vårdgivare som tar emot personer med funktionshinder från hela riket.

2 Handikappolitiska utgångspunkter

2.1 FN:s standardregler

FN:s standardregler har utvecklats utifrån erfarenheter som gjorts under Förenta nationernas handikappårionde (1983–1992). Den politiska och moraliska grunden för dessa regler utgör de internationella reglerna om mänskliga rättigheter.

Delaktighet och jämlikhet för personer med funktionshinder inom samhällets alla områden är grundtanken i FN:s standardregler. I 22 regler preciseras vilka förutsättningar som krävs för delaktighet och jämlikhet, vilka huvudområden som är väsentliga och med vilka medel man kan genomföra förändringar.

För att förverkliga FN:s standardregler måste handikapperspektivet finnas med på alla nivåer i samhället och i alla verksamheter. Först då kan vi närma oss målet att människor med funktionshinder får lika rättigheter och skyldigheter. Standardreglerna bör finnas med som ett aktivt instrument vid planering, beslutsfattande och genomförande. Eftersom många av de viktigaste besluten som berör personer med funktionshinder fattas på lokal nivå är det viktigt att alla kommuner för in handikapperspektivet i verksamheten. Enligt regel 18 i standardreglerna betonas handikapporganisationernas medverkan som att "identifiera behov och prioriteringar och att delta i planeringen, genomförandet och utvärderingen av stöd och service och andra åtgärder som rör människor med funktionsnedsättning och deras liv". På lokal nivå har allt fler kommuner och landsting upprättat handikappolitiska program utifrån standardreglerna. Handikapprörelsen har genom projektet Agenda 22 aktivt arbetat gentemot kommunerna och har utarbetat en modell för hur handikappolitiska planer kan tas fram. Handikappombudsmannen har genom informationsverksamhet och uppföljning aktivt verkat för att lyfta fram betydelsen av standardreglerna. Det är viktigt att funktionshindrades erfarenheter och kunskaper tas till vara i utvecklandet av programmen. För att

planerna inte skall bli skenprodukter är det även väsentligt att det utvecklas system för uppföljning. För det krävs att målen i handlingsplanerna är konkreta och uppföljningsbara.

Sveriges internationella bistånd har sedan lång tid uppmärksammat villkoren för personer med funktionshinder i samarbetsländerna. FN:s standardregler utgör en viktig grund för utformningen av dessa insatser.

2.2 Den svenska handikappolitiken

Utgångspunkterna för den svenska handikappolitiken har formulerats i regeringens proposition, Från patient till medborgare 1999/2000:79, bet 1999/2000:SOU14, rskr 1999/2000:240.

I regeringsförklaringen 1999 slog regeringen fast att hindren för funktionshindrades rätt att delta fullt ut i samhället ska rivas. Detta kräver att handikappolitiken förändras och bedrivs ur ett medborgarperspektiv. Handikappolitiken måste inriktas på demokrati- och rättighetsfrågor och på att förverkliga FN:s standardregler för personer med funktionshinder. Människor med funktionshinder ska kunna garanteras full delaktighet och jämlikhet. En funktionsnedsättning blir ett handikapp först när individen möter brister i en miljö eller verksamhet. När bristerna åtgärdas och tillgängligheten ökar kan handikappet minska eller försvinna.

Människors lika värde är en grundläggande utgångspunkt för hur samhället ska utformas. Alla människor har kunskaper, förmågor och erfarenheter som är viktiga för samhället. Därför måste samhället formas på ett sådant sätt att alla kan medverka i utvecklingen och nå full delaktighet i samhällets gemenskap. Människor med funktionshinder utgör givetvis inget undantag i detta avseende. Personer med funktionshinder är medborgare med lika rättigheter och skyldigheter som andra medborgare.

Människor med funktionshinder ses alltför ofta enbart som vårdobjekt. Följden blir att handikappolitiken betraktas utifrån ett snävt vårdperspektiv eller möjligen som en social fråga. Människors vård- och omsorgsbehov ska givetvis tillgodoses, men perspektivet måste vidgas till att omfatta alla sektorer i samhället. Väljer man att betrakta handikappolitiken som en demokratifråga innebär det att man försöker se människans mycket skiftande behov och förväntningar.

Att tänka i ett handikapperspektiv är att utgå från att människor har olika förutsättningar och att planera utifrån detta. Att inte göra det är att utestänga stora grupper i befolkningen. Målet är att samhället uppskattar och tar till vara människors olikheter. Funktionsnedsättningar är en av flera naturliga variationer hos en befolkning. Ungefär var femte person i yrkesverksam ålder har något slag av funktionshinder.

För att Sverige ska klara sig i den internationella konkurrensen och bibehålla välfärden måste alla resurser i landet tas till vara. Det är dålig samhällsekonomi att vissa grupper inte har tillträde till arbetsmarknaden eller att deras resurser inte kommer till nytta. En prioriterad uppgift är därför att undanröja hinder för människor att bidra till tillväxt och produktion.

Nationella mål

Riksdagen anser att det behövs kraftfulla politiska insatser för att personer med funktionshinder ska få rätt till full delaktighet, ett värdigt bemötande och möjligheter att själva bestämma över sina liv.

Riksdagen beslutade att de nationella målen för dessa insatser ska vara:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Det handikappolitiska arbetet ska särskilt inriktas på:

- att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,
- att förebygga och bekämpa diskriminering,
- att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

Följande arbetsområden ska prioriteras under de närmaste åren:

- se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer,
- skapa ett tillgängligt samhälle,

- förbättra bemötandet.

Handikapperspektivet måste genomsyra alla samhällssektorer

Inom alla politikområden och i statens, landstingens och kommunernas planering skall handikapperspektivet beaktas. Utbildningspolitiken bör alltså utformas så att elever med funktionshinder kan delta i den reguljära undervisningen. Arbetsmarknadspolitiken måste bedrivas på ett sådant sätt att personer med funktionshinder ges tillträde till arbetslivet. Hälso- och sjukvården måste utformas så att personer med funktionshinder får möjlighet att leva ett liv som så lite som möjligt begränsas av sjukdomen eller funktionsnedsättningen. Erfarenheterna visar dock att handikapperspektivet i dag inte integreras i planering och genomförande på det sätt som rimligen kan krävas. Alltför ofta blir det istället fråga om särlösningar som kan bli både dyrare och otympligare än om handikapperspektivet hade funnits med ifrån början. Särskilda åtgärder skall vara ett komplement och inte det första alternativet.

Tillgänglighet första valet

Förbättrad tillgänglighet är en viktig demokratifråga. Åtgärder för ökad tillgänglighet ses alltför ofta enbart som kostnader och inte som en investering. Ökad tillgänglighet leder till bättre förutsättningar för människor med funktionshinder att studera, arbeta och klara det dagliga livet. Detta gagnar såväl individen som samhället på. Hjälpmedel och annat stöd som personlig assistans skall vara komplement. Många tillgänglighetsåtgärder är både enkla och billiga att vidta. Att göra t.ex. en hemsida tillgänglig för synskadade medför inte högre kostnader om man gör rätt från början. Kostnader för tillgängligheten uppstår ofta om man inte har beaktat behovet från början. Den grundläggande principen för tillgängligheten är ansvars- och finansieringsprincipen. Kostnader för de nödvändiga anpassningsåtgärderna skall finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. I de fall där kostnaderna blir för stora i förhållande till huvudmännens ekonomiska möjligheter kan de offentliga systemen träda in. Undantag kan också ske när andra lösningar anses bättre.

Ett bättre bemötande

I betänkandet Lindqvists nio – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) konstaterar utredaren att det finns stora brister i bemötandet av personer med funktionshinder. Många känner sig kränkta, kontrollerade och ifrågasatta då de vänder sig till myndigheter och andra offentliga organ för att få hjälp och stöd. Utredaren föreslår nio vägar för att förbättra bemötandet. Det är förslag som syftar till att tydliggöra lagstiftningen på vissa områden, stärka den enskildes ställning att delta i samhällslivet och höja kompetensen i frågor som rör bl.a. bemötandets etik.

Möten mellan människor sker inte opåverkade av de värderingar som råder i samhället som helhet. Synen på personer med funktionshinder och på handikappolitik som frågor om mänskliga rättigheter har en avgörande betydelse i den enskildes kontakter med olika myndigheter. Det handlar bl.a. om hur samhället genom lagar, regler, programförklaringar, resurstilldelning, tillgänglighetsåtgärder och allmänna värderingar manifesterar sin syn på personer med funktionshinder. Bemötandefrågor är således inte en angelägenhet enbart för funktionshindrade personer själva och de politiker och tjänstemän som i sin yrkesverksamhet möter dessa personer. Enligt riksdagens uppfattning, som uttrycktes i skriften "Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken" (prop. 1999/2000:79, bet 1999/2000:SOU14, rskr 1999/2000:240), krävs kraftfulla politiska initiativ för att i grunden förändra attityder till människor med funktionshinder och därigenom förbättra bemötandet.

3 Nuvarande ordning

3.1 Omfattningen av LSS personkrets

Av Socialstyrelsens statistik för år 2001 framgår bl.a. följande.

Kommunerna har rapporterat att ca 47 300 personer hade insatser enligt LSS den 1 september 2001.¹ Därav var ca 38 600 personer i personkrets 1 och 2.

De vanligaste insatserna är daglig verksamhet och bostad med särskild service för vuxna. Ca 21 100 personer i personkrets 1 och 2 har insatsen daglig verksamhet medan 17 500 personer har insatsen särskild bostad med särskild service för vuxna.

Antal personer som har assistansersättning beslutad av Försäkringskassan uppgick i december 2001 till drygt 10 200 personer.²

I tabellen i bilaga 6 framgår antalet insatser per kommun den 1 september 2001.

3.2 Kostnaden för LSS verksamheten och assistansersättningen

LSS verksamheten finansieras både av kommunerna och av staten. Staten finansierar ca 77 procent av assistansersättningen. Kommunerna finansierar övrig LSS verksamhet och resterande 23 procent av assistansersättningen, förutom råd och stöd som i de flesta län finansieras av landstinget.

I följande tabell framgår utvecklingen av kostnaderna i miljarder kronor för kommunerna och för staten.³

¹ Exklusive personer med enbart insatsen råd och stöd

² Statistik från Riksförsäkringsverket

³ Landstingens kostnader för insatsen råd och stöd ingår ej

Tabell 1. Kostnaderna och kostnadsutvecklingen inom LSS, åren 1997–2001, i miljarder kronor respektive i procent

År	Kommunernas nettokostnader ⁴	Statens nettokostnad ⁵	Totala nettokostnader
1997	12,5	4,4	16,9
1998	13,1	3,9	17,0
1999	15,3	4,5	19,8
2000	17,7	5,3	22,9
2001	19,2	6,4	25,6
Procentuell förändring 1997-2001	53,6	45,5	51,5
Årlig genomsnittlig procentuell förändring 1997-2001	11,3	9,8	10,9

Kostnadsökningarna inom kommunsektorn och staten påverkas av hur finansieringen fördelas dem emellan, dvs. är beroende av assistansersättningens volym- och prisökning samt fördelningen av finansieringsansvaret. Den totala nettokostnaden har ökat med drygt tio procent varje år. Kostnaden för personlig assistans är den insats som ökat mest, från 4,4 miljarder år 1997 till 6,4 miljarder år 2001. Kostnaden för assistansersättningen finansieras med ca 6,5 miljarder av staten och med ca 2 miljarder från kommunsektorn.

I följande tabell framgår den genomsnittliga assistansersättningen för varje personkrets och varje producent. Tabellen baseras på statistiskt material från Riksförsäkringsverket, som sedan bearbetats av sekretariatet och avser endast Försäkringskassebeslut, augusti år 2001.

⁴ Svenska Kommunförbundet

⁵ RFV Analyserar 2001:3

Tabell 2. Assistansersättningens storlek fördelat per personkrets och per regiform

	Totalt i kr	Antal personer	Genomsnittlig årskostnad
Personkrets 1-Totalt	2 691 118	3 286	818 965
Kommunal regi	1 692 414	2 213	764 760
Kooperativ	537 605	554	970 406
Annan organisation	412 546	474	870 349
Egen regi	48 553	45	1 078 962
Personkrets 2-Totalt	697 096	587	1 187 557
Kommunal regi	462 140	454	1 017 929
Kooperativ	76 843	59	1 302 431
Annan organisation	75 113	66	1 138 076
Egen regi	83 000	8	1 037 484
Personkrets 3-Totalt	5 119 614	6 025	849 728
Kommunal regi	3 199 973	4 016	796 806
Kooperativ	734 067	740	991 982
Annan organisation	943 497	1 027	918 692
Egen regi	242 077	242	1 000 316
Alla personkretsar Totalt	8 507 828	9 898	859 550

I tabellen framgår bl.a. att personlig assistans i genomsnitt kostar ca 860 000 kronor per år och beslut. I tabellen har knappt 3 900 personer inom personkrets ett och två personlig assistans enligt LASS. Detta motsvarar 40 procent av det totala antalet personer med beslut enligt LASS. 60 procent av LASS besluten avser personer inom personkrets tre.

3.3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. Lagen utgör en väsentlig del av den handikappreform som riksdagen beslutat om året innan. Genom LSS har personer med varaktiga och omfattande funktionshinder fått en lagstadgad rätt till olika former av insatser för stöd och service. I samband med att LSS trädde i kraft upphörde den s.k.

omsorgslagen (1985:568) att gälla. Omsorgslagen gav främst personer med utvecklingsstörning rätt till stöd- och hjälpinsatser av olika slag. Ansvaret för insatserna enligt omsorgslagen åvilade landstingen. I och med införandet av LSS överfördes ansvaret för omsorgsinsatserna från landstingen till kommunerna utom för insatsen råd och stöd.

Målsättningen för all verksamhet enligt LSS är att underlätta det dagliga livet för personer med omfattande funktionshinder och främja full delaktighet i samhällslivet. Enskilda skall ges största möjliga inflytande över hur insatserna ges.

I LSS beskrivs tre grupper som kan beviljas insatser. Det är personer med:

1. Utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
2. Betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
3. 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 om fattande behov av stöd och service.

Personer som omfattas av LSS har rätt till stöd och service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Målet för insatserna skall vara att främja människors jämlikhet i levnadsvillkoren och fulla delaktighet i samhällslivet. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade samt anpassas till de funktionshindrades individuella behov.

Insatserna för stöd och service enligt LSS regleras i 9 § och omfattar bl.a. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av ekonomiskt stöd inte täcks av assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning.

Insatserna för stöd och service enligt LSS regleras i lagens 9 § och är tio till antalet:

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av eko-

nomiskt stöd inte täcks av assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,

3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolorngdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Kommunerna har ansvaret för flertalet insatser enligt LSS, medan landstingen har ansvar för rådgivning och annat personligt stöd. Kommuner och landsting kan dock sluta avtal om en annan ansvarsfördelning och så har skett i några län när det gäller råd och stöd. Försäkringskassorna har ansvar för assistansersättningen. En kommuns eller ett landstings ansvar enligt LSS gäller gentemot den som är bosatt inom kommunen respektive landstingsområdet.

3.3.1 LSS och socialtjänstlagen

Kriterierna för vilka personer som ingår personkrets 1 och personkrets 2 är mer avgränsade än de som gäller för personkrets 3. Personkrets 1 och 2 utgår från diagnoser, medan kriterierna avseende personkrets 3 utgår från den funktionshindrades behov av stöd.

Intentionen med LSS är att lagen skulle utgöra ett komplement till socialtjänstlagen för personer med omfattande funktionshinder (prop.1992/93:159, bet. 1992/93:SOU19, rskr. 1992/93:321). En framställan om stöd och service av en person som tillhör personkretsen bör i första hand prövas enligt LSS om det gäller en insats som regleras i denna lag, eftersom detta i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand skall framställan prövas enligt socialtjänstlagen. Om kommunerna ändrar tidigare beslut enligt socialtjänstlagen till beslut enligt LSS är detta således ett närmande till de ursprungliga intentionerna med LSS förutsatt att

den enskilde ansöker om detta. I Socialstyrelsens allmänna råd, "LSS och det egna valet" SoSFS 1995:2, anges att det inte bör få förekomma att enskilda anser sig tvingade att söka insatser enligt LSS. Sådana insatser kan endast ges om man begär det enligt 8 § LSS.

3.4 Lagen om assistansersättning – LASS

Den statliga assistansersättningen regleras i lagen om assistansersättning, LASS (1993:389). Assistansersättning är ett bidrag inom socialförsäkringen för att bekosta personlig assistans. Den är en viktig del av den handikappreform som kom 1994 med tonvikten på lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade, LSS.

Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer. Den som beviljats assistansersättning ges ett mycket stort inflytande över vem eller vilka som ska ge den personliga assistansen, när den ska lämnas och över vem som ska ha arbetsgivaransvaret för assistenterna (en kommun, ett brukarkooperativ, ett företag eller den ersättningsberättigade själv). Den personliga assistenten ska i möjligaste mån garantera en kontinuitet i stödet och därmed en trygghet för den enskilde och närstående. En förutsättning är att personen med funktionshinder bedöms tillhöra personkretsen i LSS.

Assistansersättning lämnas till personer med funktionshinder som behöver personlig assistans för sin dagliga livsföring. Assistansersättning lämnas inte till personer som fyllt 65 år om inte ersättningen är beviljad före den åldern. Det finns ingen nedre åldersgräns för ersättning.

Assistansersättningen lämnas med ett schablonbelopp per timme. Assistansersättningen betalas inte ut för den tid då den ersättningsberättigade vårdas på sjukhus eller vistas i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, om det inte finns skärskilda skäl. Ersättning lämnas inte till den som bor i en gruppbostad. Assistansersättningen är skattepliktig. Bidraget är en skattefinansierad försäkringsförmån.

En annan förutsättning är att behovet av personlig assistans för de grundläggande behoven i den dagliga livsföringen uppgår till mer än 20 timmar i veckan. Med grundläggande behov menas behov av hjälp med den personliga hygien, måltider, att klä av

och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om en person med funktionshinder. Med daglig livsföring menas förutsebara, kontinuerliga eller ofta återkommande aktiviteter av vardagligt slag. Om så är fallet ges assistansersättning även för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Viktiga utgångspunkter i reformen är ungdomars behov av frigörelse och vuxnas behov av vuxenrelationer till sina närmaste, samt anhörigas behov av att kunna leva ett aktivt och tryggt liv. För många är sådan hjälp som kan ges samlat i olika situationer och verksamheter ett viktigt medel för att undvika isolering och passivitet och för att kunna delta i både planerade och spontana aktiviteter. Enligt LSS ska insatserna till vuxna personer grundas på behov som den enskilde själv finner angelägna att få tillgodosedda för att kunna leva ett så självständigt och oberoende liv som möjligt.

3.5 Den ekonomiska regleringen av huvudmannaskapsförändringen

I detta avsnitt redogörs för hur kommunerna kompenseras genom skatteväxling och mellankommunal utjämning inom länet för att i kunna tillhandahålla insatser enligt LSS.

3.5.1 Skatteväxling

Enligt bestämmelserna i LSS skall huvudmannaskapet för den tidigare omsorgsverksamheten ha överförts från landstingen till kommunerna före den 1 januari 1996. Omsorgsverksamheten omfattade endast insatser för personer i personkretsarna 1 och 2. Skillnaden mellan Omsorgslagen och LSS är bl.a. att personkrets 3 har tillkommit och personkretsen fanns därmed inte med i skatteväxlingen. Personkrets 3 hade tidigare insatser bl.a. enligt Socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen. Huvudmannaskapsförändringen vad gäller omsorgsverksamheten har successivt genomförts i samtliga län under perioden 1991–1996, men i de flesta län har överförandet skett under åren 1995 och 1996. Den ekonomiska regleringen har skett genom skatteväxlingar mellan landsting och kommuner med länsvisa skatteväxlingssatser på en

sådan nivå att intäkterna motsvarar de inom respektive län övertagna kostnaderna.

Förutsättningarna för skatteväxlingarna har inte bestämts centralt utan har skett genom lokala överenskommelser mellan respektive landsting och kommunerna i landstingsområdet. Vid skatteväxlingen har de kostnader ett landsting haft för den tidigare omsorgsverksamheten omräknats till kronor och ören per skattekrona. Därefter har landstinget minskat sin skattesats med överenskommet belopp samtidigt som kommunerna getts möjlighet att höja sina skattesatser i motsvarande mån. På så vis har resurser motsvarande landstingets kostnader överförts till kommunerna. Skatteväxlingsnivån motsvarar därigenom den genomsnittliga kostnaden i respektive län för den överförda verksamheten.

Såväl kostnaderna för omsorgsverksamheten som omfattningen av övriga verksamheter som samtidigt ingår i växlingen varierar mellan länen. Som exempel kan nämnas att särskolan och/eller psykiatrireformen i flera fall ingår i den skatteväxling som gjorts i samband med överföringen av omsorgsverksamheten. Eftersom den övertagna kostnaden utslaget per invånare varierar mellan länen innebär det även att skatteväxlingssatserna skiljer sig åt mellan länen. Nivån på skatteväxlingarna för omsorger och särskola varierar således från 1,22 kronor i förutvarande Malmöhus län till 2,31 kr i Jämtlands län. Den tidigare olikheten i kommunernas och landstingens system för skatteutjämning har dock i några län medfört att övertagna kostnader och intäkter inte helt motsvarat varandra.

Kostnaderna för den överförda omsorgsverksamheten beräknades totalt till ca 10,2 miljarder kronor vid skatteväxlingstillfällena.

3.5.2 Mellankommunal utjämning inom länen

Det fanns stora skillnader mellan kommunerna inom ett och samma län vad gäller de från landstinget övertagna kostnaderna för den tidigare omsorgsverksamheten. I samtliga län har kommunerna försökt utjämna kostnadsskillnader för den övertagna omsorgsverksamheten. I samband med kommunaliseringen konstruerade kommunerna utjämningsystem för omsorgsverksamheten inom respektive län. För några län tillsattes en nationell LSS-delegation så att regionala överenskommelser kunde nås.

I det nationella statsbidrags- och utjämningsystemet för kommuner och landsting som infördes år 1996 ger en viss skatteväxlingssats en lika stor inkomstökning per invånare i samtliga kommuner i länet och motsvarande inkomstminskning per invånare i landstinget. Det nationella inkomstutjämningsystemet medför således att de mellankommunala utjämningsystemen i länen inte bör beakta skillnader i skatteintäkter mellan kommunerna eller mellan kommunerna och landstinget utan helt kan koncentreras på skillnader i övertagna kostnader mellan kommunerna inom respektive län.

I praktiken har några av de länsvisa systemen beaktat skillnader i skattekraft mellan kommunerna och landstinget beroende på att de införts året före landstingen fick ett nationellt utjämningsystem. Detta problem har uppmärksammats i regeringens proposition 1995/96:64 (s. 42), bet. 1995/96 FiU 5 vilket ledde till en korrigering av skatteväxlingen i Stockholm och Dalarna. I några län har denna korrigering inte skett.

Den länsvisa kostnadsutjämningsen har lösts särskilt i varje län för sig, vilket resulterat i att det finns flera olika typer av system för utjämnings mellan kommuner. Utjämningsystem mellan kommuner inom län kräver ett särskilt lagstöd. Sådant finns endast för omsorgsverksamheten samt psyk-ädel. I många län innefattar dock utjämningsystemen även ojämnt fördelade kostnader för psykiatri, särskola, särsvux och vårdhem.

Lagstödet för de mellankommunala utjämningsystemen finns i 17 § i LSS. Kommunerna i ett län ges i lagen rätt att lämna ekonomiskt bidrag till varandra om så behövs för att jämna ut kostnaderna dem emellan. I specialmotiveringen till LSS förutsätts att utjämnings sker övergångsvis. De olika mellankommunala utjämningsystemen omfattar i princip endast den vid övertagandepunkten ojämnt fördelade verksamheten. Genomgående gäller att de länsvisa utjämningsystemen inte tar hänsyn till nytillkommande verksamhet, eftersom det inte finns något lagstöd för en sådan utjämnings.

Det finns huvudsakligen tre typer mellankommunala utjämningsystem i länen. Inom ramen för dessa huvudtyper finns ett antal olika varianter. Men det finns också blandformer där man kombinerat två av huvudtyperna.

Följande huvudtyper förekommer.

1. En s.k. strut innebär att mellanskillnaden mellan övertagna kostnader och intäkter till följd av skatteväxlingen beräknas för varje kommun. Kommuner med lägre kostnader än intäkten av skatteväxlingen betalar en avgift till struten och kommuner med högre kostnader erhåller ett bidrag från denna. Avtrappningshastigheten och utjämningsperiodens längd varierar kraftigt och i några län påbörjas avtrappningen först efter ett antal år. I en del fall har struten konstruerats så att avgifter betalas under en kortare period än för vilken bidrag utbetalas. En del av de inbetalade medlen fonderas därvid och skall utbetalas till de kommuner som har övertagit en omfattande omsorgsverksamhet. I några fall har en avtrappande flerårig strut nuvärdesberäknats och legat till grund för engångsvisa klumpsummor.
2. Fördelning av kostnadsansvar för personer till tidigare bosättningskommuner i länet. Kostnadsansvaret är livslångt och omfattar främst personer i gruppbestäder och på vårdhem.
3. Verksamhetsföljsam utjämning, eller s.k. "mjuk strut", är följsam till de årliga kostnaderna för en viss grupp av individer. Här fördelas kostnaderna mer schablonmässigt än i huvudtyp 2 och de kommuner som betalar bidrar varje år med samma andel av de nya bosättningskommunernas redovisade kostnader. Kostnaderna, som främst avser boende i gruppbestäder med tillhörande daglig verksamhet, avtar över tiden. I något fall upphör betalningarna när verksamheten understiger en i förväg överenskommen volym.

I flera län har man kombinerat två av huvudtyperna för olika delar av den övertagna verksamheten. I sju län har man försökt att fördela kostnaderna på tidigare bosättningskommun, medan någon form av verksamhetsföljsam utjämning finns i fem län. Olika former av strutar tillämpas i nästan samtliga län.

Systemens varaktighet är mycket varierande mellan länen och sträcker sig i ett flertal fall över mycket långa tidsperioder, medan andra system innehåller en snabbare avtrappning av de mellan-kommunala utjämningsbeloppen. I flera län har de länsvisa utjämningsystemen för alla eller för vissa kommuner redan hunnit avvecklas.

Det finns ett ganska entydigt mönster i valet av utjämnings-system. I län med mindre kostnadsskillnader mellan kommunerna har man i huvudsak valt strutlösningar, som sträcker sig över relativt kort tid. Det finns dock undantag där man trots mindre kostnadsskillnader mellan kommunerna i länet valt en strutlösning med längre avtrappning, en verksamhetsföljsam utjämning eller en fördelning på tidigare bosättningskommun. Där kostnadsskillnaderna mellan kommunerna är stora har man i allmänhet valt en verksamhetsföljsam utjämning, fördelning på tidigare bosättningskommun och tidsmässigt betydligt längre strutar. I utredningen Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS (Ds 1996:47) finns en relativt detaljerad beskrivning av utjämnings-systemen i respektive län.

I de flesta överenskommelserna om mellankommunala utjämningsystem finns inskrivet att, i det fall ett nationellt utjämningsystem för kostnader för omsorgsverksamheten eller för LSS-insatser införs i framtiden, skall de mellankommunala utjämningsystemen omförhandlas.

3.6 Inkomst- och kostnadsutjämningsystemet

I det nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystemet (enligt lagen 1995:1515 samt 1995:1516) ingår i princip alla för kommuner och landsting obligatoriska verksamheter samt vissa andra verksamheter, där det föreligger strukturella kostnadsskillnader av betydelse. Dessutom ingår vissa icke obligatoriska verksamheter där behoven av kommunala insatser ansetts vara strukturellt betingade, t.ex. näringsliv och sysselsättning. Verksamhet för personer med funktionshinder omfattas dock inte av denna utjämning.

Det nuvarande systemet, som infördes den 1 januari 1996, består av ett statsbidrag per capita, en inkomstutjämning mellan kommunerna, en kostnadsutjämning mellan kommunerna samt införanderegler. Inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen bygger på att de kommuner och landsting som har en högre skattekraft eller mer gynnsam struktur än genomsnittet betalar en utjämningsavgift till staten. De som har en lägre skattekraft eller mindre gynnsam struktur än genomsnittet får ett utjämningsbidrag från staten. De sammanlagda bidragen och avgifterna för kommunerna respektive landstingen uppgår till lika stora belopp vilket innebär att systemet är statsfinansiellt neutralt.

Utgångspunkten för utjämningsen av strukturellt betingade kostnadsskillnader har varit:

- Alla kommuner respektive landsting skall efter kostnads- och inkomstutjämningsen ha likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamheten.
- Kostnadsutjämningsen skall inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet.
- Kostnadsutjämningsen skall baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

Som metod för kostnadsutjämningsen tillämpas den s.k. standardkostnadsmetoden⁶, enligt vilken kostnadsskillnader mellan kommuner analyseras för en verksamhet i taget. Kostnadsutjämningsen innefattar både obligatoriska och vissa frivilliga verksamheter samt vissa icke verksamhetsspecifika kostnadsslag. I några fall är faktorerna mer av "bedömningskaraktär" men har lagts in i systemet för att de har stor betydelse för att fånga vissa typer av strukturella skillnader.

Det nuvarande systemet för kostnadsutjämningsen innebär i korthet att för varje verksamhet eller kostnad som omfattas av strukturkostnadsutjämningsen beräknas en strukturkostnad per kommun enligt en för respektive verksamhet särskild beräkningsmodell. Utjämningsbidraget respektive utjämningsavgiften för strukturella kostnadsskillnader utgörs av skillnaden mellan summan av kommunens beräknade strukturkostnaden per invånare, och den genomsnittliga strukturkostnaden per invånare i riket.

3.7 Tillfälligt statsbidrag för LSS-verksamheten under åren 2001–2002

Åren 2001 och 2002 lämnas två tillfälliga statsbidrag som kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt LSS (prop. 1999/2000:115, bet. 2000/01:FiU09, rskr. 2000/01:26). Statsbidragen är en form av högkostnadsskydd till vissa kommuner (partiellt system) och utjämnar inte kostnader för ca 240 kommuner som inte kvalificerar sig för bidrag.

⁶ Beräknad strukturkostnad per invånare

Det ena bidraget om 350 miljoner kronor skall kompensera kommuner med höga redovisade kostnader, efter justering för skillnader i skatteväxlingar och mellankommunal utjämning. Ytterligare en förutsättning för att få detta bidrag är att kommunen har en hög s.k. strukturkostnad per invånare. Om kommunen har en hög redovisad kostnad för verksamheten som överstiger ett av regeringen fastställt belopp och en strukturkostnad per invånare som även den överstiger ett av regeringen fastställt belopp, får kommunen statsbidrag.

Strukturkostnaden per invånare, beräknas på ett liknande sätt som i förslaget Ds 1999:72, dvs. utifrån antalet personer i personkrets 1 och 2, med undantag av personer med assistansersättning enligt lagen om assistansersättning (LASS), samt personer som antingen har insatserna råd och stöd, ledsagarservice eller kontaktperson som enda LSS insats. Därtill beaktas särskilt personer med insatsen särskilt bostad för vuxna, särskilt bostad för barn och ungdom samt daglig verksamhet. Den redovisade kostnaden inkluderar däremot kostnader för viss del av assistansersättningen och inkluderar även insatser för personer i personkrets 3.

Modellen baseras på följande förutsättningar:

- kompensationsgraden för särskilt boende var 80 % till skillnad från den 100 procentiga kompensation som fanns i utredningsförslaget Ds 1999:72,
- hänsyn togs även till skatteväxling och mellankommunal utjämning och redovisad kostnad för LSS-verksamheten enligt Räkenskapssammandraget (RS),
- ingen omfördelning utan ett riktat statsbidrag på motsvarande 350 miljoner kronor, som finansierats av kommunerna gemensamt med ett avdrag från det generella statsbidraget,
- för att komma i fråga måste kommunens verkliga kostnader, dvs. nettokostnad minus skatteväxling och mellankommunal utjämning, uppgå till en viss nivå samt kommunens strukturkostnad per invånare måste överstiga en viss nivå. Dessa nivåer bestämmer regeringen varje år,
- strukturkostnaden per invånare är en gränskostnad, inte någon grund för fördelning som den modell som arbetsgruppen förespråkade,
- om kommunen kvalificerar sig för gränsvärdena är det kommunens "verkliga" kostnad som bestämmer hur mycket stats-

bidrag som kommunen får (inte strukturkostnaden som i den föreslagna modellen).

Det andra bidraget om 100 miljoner kronor administreras av Socialstyrelsen. Dessa medel skall ges till kommuner som har särskilt höga kostnader på individnivå och som därför är i behov av särskild kompensation.

Regeringens statsbidragssystem som gäller åren 2001–2002 är en övergångslösning i avvaktan på en permanent lösning. I takt med att de mellankommunala utjämnningssystemen avtrappas kommer kostnadsskillnaderna och behovet av ett utjämningsystem att öka.

3.8 Avtal mellan kommuner

En kommun fick ursprungligen inte betala för en annan kommuns invånare. Riksdagen beslutade emellertid i november år 2000 att kommuner får träffa avtal om i vissa fall bibehållet eller nytt kostnadsansvar för insatser enligt 9 § LSS för en enskild person som blivit folkbokförd i annan kommun. Om särskilda skäl föreligger får avtal enligt 17 a § LSS träffas med en annan kommun eller en enskild vårdgivare. Denna ändring i lagen har skett i syfte att underlätta för personer med funktionshinder att få tillgång till anpassade boendelösningar och särskild kompetens i omvårdnaden som små kommuner kan ha svårt att tillhandahålla (prop. 2000/01:6, bet. 2000/01:SOU4, rskr. 2000/01:24). Det gäller främst för personer med ovanliga diagnoser eller för personer som har ett komplicerat funktionshinder.

I november 2001 fanns det ca 1400 avtal mellan kommunerna, varav drygt 100 slutits med stöd av 17 a § LSS. Den totala avtalssumman uppgick till ca 1,4 miljarder kronor.

4 Tidigare utredningar

Samtliga statliga utredningar som behandlat frågan om kostnadsutjämning mellan kommuner respektive landsting efter det att Kommunalekonomiska kommittén avslutat sitt arbete i december år 1991 har tagit upp frågan om behovet av och förutsättningarna för en nationell kostnadsutjämning för personer med funktionshinder.

Frågan om utjämning har således avhandlats i en rad utredningar under tio år utan att en nationell utjämning har trätt i kraft. Nedan sammanfattas tidigare utredningar.

4.1 Strukturkostnadsutredningen

Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53), vars förslag i stor utsträckning ligger till grund för nuvarande kostnadsutjämning för kommunerna, föreslog att ett framtida mer generellt övertagande från kommunerna av de särskilda omsorgerna skulle inkluderas i inkomst- och kostnadsutjämningen. Vidare föreslogs att skatteväxlingar på grund av huvudmannaskapsförändringar endast bör genomföras när förändringen genomförts i alla län. Skatteväxlingen skulle då genomföras med en enhetlig skattesats i utjämningsystemet som motsvarar det vägda genomsnittet av de länsvisa skatteväxlingarna. Strukturella skillnader utjämnas i kostnadsutjämningen. Om endast några län genomfört huvudmannaskapsförändringar bör sådana förändringar genomföras avtalsvägen och regleras inom länen.

Principerna för inkomstutjämningen har helt förändrats sedan Strukturkostnadsutredningen lämnade sitt betänkande varför förslagen i dessa delar inte längre är tillämpliga. Dessutom har skatteväxlingar nu genomförts i samtliga län. Den länsvisa skattesatsen i utjämningsystemet justerades initialt utifrån skatteväxlingen i

respektive län, men har senare ersatts av en riksgenomsnittlig länsvis skattesats.

4.2 Landstingsekonomiska utredningen

Landstingsekonomiska utredningen (SOU 1994:70) fann att det inte fanns några större strukturella behovskillnader om man ser till var omsorgstagarna är födda. Däremot konstaterades att det fanns stora kostnadsskillnader mellan kommunerna som bl.a. beror på var omsorgstagarna är bosatta, vilket i sin tur har ett samband med utbudet av vårdresurser.

Utredningen framhöll vikten av att skyndsamt utreda hur ett betalningsansvar för omsorgstagare på institutioner av nationell och regional karaktär ska konstrueras. I annat fall kommer enskilda kommuner där dyra vårdanläggningar byggts upp att drabbas oförskyllt av huvudmannaskapsförändringen.

4.3 Statsbidragsberedningen

Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU 1994:144), vars förslag med vissa justeringar i kostnadsutjämningen ligger till grund för nuvarande statsbidrags och utjämningsystem för kommuner och landsting, gjorde den bedömningen att en kostnadsutjämning för omsorgsverksamhet kan utformas först när ett bättre underlag om kostnadsskillnader finns tillgängligt och när frågan om det framtida betalningsansvaret har lösts.

4.4 Nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystem

I regeringens förslag till det nuvarande utjämningsystemet (prop. 1994/95:150, prop. 1995/96:64, 1995/96 FiU5 och rskr 1995/96:116) gjordes också samma bedömning som statsbidragsberedningen, att frågan om kostnadsutjämning för omsorgsverksamheten borde skjutas på framtiden. Fram till denna tidpunkt borde en tillfällig kostnadsutjämning kunna ske inom ett län som gjort förändringen.

I propositionen framhölls att betydande förändringar i kommunernas och landstingens åtaganden borde föranleda motsvarande förändringar i kostnadsutjämningen. Om förändringen av huvudmannaskapet sker successivt, så som skett när det gäller omsorgsverksamheten, borde dock kostnadsutjämningen ändras först vid det tillfälle då alla län genomfört förändringen.

4.5 Arbetsgrupp inom Socialdepartementet

Under våren 1995 fick en arbetsgrupp inom Socialdepartementet i uppdrag att utreda frågan om behovet av en utjämning av kostnadsskillnader mellan kommuner med anledning av LSS. Enligt uppdraget skulle arbetsgruppen särskilt belysa om inrättandet av ett nationellt kostnadsutjämningsystem för LSS-insatser är önskvärt samt – i så fall – vilka faktorer som kan ligga till grund för en sådan kostnadsutjämning.

Arbetsgruppen konstaterade i utredningen "Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS" (Ds 1996:47) att kostnadsskillnaderna mellan kommunerna för LSS-insatser är så stora att någon form av åtgärd för att utjämna skillnaderna är önskvärd. Man gjorde bedömningen att ett nationellt utjämningsystem är det mest lämpliga alternativet för att utjämna kostnadsskillnaderna mellan kommuner för LSS-insatser och att ett sådant system bör kunna infogas i det existerande nationella bidrags- och utjämningsystemet.

Ett sådant skulle också komma att ta hänsyn till förändringar över tiden och beakta tillkommande verksamhet, vilket nuvarande länsvisa system inte gör och som därför på lång sikt ger otillräcklig kostnadstäckning.

Arbetsgruppen fann det inte möjligt att bygga en utjämning av skillnader i behov av LSS-verksamhet på andra än verksamhetsanknutna faktorer. En sådan modell skulle enligt gruppen ge en relativt bra överensstämmelse mellan beräknade strukturkostnader och kommunens kostnader. Man skissade på en modell där man utgår från genomsnittskostnader för tre av de för kommunerna mest kostsamma insatserna nämligen barn boende i familjehem eller i bostad med särskild service, vuxna boende i bostad med särskild service samt personer med daglig verksamhet. Arbetsgruppens slutsats var att kommunernas möjligheter att påverka utfallet i kostnadsutjämningen med en sådan lösning i praktiken var

begränsade. Man konstaterade emellertid att sådan statistik saknades vid denna tidpunkt.

4.6 Kommunala utjämningsutredningen

Kommunala utjämningsutredningen, som i december 1998 lade fram betänkandet *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet* (SOU 1998:151), inledde ett arbete med att utreda förutsättningarna för att föra in en kostnadsutjämning av LSS-verksamheten i det nationella utjämningsystemet.

I betänkandet gjorde utredningen bedömningen att skillnaderna mellan kommuner och mellan olika delar av landet i övertagna kostnader för LSS-verksamhet, liksom antalet personer med LSS-insatser, är så stora att någon form av utjämning behövs.

Vidare gjordes bedömningen att det endast är möjligt att åstadkomma en utjämning av kostnadsskillnaderna om den baseras på av kommunerna beslutade insatser. Eftersom en påverkbarhet inte kan uteslutas bör en utjämning för LSS-verksamhet inte ske inom ramen för det stora kommunala utjämningsystemet. Utredningen fann att en utjämning av LSS-insatser bör ske genom särskilda statsbidrag.

4.7 Utredningen "Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS verksamheten"

Den 21 maj 1999 tillsattes en ny utredning för att utforma ett förslag till ett statsbidrag för utjämning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Utredningens resultat presenterades i Ds 1999:72.

Utredningen fann inte någon grund för en kostnadsutjämning som utgår från strukturella faktorer då kostnadsskillnaderna i första hand beror på individuella behov och att verksamhet har koncentrerats till vissa kommuner. Även nytillkommande verksamhet är ojämnt fördelad, eftersom det inte finns underlag att bygga upp vissa specialresurser i varje kommun.

Förslaget var huvudsakligen ett utjämningsystem baserat på antal LSS-insatser och tre kostnadsschabloner. En strukturkostnad

beräknas utifrån antalet personer i personkrets 1 och 2, med vissa undantag samt antalet insatser i särskilt boende och daglig verksamhet. Strukturkostnaden relaterades till ett riksgenomsnitt.

De kostnadsskillnader som fanns kunde därför inte utjämnas nog mycket med den föreslagna schablonmetoden. För att ändå åstadkomma en utjämning föreslog utredningen att kommunerna skulle omfattas av spärregler, vilket för många kommuner innebär att deras egna kostnader skulle ligga till grund för utjämnings-systemet.

Kommuner som dessutom hade personer i särskilt kostnadskrävande vårdformer, och som samtidigt hade en genomsnittlig kostnad över riksgenomsnittet, hade därtill möjlighet att ansöka om ett särskilt statsbidrag för de mest kostnadskrävande insatserna. Slutligen ingick också en utvidgad möjlighet att skriva avtal om kostnadsansvar mellan kommuner för LSS-insatser.

Utredningen beskrev också en alternativ modell för utjämning utifrån individuella behov av stöd, service och omvårdnad för personer i personkrets 1 och 2 framför allt med stora omvårdnadsbehov, dvs. behovet av personalinsatser, vilka skulle summeras per kommun och ligga till grund för en utjämning jämfört med ett riksgenomsnittligt behov. Modellen utreddes inte närmare av tidskäl.

4.8 Kommitténs analys av den senaste utredningen, Ds 1999:72

Allmänt kan sägas att tidigare utredningar inte lett till förslag från regeringen beroende på avsaknad eller brister i statistiskt underlag, farhågor angående påverkbarheten samt att man önskat att kommunaliseringen framskridit lika långt i hela landet.

Kommittén gör följande analys av underlag och metodik i föregående utredning, Ds 1999:72.

- I Ds 1999:72 beräknades kostnaderna för övriga insatser enligt LSS 9:2 till 9:7 enligt en schablon om 102 000 kronor. Variationen mellan de olika insatserna är mycket stor. En schablon hade kunnat leda till att kommunerna blivit mycket välvilligt inställda till att ge mer av de insatser inom gruppen övriga insatser, som kostat mindre än schablonen.
- Skillnaderna i genomsnittliga kostnader för vuxna och barn i bostad med särskild service och barn i familjehem är mycket

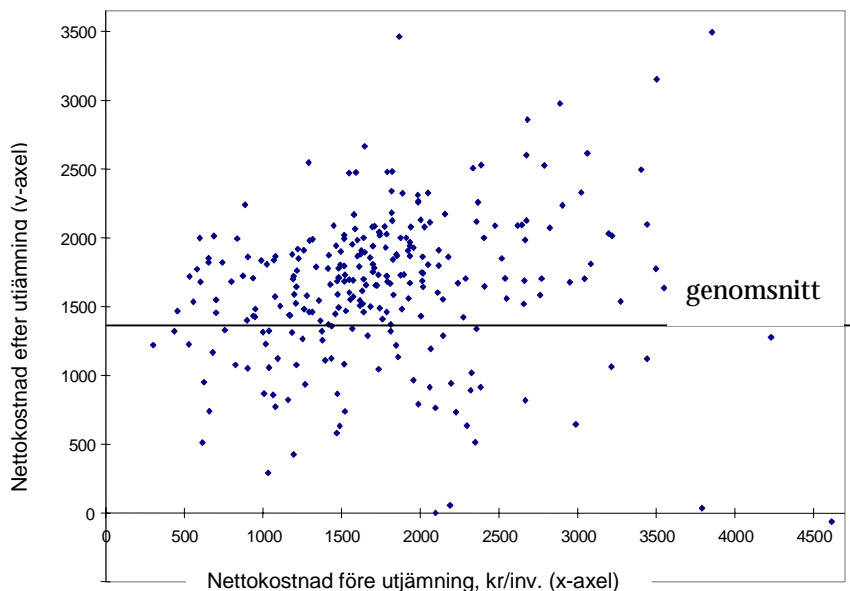
stora. En plats i familjehem kostar genomsnittligt ca 150 000 per år medan en plats i bostad med särskild service för barn och ungdomar kostar ca 800 000 kronor per år. Plats i bostad med särskild service för vuxna kostar knappt 600 000 kronor per år. En genomsnittskostnad för dessa insatser kan därför ge felaktiga ekonomiska incitament, dvs. påverka kommunen att i första hand ge plats i familjehem före plats i bostad med särskild service för barn och ungdom. Utfallet per kommun skulle dock inte påverkas eftersom antalet platser i bostad med särskild service för barn och ungdom endast uppgår till drygt 6 procent av totala antalet platser.

- De kommuner som har flest personer med assistansersättning enligt LASS har drygt 5 gånger fler än riksgenomsnittet och de kommuner som har minst antal personer med assistansersättning har mindre än 10 procent av riksgenomsnittet. Kvoten mellan den högsta och lägsta andelen uppgår således till 1:50. Även om kostnaden för assistansersättningen till största delen utjämnas per person via den statliga finansieringen, så återstår en mycket stor skillnad mellan kommunerna i antalet personer med assistansersättning. Det räcker således inte att enbart utjämna utifrån varje persons assistansersättning. Utjämnningen måste också ta hänsyn till att antalet personer med assistansersättning varierar mellan kommunerna.
- Den dubbelkompensation som fanns i förslaget (Ds 1999:72) genom att man gav ersättning till dels insatserna och dels till antalet personer i personkretsen, är systemtekniskt ej önskvärd. Utredningen föreslog att detta kunde justeras med att reducera ersättningen med 10 procent. Detta skulle dock inte åtgärda den felaktiga fördelningen kommunerna sinsemellan, som blir följderna av den dubbla kompensationen.
- Den beräknade strukturkostnaden (Ds 1999:72) baserades endast på vissa insatser och endast avseende personkrets 1 och 2. Den redovisade kostnaden omfattade alla personkretsar och även kommunernas ersättning till Försäkringskassan för de första 20 timmarna av assistansersättningen. På grund av att den beräknade strukturkostnaden endast speglade en del av verksamheten, kunde modellen inte åstadkomma en acceptabel utjämning.

I följande diagram framgår kostnaden per invånare före och efter utjämning. Om kostnadsskillnaderna före utjämning (x-axeln) på

300 till 4 600 kronor per invånare skulle ha minskat, borde punkterna i diagrammet efter utjämning ha närmast sig medeltalet 1 750 kronor på y-axeln. I diagrammet finns ingen tydlig utjämningsseffekt. Spridningen mellan kommunerna kvarstår, vilket framgår av nedanstående diagram.

Diagram 1. Nettokostnad före och efter schablonutjämning utan spärregler (personkrets 1+2)¹



Som framgår av bilden är spridningen mycket stor. En fullständig utjämning skulle innebära att punkterna i ovanstående diagram samlades kring genomsnittskostnaden per invånare, dvs. kring det vågräta strecket i diagrammet.

På grund av den relativt sett dåliga samvariationen mellan utfall och kommunal kostnad utarbetades spärregler som i praktiken kom att omfatta en tredjedel av kommunerna. Förslaget mötte stort motstånd och genomfördes inte.

¹ Enligt Ds 1999:72

5 Varför behövs en utjämning?

5.1 LSS – en obligatorisk verksamhet

I det nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystemet (enligt lagen 1995:1515 samt 1995:1516) ingår i princip alla för kommuner och landsting obligatoriska verksamheter samt vissa andra verksamheter, där det föreligger strukturella kostnadsskillnader av betydelse. Dessutom ingår vissa icke obligatoriska verksamheter där behoven av kommunala insatser ansetts vara strukturellt betingade, t.ex. näringsliv och sysselsättning. En förutsättning för utjämning är att det föreligger mätbara strukturellt betingade behovs- och kostnadsskillnader av betydelse mellan kommunerna.

Verksamhet enligt LSS är en för kommunerna obligatorisk verksamhet och borde vara föremål för kostnadsutjämning. Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna är dessutom av en sådan omfattning att de bör utjämnas för att alla kommuner skall få mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva en verksamhet enligt intentionerna i LSS.

5.2 Stora kostnadsskillnader p.g.a. skillnader i andelen personer med funktionshinder samt omvårdnadsbehov

Tidigare utredningar har som framgått funnit att det i många fall är stora skillnader mellan kommuner i kostnader per invånare för den omsorgsverksamhet som kommunerna övertagit från landstingen. Dessa kan bl.a. förklaras av landstingens tidigare lokalisering av vårdhem och annan verksamhet för utvecklingsstörda. I vissa kommuner finns också verksamhet av nationell eller regional karaktär som kräver särskilda resurser och kompetens för personer med komplicerade funktionshinder. Sådan verksamhet kan medföra speciellt höga kostnader. Det är således stora skillnader mellan

kommunerna avseende andelen personer med LSS-insatser, men också stora skillnader avseende behov av insatser per person.

Fri etableringsrätt råder dessutom för enskild verksamhet som uppfyller bestämmelserna i 23 § LSS. Det innebär att en kommun endast i begränsad omfattning kan påverka att en LSS-verksamhet etablerar sig i kommunen.

För cirka en fjärdedel av kommunerna överstiger, enligt boksluten år 2001, kostnaderna för LSS-verksamheten riksgenomsnittet med minst 500 kronor per invånare. Flertalet av dessa kommuner är små och vissa har mycket höga kostnader. En länsvis jämförelse visar att samtliga norrlandslän ligger över riksgenomsnittet vad gäller andelen personer med LSS-insatser i personkretsarna 1 och 2. Stockholms län har det lägsta länsgenomsnittet och Jämtlands län har det högsta.

Behovet av en kostnadsutjämning för LSS-insatser understryks också av att kommunerna inom länen gjort bedömningen att kostnadsskillnaderna är så stora att de måste utjämnas. De länsvisa utjämningsystemen har dock brister när det gäller att på sikt åstadkomma en önskvärd kostnadsutjämning.

De länsvisa utjämningsystemen är olika utformade mellan länen och kommer successivt att trappas ner för att slutligen avvecklas. Detta kommer att ske olika snabbt i olika delar av landet. Genomgående är att dessa system endast beaktat ojämnt fördelade kostnader vid själva övertagandet och därför inte tar hänsyn till framtida förändringar t.ex. vad gäller verksamheter som tillkommer eller upphör efter huvudmannaskapsförändringen. Med de länsvisa systemen kan man inte heller utjämna de kostnadsskillnader som finns mellan olika delar av landet. Det är knappast möjligt att nu bedöma hur behovet av LSS-insatser kommer att förändras i enskilda kommuner i framtiden, men mycket tyder på att betydande delar av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna i respektive län kommer att kvarstå även efter att de länsvisa systemen upphört.

5.3 Att ha kvar och att bygga ut LSS- verksamhet - en fråga om incitament.

Det är viktigt att kommitténs kommande förslag ger kommunerna incitament att driva och utveckla LSS-verksamhet. Med ett utjämningsystem påverkas inte en kommun ekonomiskt i någon större

utsträckning när de bygger eller inte bygger upp verksamhet. Kostnaden för ny verksamhet som kostar mer än den riksgenomsnittliga ersättningen får kommunen stå för själv och ny verksamhet som kostar relativt mindre än riksgenomsnittet innebär ett visst överskott jämfört med ersättningen i utjämningsystemet.

Ett utjämningsystem som endast omfattar de kommuner som har de största behoven undanröjer inte de ekonomiska incitament som gör det lönsamt att inte bygga upp LSS-verksamhet. Endast om utjämningsystemet omfattar alla kommuner undanröjs de ekonomiska incitament som gör det lönsamt att inte bygga eller utveckla LSS-verksamhet.

5.4 Inget tvång och inget hinder att flytta

LSS ger möjlighet för personer med funktionshinder som tänker bosätta sig i en annan kommun än bosättningskommunen att begära s.k. förhandsbesked om rätten till stöd och service. Avsikten med bestämmelserna om förhandsbesked är att underlätta för personer med omfattande funktionshinder att på lika villkor som övriga kommuninvånare flytta från en kommun till en annan. En kommun ska utan dröjsmål planera och förbereda insatser som personen med funktionshinder har rätt till, om han bosätter sig i kommunen.

Personer med funktionshinder skall inte av olika strukturella och praktiska skäl vara hänvisad till vissa orter där LSS-verksamheten är bättre utbyggd. Kommuner som har lite verksamhet i förhållande till invånarantalet bör stimuleras till att bygga upp och att starta LSS-verksamhet så att personer med funktionshinder får större möjlighet att välja bosättningsort. När en person med funktionshinder söker bostad med särskild service bör kommunerna ha ekonomiskt mer likvärdiga förutsättningar att erbjuda denna obligatoriska verksamhet.

Som tidigare nämnts i kapitel 3.8 fanns det år 2001 ca 1400 avtal mellan kommunerna avseende personer med funktionshinder med en annan betalande kommun än boendekommunen. Av dessa 1400 avtal avser drygt 1000 vuxna personer.

En sådan betalning från tidigare bosättningskommun fungerar idag som en typ av ekonomisk utjämning mellan kommuner med olika mycket verksamhet. Avtal är en utjämning som kommunerna själva har utvecklat därför att det inte har funnits något nationellt

utjämningssystem. Förekomsten av avtal är också ett mycket starkt tecken på att de nuvarande länsvisa utjämningssystemen inte är tillräckliga och ger en indikation på behovet av ett nationellt utjämningssystem för LSS verksamheten.

I följande tabell framgår hur många vuxna personer med bostad med särskild service, som bor i annan kommun än den betalande kommunen, år 2001. (Socialstyrelsens verksamhetsstatistik).

Tabell 3. Vuxna personer med bostad med särskild service boende i annan kommun än betalande kommun, fördelat per län

Län	Antal vuxna personer med funktionshinder boende i annan kommun	Andel i procent
Stockholm	374	13
Uppsala	24	4
Södermanland	12	3
Östergötland	25	3
Jönköping	33	5
Kronoberg	3	1
Kalmar	14	2
Gotland	0	0
Blekinge	4	1
Skåne	57	3
Halland	6	1
Västra Götaland	351	12
Värmland	5	1
Örebro	4	1
Västmanland	13	3
Dalarna	4	1
Gävle	50	8
Västernorrland	21	4
Jämtland	2	0
Västerbotten	22	3
Norrbotten	0	0
Riket vuxna	1024	5

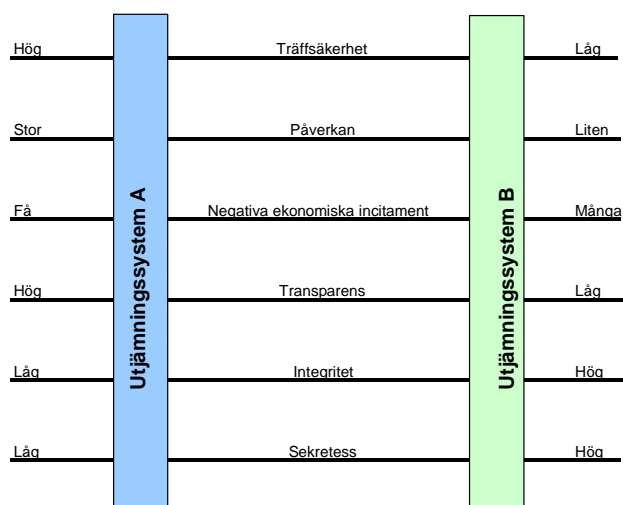
Som framgår är antalet och andelen personer som bor i annan kommun störst i Stockholms och Västra Götalands län.

När det gäller barn- och ungdom är andelen boende i annan kommun mycket stor. Cirka 33 procent av alla barn- och ungdomar bor i annan kommun än föräldrarna. Totalt är det 368 barn- och ungdomar som bor i annan kommun.

6 Vilka krav bör ställas på ett utjämningsystem?

För att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva LSS verksamhet, måste ett utjämningsystem träffa kommunerna utifrån skillnaderna i deras strukturellt betingade kostnader. De olika kraven på utjämningsystemet kan vara motstridiga. Å ena sidan är målet att uppnå acceptabel träffsäkerhet, ha incitament till egen verksamhet, underlätta flyttningar för personer med funktionshinder mellan kommuner samtidigt som det ska vara lätt att förstå systemets effekter. Å andra sidan ska kommunernas möjlighet att påverka sitt eget bidragsutfall samt att intrånget i personer med funktionshinders integritet minimeras. Målkonflikterna för två hypotetiska system beskrivs i följande figur, där system A ger hög träffsäkerhet men också stor möjlighet att påverka det egna bidragsutfallet etc. och där system B ger lägre träffsäkerhet men också mindre möjlighet att påverka det egna bidragsutfallet.

Figur 1. Motstridiga krav på ett utjämningsystem



6.1 Träffsäkerheten

För att uppnå bra träffsäkerhet mellan kommunala kostnader och beräknade strukturkostnader måste utjämningsystemet ta hänsyn till att både omvårdnadsbehovet per person och andelen personer med funktionshinder per kommun skiljer sig. Detta innebär att en kommun kan ha ett stort antal personer med funktionshinder och i vissa fall också en specialinriktad verksamhet.

Omvårdnadsbehovet på individnivå skiljer sig stort mellan olika kommuner p.g.a. LSS-verksamhetens utveckling. Tidigare vårdhemskoncentrationer har i vissa fall utvecklats till resurscenter för forskning, utveckling och specialisering. Specialinriktad verksamhet är oftast mera kostnadskrävande.

Är det många personer med funktionshinder i en kommun som har litet omvårdnadsbehov kan det slå annorlunda. Det kan vara en tidigare vårdhemskoncentration utan specialinriktning som är utvecklade och ersatt av bostad med särskild service. I utjämnningen kan detta ge extra tillskott för antalet personer med funktionshinder men samtidigt avdrag för omvårdnadsbehov. För att uppnå en hög träffsäkerhet måste hänsyn tas till båda delarna och samtidigt måste systemet undvika att ta hänsyn till skillnader i kommunernas produktivitet eller organisatoriska effektivitet.

6.2 Påverkbarhet

Antalet personer med LSS-insatser, liksom antalet insatser är i teorin påverkligt för kommunen eftersom den själv fattar beslut om rätt till insatser enligt LSS. Om kostnadsutjämnningen baseras på sådana faktorer som kommunen själv beslutar om och om underlaget delvis grundas på uppgifter som respektive kommun själv rapporterar in till Socialstyrelsen skulle ett sådant förfarande kunna innebära ett avsteg i förhållande till de generella principerna för kostnadsutjämnning och hur de i praktiken tillämpas för övriga verksamheter.

Socialdepartementets arbetsgrupp (se avsnitt 4.5 ovan) bedömde att kommunernas möjligheter att på olika sätt styra sin verksamhet för att nå fördelar i kostnadsutjämnning i praktiken var begränsade. Orsakerna till detta var flera. LSS är en rättighetslag, som tydligt anger vilka insatser för stöd och service som den enskilde har rätt att få. Ett kommunalt beslut om en LSS-insats måste alltid föregås

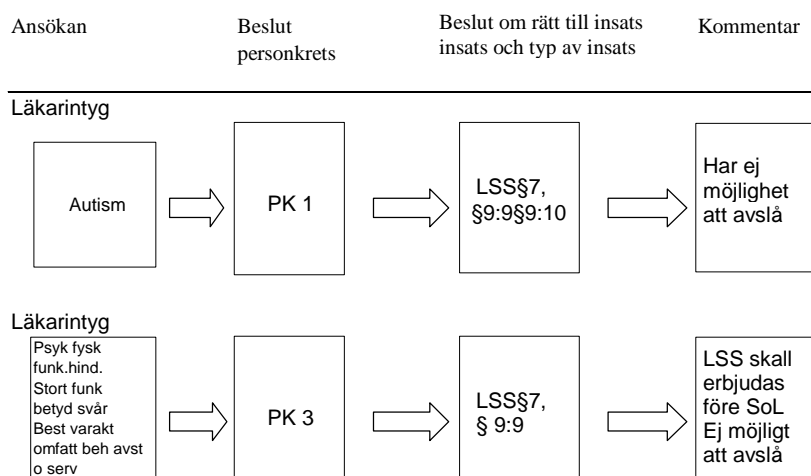
av en framställan från den enskilde om att få insatsen. Av bestämmelserna i LSS framgår att den enskilde skall ha ett stort inflytande över de insatser som ges enligt lagen. Valet av insatser och dess utformning skall baseras på den enskildes önskemål och behov. Den enskilde kan också överklaga kommunens beslut om stöd och service enligt LSS till länsrätten genom förvaltningsbesvär. Av specialmotiveringen till 27 § LSS framgår att rätten att överklaga ett beslut om stöd och service inte enbart avser rätten till insatsen som sådan utan också utformningen av själva insatsen.

När en person med funktionshinder söker en insats görs först en personkretsbedömning. Personkrets 1 och 2 är i huvudsak diagnosstyrd. För att en person skall anses tillhöra personkrets 3 krävs dock att funktionshindret är stort, varaktigt och inte beror på normalt åldrande samt att det förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service. Personkretsbedömningar grundas normalt på läkarintyg eller liknande.

Efter personkretsbedömningen prövas om den sökande har rätt till insatsen. Enligt 7 § LSS föreligger rätt till insatsen om den enskilde behöver hjälpen i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt. Genom insatserna skall den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Kommunen har inte rätt att avslå en ansökan om den enskilde bedöms ha rätt till insatsen. Om kommunen bedömer att rätt till insatsen inte föreligger kan den enskilde överklaga till länsrätten. I det fall kommunen inte verkställer en dom som ger den enskilde rätt till en insats kan länsrätten ålägga kommunen att betala en särskild avgift på belopp mellan 10 000 och en miljon kronor.

Figur 2. Lagens Konstruktion - Påverkan



Legal företrädare och personligt ombud skall tillvarata den enskildes intressen

Intentionen med LSS är att lagen skulle utgöra ett komplement till socialtjänstlagen för personer med omfattande funktionshinder (prop.1992/93:159, bet. 1992/93:SOU19, rskr. 1992/93:321). I första hand bör en framställan om stöd och service av en person som tillhör personkretsen prövas enligt LSS, eftersom detta i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand skall framställan prövas enligt socialtjänstlagen. Om kommunerna på den enskildes begäran ändrar tidigare beslut enligt socialtjänstlagen till beslut enligt LSS kan detta således ses som ett närmande till de ursprungliga intentionerna med LSS.

Kommittén anser att om kommunen följer lagens intentioner kan detta knappast påstås vara en form av påverkan i syfte att öka det egna bidragsutfallet i ett utjämningsystem. Under åren 1994 till 2001 har inget nationellt utjämningsystem funnits, som fångat upp LSS-verksamhetens förändringar. Trots detta har volymökningen varit mycket stor. Kommunernas nettokostnader för LSS har ökat med ca 6,7 miljarder under perioden 1997 till 2001, eller motsvarande 54 procent. Eftersom kommunerna själva fått betala kostnaderna visar detta att det är andra externa faktorer i kombination med lagstiftningen, som drivit fram volym- och kostnads-

ökningen. De fördelar som en rättighetslag innebär för personer med funktionshinder har lett till att fler sökt och fått sina behov tillgodosedda. En rättighetslagstiftning med långtgående detaljreglering och möjligheter för enskilda att få besluten prövade i förvaltningsdomstol begränsar starkt det kommunala handlingsutrymmet. Enligt Svenska Kommunförbundets prognoser kommer kostnadsutvecklingen att fortsätta att öka framgent.

6.2.1 Strömmar mellan LSS och SoL

Insatser enligt SoL är i allmänhet billigare för kommunen än motsvarande insatser enligt LSS. Detta kan innebära att insatser i första hand ges enligt SoL. En annan omständighet som kan påverka kommunerna när det gäller att styra över verksamhet från LSS till socialtjänstlagen (SoL) är de olika villkoren för avgiftsuttag. Huvudregeln för stöd och service enligt LSS är att insatserna skall lämnas avgiftsfritt för den enskilde. Kommunernas frihet att ta ut avgifter är långt större i fråga om verksamhet enligt socialtjänstlagen. Kostnaderna för en kommun blir därför högre vid insatser enligt LSS än insatser enligt SoL.

Om utjämningsystemet ger kompensation för insatser enligt LSS, medan insatser enligt t.ex. socialtjänstlagen (SoL), inte ger någon kompensation, kan de kommuner som tidigare försökt styra insatserna till SoL beslut, komma att ändra sin inställning och i stället styra mot fler LSS insatser, vilket är i enlighet med lagstiftarens intentioner enligt tidigare beskrivning i kapitel 6.2.

6.3 Att motverka negativa incitament

Kommittén anser att en av de viktigaste frågorna för denna utredning är hur ett utjämningsystem kan motverka negativa incitament. Negativa incitament kan exempelvis medföra att kommunen inte startar ny LSS-verksamhet eftersom man befärdar att inflyttning från andra kommuner kan komma att innebära ökade kostnader. Det är viktigt att utjämningsystemet undanröjer de hinder för vidareutveckling av LSS-verksamhet som skall tillgodose personer med funktionshinder rätt till goda levnadsvillkor.

Det är också av stor vikt att kommunerna blir kompenserade för personer med stort omvårdnadsbehov. Dessa personer måste ha

samma möjlighet att välja bostadsort som andra inom samma personkrets. Ett utjämningsystem behöver därför ta hänsyn till individuella behov av stöd och service.

En långtgående kompensation är nödvändig för att minimera oönskade styreffekterna mellan kommunerna.

Kompensationen bör dessutom ha så små fördröjningseffekter som möjligt för att undvika en onödigt utdragen handläggning av den enskildes ansökan om insatser.

6.4 Det ska vara lätt att förstå systemets effekter – transparens

För att kommunerna och dess invånare skall ha förtroende för utjämnningen så skall utfallet och beräkningarna vara tydliga och lätta att förstå. Då blir systemet transparent. Kompensationen bör också vara förutsägbar. Planering av ny verksamhet samt flyttningar mellan kommuner kommer då att bli lättare att kalkylera. Ett transparent system underlättar också den årliga budgetprocessen. Motsatsen finner vi i system där kommunen måste söka medel för verksamhet. Då är förutsättningarna okända och planeringen blir mer osäker inför kommande år.

6.5 Integritet och sekretess

Underlaget till ett utjämningsystem för LSS verksamhet måste baseras på någon typ av register. Det är viktigt att dessa register tar hänsyn till personer med funktionshinders integritet och gällande sekretessbestämmelser.

I avsnitten 6.5.1 och 6.5.2 följer ett referat av Socialstyrelsens skrivelse till regeringen den 30 maj 2001 "Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service". Referatet innehåller valda delar, som är viktiga att beakta.

6.5.1 Integritet

Socialstyrelsen har analyserat tänkbara risker för den enskildes integritet, som är förknippade med en nationell individbaserad statistik. Registrering och överföring av personuppgifter om vård och omsorg/stöd och service till den nationella nivån kan innebära

en ökad risk för kränkning av den personliga integriteten. Olika personer gör dock skilda bedömningar av betydelsen, omfattningen och konsekvenserna av en kränkning. Risken för en kränkning kan bl.a. uppstå om obehöriga får tillgång till personuppgifter och därigenom kan orsaka en generande kunskapsspridning för den enskilde som uppgiften avser. Kränkningen kan också tänkas innebära en skada av ekonomisk art.

En kränkning kan också bestå i att den enskilde känner en oro och olust över att ingå i eller kan komma att ingå i ett nationellt personregister. Det gäller även om uppgifterna har ett fullgott säkerhetsskydd och enbart används för avsett ändamål, dvs. statistik och forskning.

Socialstyrelsen konstaterar att nuvarande mängdbaserad officiell statistik över vård och omsorg om äldre och stöd och service till personer med funktionshinder har stora brister i såväl kvalitet som innehåll. En utbyggnad av en individbaserad officiell statistik skulle innebära en avsevärd sammantagen nytta som successivt kommer olika användare till del. Det gäller medborgarna och deras förtroendevalda, brukarna och deras anhöriga, forskning och utveckling av verksamheterna, verksamhetsansvariga på kommunal och regional nivå samt statens övergripande ansvar. Nyttan består i en breddad och fördjupad kunskapsbas, högre kvalitet i uppgifterna och en mer flexibel statistikredovisning som tar hänsyn till ett föränderligt informationsbehov.

Socialstyrelsen har i utredningen redovisat olika metoder för att personuppgifter på ett säkert sätt ska kunna överföras från den lokala nivån till ett nationellt register. En sådan metod är att tillämpa kryptering av personnummer redan på den lokala nivån innan uppgifterna skickas - och med få undantag - genom hela statistikproduktionen. Alla parter i utredningen bedömer att de säkerhetsmässiga frågorna kring personuppgifternas hantering kan lösas på ett betryggande sätt. Det innebär att risken för kränkning av den personliga integriteten p.g.a. läckage av uppgifter från den nationella nivån inte anses utgöra hinder för en individbaserad statistik.

6.5.2 Sekretess

Möjligheterna för en kommun att lämna ut information till en myndighet avseende enskildas personliga förhållanden begränsas bl.a. av bestämmelser i sekretesslagen (1980:100). Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Sekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit. Uppgifter får därmed inte lämnas ut om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Presumtionen är med andra ord för sekretess. Sekretessen gäller både inom och mellan myndigheter.

7 All LSS verksamhet, som kommunen har kostnader för, ska ingå i utjämnings

Kommitténs förslag: All LSS-verksamhet, dvs. alla insatser var för sig inklusive de första 20 timmarna av assistansersättningen och för personer i alla tre personkretsarna, som kommunen har kostnader för ska ingå i utjämnings. Råd och stöd ingår inte.

7.1 Alla grupper inom samma lagstiftning ska behandlas likvärdigt

Handikappreformen omfattar alla personkretsar i LSS. Att undanta någon verksamhet eller någon grupp från utjämnings, innebär att kommunens kostnader för dessa blir högre än för andra, dvs. skapar negativa ekonomiska incitament. Kommittén anser därför att alla grupper inom lagstiftningen ska behandlas likvärdigt. Direktiven omfattar hela LSS personkrets och kommittén finner ingen anledning att fränga direktiven.

7.2 Utjämningsgraden blir bättre om all verksamhet för alla personkretsar är med

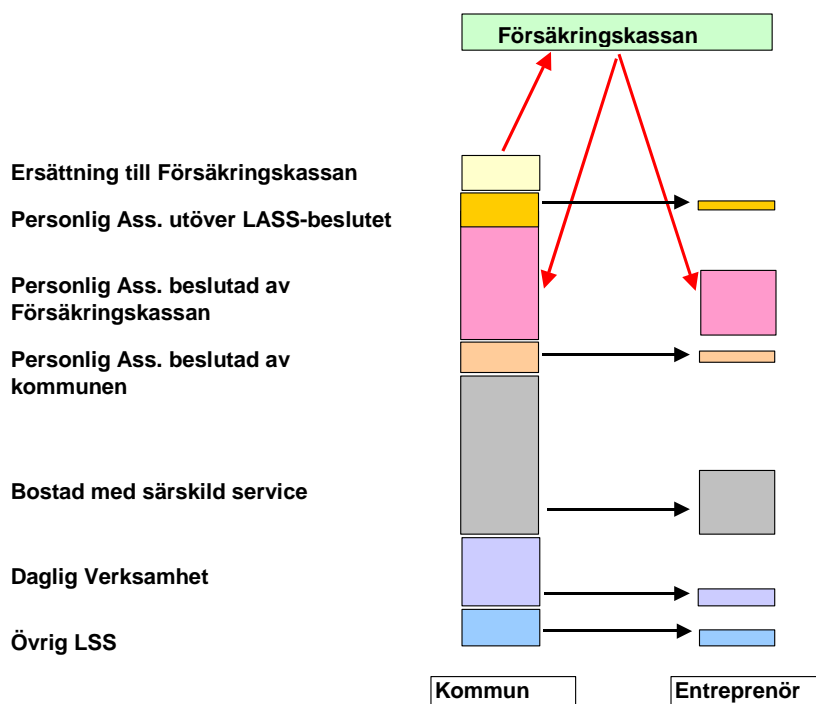
LSS verksamheten omfattar olika insatser såsom bostad med särskild service, personlig assistans, daglig verksamhet samt övriga insatser. Verksamheten kan bedrivas i egen regi. Tjänsteköp från privata entreprenörer eller från andra kommuner är också vanliga. Insatsen personlig assistans kan beslutas av kommunen eller av Försäkringskassan. När personlig assistans beslutas av kommunen blir kommunen finansiellt ansvarig för insatsen. Kommunen kan själv utföra tjänsten eller bevilja brukaren skälig ersättning. När personlig assistans beslutas av Försäkringskassan utgår ersättning, enligt Lagen om assistansersättning (LASS), till brukaren för

samtliga timmar enligt fastställt beslut oavsett om insatsen utförs av kommunen eller i privat regi. Försäkringskassan debiterar sedan kommunen för de första tjugo timmarna. Kommunen debiteras också för de första tjugo timmarna för verksamhet i privat regi. I genomsnitt medfinansierar kommunen ca 23 procent av den av Försäkringskassan beslutade insatsen.

Kommunen är skyldig att såväl faktiskt tillhandahålla som att finansiera behov som uppstår och som inte finansieras inom ramen för den statliga assistansersättningen. Exempel på sådana tillfälligt utökade behov är behov som eventuellt uppstår under semesterresa samt när den ordinarie assistenten är sjuk. Kommunen betalar således sjuklöneersättning oavsett om assistenterna är anställda av kommunen eller i privat regi. Därutöver kan kommunen behöva besluta om fler timmar, om de finner att Försäkringskassans beslut inte räcker till.

I följande figur åskådliggörs de kommunala LSS-verksamheten uppdelad i olika insatser.

Figur 3. LSS-kostnader – verksamheter blandade med finansiering



Verksamheternas fördelning inom kommunerna skiljer sig både beroende på antalet personer med funktionshinder och omsorgsbehovet per person med funktionshinder. Detta gäller även avseende assistansersättning.

De kommuner som har flest andel personer med beslut enligt LASS har drygt 5 gånger fler än riksgenomsnittet och de kommuner som har minst andel personer med beslut enligt LASS har mindre än 10 procent av riksgenomsnittet. Kvoten mellan den högsta och lägsta andelen uppgår således till 1:50. Även om assistansersättningen till största delen utjämnar kostnaden per person, så återstår en mycket stor skillnad mellan kommunerna i andelen personer med assistansersättning. Det räcker således inte att enbart utjämna utifrån varje persons assistansersättning. De stora skillnaderna i *antalet* personer med assistansersättning kräver därför att kommunernas kostnader för de första 20 timmarna ingår i utjämnningen.

Personkrets 3 står för en relativt stor del av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna och är därför också viktig att ta med för att utjämningsen ska få avsedd effekt. I genomsnitt kan mellan 15 till 20 procent av skillnaden mellan kommunerna härledas till personkrets 3.

Direktiven utgår från alla personkretsar i LSS och kommittén anser att om utjämningsen ska bli effektiv måste alla verksamheter¹ och alla personkretsar som kommunerna har kostnader för ingå i utjämningsen. I annat fall kommer utjämningsen att få samma låga träffsäkerhet som tidigare utredning. Den beräknade strukturkostnaden i föregående utredning (Ds 1999:72) baserades endast på vissa insatser och endast avseende personkrets 1 och 2, vilket tidigare har beskrivits i kapitel 4.7 och kapitel 4.8.

7.3 Utjämningsystemet ska inte påverka val av insats

Om systemet endast utjämnar för vissa insatser kan det finnas risk för att kommunernas incitament minskar för att tillhandahålla andra typer av insatser än de som ger kompensation från ett nationellt utjämningsystem. Alla insatser bör därför ingå var för sig. Om endast dyra insatser är med i utjämningsystemet kan detta bli kostnadsdrivande. Detta beror på att insatser ibland kan vara utbytbara mot varandra. Ett exempel är avlösarservice kontra korttids-hem, vilka framförallt avser insatser till barn- och ungdom.

Ett annat exempel är personlig assistans enligt LSS med assistansersättning enligt LASS och bostad med särskild service.

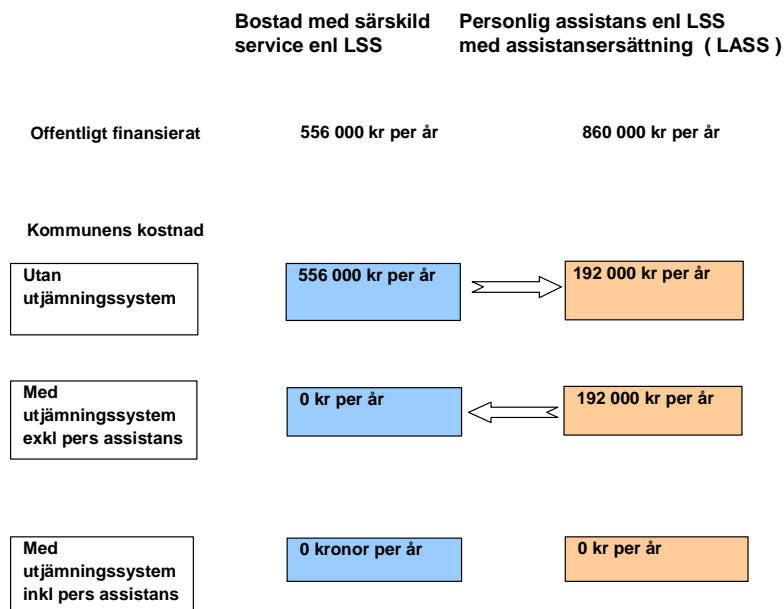
Som tidigare nämnts finansieras assistansersättningen till merparten av Försäkringskassan. Om en person med funktionshinder idag väljer insatsen personlig assistans med assistansersättning kan detta innebära stora ekonomiska fördelar för den enskilda kommunen. Kommunerna har därför ekonomiska incitament att påverka den enskilda att i första hand söka assistansersättning före bostad med särskild service. Utvecklingen idag visar också att insatsen personlig assistans ökat relativt sett mer än andra insatser.

De belopp som finns i nedanstående figur visar marginalkostnaden, dvs. den tillkommande kostnaden, för ett ytterligare beslut om bostad med särskild service jämfört med ett beslut om personlig assistans med assistansersättning år 2000/2001. Pilarna i figuren

¹ Exklusive insatsen råd och stöd.

visar de ekonomiska incitament som uppkommer när insatserna kostar olika mycket för kommunerna.

Figur 4. Val av insats kan påverkas av marginalkostnaden för varje insats



I figuren beskrivs schematiskt att i nuvarande läge, där utjämnings-system saknas för LSS blir kommunens nettokostnad lägre om personer med funktionshinder söker personlig assistans med assistans-ersättning än att söka bostad med särskild service. Kommunens nettokostnader blir i förstnämnda fall endast knappt 200 000 kronor per år medan bostad med särskild service i genomsnitt kostar knappt 600 000 kronor per år. Den kommunala besparingen blir i dagsläget drygt 400 000 kronor per år. Den totala samhälls-kostnaden blir dock 300 000 kronor högre vid insatsen personlig assistans. Personlig assistans är sammantaget en av de dyraste insatserna för kommun och stat.

Om ett utjämningsystem införs som exkluderar kommunens ersättning till Försäkringskassan kommer kommunen att ekono-

miskt få lägre nettokostnader om personer med funktionshinder söker bostad med särskild service i stället för personlig assistans i det egna hemmet.

Endast om kommunens ersättning till Försäkringskassan också ingår i utjämningsystemet kommer valet mellan de två boendeformerna att bli neutralt för den enskilda kommunens ekonomi. Personen med funktionshinders egna val kan då få en större betydelse för vilken insats det blir.

7.4 Huvudmannskapet och utjämningsystemet

När utjämningsystemet tar hänsyn till hela verksamheten blir huvudmannskapet för assistansersättningen, som idag beslutas av Försäkringskassan, inte en ekonomisk fråga för den enskilde kommunen.

I nedanstående tabell visar olika alternativ för finansiering av assistansersättning. Tabellen visar kostnaden för ett nytt assistansbeslut och fem alternativa finansieringar av detta.

Beloppen baseras på en den genomsnittliga marginalkostnaden för staten, en enskild kommun, kommunsektorn och för samhällsökonomi vid ett nytt beslut om personlig assistans. Marginal-effekterna beror på dels vem som är huvudman och dels om det finns ett utjämningsystem. Nuvarande system är alternativ 2 i nedanstående tabell. Kommitténs förslag är alternativ 3 nedan. Alternativ 1, 4 och 5 kräver förändringar i huvudmannskapet mellan stat och kommun.

Tabell 4. Tillkommande kostnad för en enskild kommun vid ett nytt beslut om assistansersättning baserat på genomsnittligt antal timmar, fördelat på olika sektorer vid olika huvudmannaskap och olika utjämningsystem.

Olika alternativ gällande huvudmannaskap och utjämning	Staten	En enskild kommun	Kommunsektorn	Samhälls-economien
1 Staten står för 100 % av finansieringen	860.000	Ingen	Ingen	860.000
2 Staten står för ca 78 % och kommunerna för ca 22 % av finansieringen. Kommunernas kostnader ingår ej i utjämningsystemet	668.000	192.000	192.000	860.000
3 Staten står för ca 78 % och kommunerna för ca 22 % av finansieringen. Kommunernas kostnader ingår i utjämnings-systemet	668.000	Ingen	192.000	860.000
4 Kommunerna står för 100 % av finansieringen. Kommunernas kostnader ingår ej i utjämningsystemet.	Ingen	860.000	860.000	860.000
5 Kommunerna står för 100 % av finansieringen. Kommunernas kostnader ingår i utjämningsystemet.	Ingen	Ingen	860.000	860.000

Om staten enligt alternativ 1 står för finansieringen uppkommer ingen marginalkostnad för kommunen när beslut tas om assistansersättning.

I alternativ 2, som visar dagens situation där kommunerna betalar 23 procent av assistansersättningen samtidigt som den inte ingår i utjämningsystemet, kommer kommunen att ekonomiskt belastas med ca 192 000 kronor för varje beslut som Försäkringskassan tar. För kommunen kan detta dock uppfattas som en lägre ekonomisk belastning än alternativet att själv till hundra procent finansiera en gruppbostad, som i genomsnitt kostar 556 000 kronor per år. Med ett utjämningsystem, som omfattar gruppbostad med

inte personlig assistans enligt LASS, kommer varje beslut Försäkringskassan tar att öka kommunens nettokostnad med ca 192 000 kronor per år, eftersom alternativet gruppbostad då inte kostar något för den enskilda kommunen

Alternativ 3 beskriver hur effekten blir med nuvarande fördelning mellan kommunen och Försäkringskassan men där det finns ett utjämningssystem även för assistansersättningen. Då belastas inte kommunen ekonomiskt av nya beslut från Försäkringskassan. Då fördelas kostnaden för nya beslut på Försäkringskassan och kommunsektorn gemensamt.

Alternativ 4 beskriver ett system där kommunerna står för hela assistansersättningen och där inget utjämningssystem finns. Då får kommunerna själva stå för hela assistansersättningen om i genomsnitt 860 000 kronor för varje nytt beslut.

Alternativ 5 beskriver ett utjämningssystem där kommunerna gemensamt står för hela assistansersättningen. Då blir marginalkostnaden försumbar för den enskilda kommunen.

Det finns således tre olika alternativ för att den enskilda kommunen inte ska påverkas ekonomiskt av ett beslut om personlig assistans (alternativ 1, 3 och 5). Ekonomiskt är de tre alternativen helt likvärdiga.

8 Alla kommuner ska omfattas av ett nationellt utjämningsystem för LSS

Kommitténs förslag: Alla kommuner ska omfattas av ett nationellt utjämningsystem för LSS.

Allomfattande nationell utjämning innebär att alla kommuner omfattas av utjämningsystemet. I ett allomfattande utjämningsystem utjämnas skillnader mellan kommunernas strukturella kostnader.

Detta motverkar på sikt en koncentration av verksamhet. Personer med funktionshinder skall inte av olika strukturella och praktiska skäl vara hänvisade till vissa orter där LSS-verksamheten produceras.

Även kommuner som har låga verksamhetskostnader bör stimuleras till att bygga upp LSS-verksamhet så att personer med funktionshinder får en större möjlighet att välja bosättningsort. Endast om systemet omfattar alla kommuner undanröjs de ekonomiska incitament som gör det lönsamt att inte bygga eller utveckla LSS-verksamheten i den kommun som personen med funktionshinder bor i.

Ett utjämningsystem kan omfatta alla kommuner i riket, men kan också begränsas till vissa geografiska områden såsom län eller endast vända sig till de kommuner som har särskilt höga kostnader.

Kommittén har diskuterat utifrån följande alternativa principer.

- Avtal mellan kommuner om kostnadsansvar för personer som flyttar.
- Utjämnningar mellan länen och inom länen.
- Partiella utjämnningar.

8.1 Avtal mellan kommuner

Avtal mellan kommuner finns avseende kostnadsansvar för personer som flyttar. Avtalen ersätter inte de länsvisa överenskommelserna om mellankommunal utjämning som funnits alltsedan huvudmannaskapsskiftet och som successivt klingar av över tiden. Avtal är en utjämning som kommunerna själva har utvecklat därför att det inte har funnits något nationellt utjämningsystem. De ca 1400 personer som år 2001 var bosatta utanför den tidigare bosättningskommunen (betalningsansvarig kommun) är också ett mycket starkt tecken på att de nuvarande länsvisa utjämningsystemen inte är tillräckliga. En sådan betalning från tidigare bosättningskommun fungerar idag som en typ av ekonomisk utjämning framförallt för kommuner som har mycket verksamhet.

I 4 § införandelagen till LSS (lag 1994:1703) ges kommuner möjlighet att träffa avtal för personer som flyttat från kommunen. De personer som avses är endast de som flyttat *före* den 1 januari 1996.

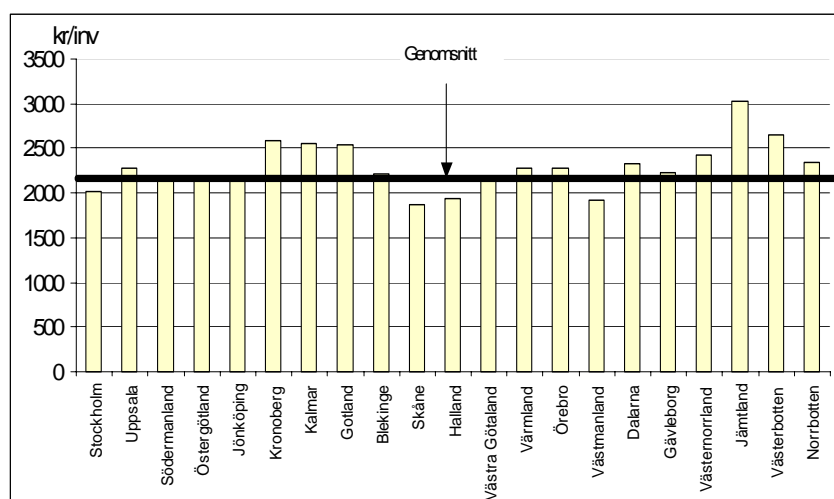
Avtal som utjämningsmetod kan inte lösa den del av den historiska snedfördelningen som beror på att kommunerna har olika andel personer med funktionshinder i relation till befolkningsunderlaget. Avtal ger också den enskilde sämre möjlighet att påverka sin situation i den nya bosättningskommunen. Ursprungskommunen kan av geografiska skäl ha svårt att påverka omvårdnaden och ekonomin kring köpta tjänster i annan kommun. Avtal som utjämning bryter också mot grundregeln i folkbokföringslagen, som säger att den enskilde skall vara folkbokförd där den har sin dygnsvila och där skall också insatserna enligt LSS sökas. Det mest naturliga utifrån LSS är att vistelsekommunen både svarar för och bekostar insatserna. I ett system med en nationell kostnadsutjämning där boendekommunen är kostnadsansvarig kan de avtal om direkt betalning som tecknats mellan kommuner för LSS-insatser i många fall kunna upphöra.

I § 17a finns det däremot möjlighet att teckna avtal för personer som är bosatta i en annan kommun om särskilda skäl föreligger. Det kan vara personer som har en ovanlig diagnos eller som har komplicerade funktionshinder och som därmed får tillgång till anpassade boendelösningar och särskild kompetens som det kan vara svårt att tillhandahålla i t.ex. små kommuner.

8.2 Utjämnning mellan länen och inom länen

För att övergångsvis mildra effekterna av kostnadsskillnaderna har, som tidigare nämnts, olika system för mellankommunal utjämnning av kostnaderna skapats i varje län. Dessa system baseras på fördelningen av omsorgsverksamheten för personer med utvecklingsstörning i mitten av 90-talet. Skillnaderna mellan länen är mycket stora och någon utjämnning mellan länen finns inte. För att testa en modell på regional nivå har vi vägt samman samtliga kommuners strukturkostnader¹ per invånare till en länsnivå och jämfört den med genomsnittet i riket. En utjämningsmodellen mellan länen innebär att några län får ett bidrag, medan andra län får betala en avgift.

Diagram 2. Länsvis strukturkostnad per invånare för LSS verksamheten år 2001



¹ Enligt den beräkning som beskrivs i kapitel 10

Som diagrammet ovan visar är det fyra län där de beräknade strukturkostnaderna per invånare understiger riksgenomsnittet med mer än 100 kronor per invånare. Skåne, Halland, Västmanlands och Stockholms län har de lägsta strukturkostnaderna per invånare, medan Jämtlands, Västerbottens, Kronobergs, Kalmar och Gotlands län har de högsta strukturkostnaderna per invånare. Skillnaderna i strukturkostnader per invånare mellan Skåne och Jämtlands län uppgår till 1 151 kronor per invånare.

På grund av att strukturkostnaderna per invånare för LSS verksamheten skiljer sig mellan länen i betydande omfattning, måste en utjämning ske mellan länen. Även om huvudmannaskapet för LSS verksamheten låg på landstingen skulle det således vara nödvändigt med ett utjämningsystem mellan landstingen. I ett sådant system skulle utjämningen mellan kommunerna inom ett län ske via landstingens budgetanslag för den egna verksamheten. En huvudmannaskapsförändring från kommun till landsting är således inte en lösning på problemet. I direktivet finns heller inte något utrymme för förslag om ändrat huvudmannaskap.

Skillnaderna mellan kommunerna inom ett län är ännu större än skillnaderna mellan länen, vilket framgår av följande tabell.

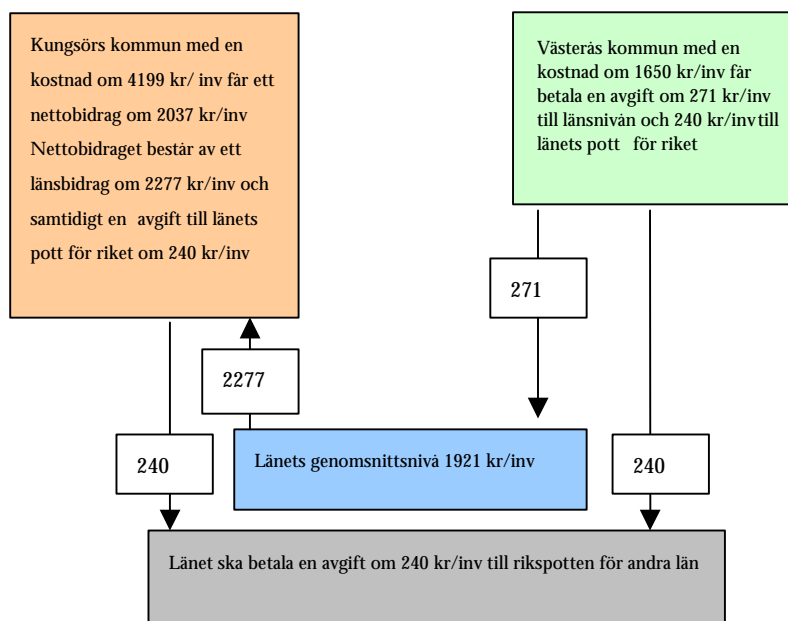
Tabell 5. Skillnader i strukturkostnader mellan kommuner inom länen, år 2001

	Strukturkostnad per invånare - Lägsta	Strukturkostnad per invånare – Högsta
Stockholm	1 272	3 296
Uppsala	1 098	3 184
Södermanland	1 178	2 897
Östergötland	618	2 782
Jönköping	1 045	2 987
Kronoberg	1 158	3 794
Kalmar	1 875	3 417
Gotland	2 572	2 542
Blekinge	1 642	3 165
Skåne	912	3 102
Halland	992	3 099
Västra Götaland	1 176	3 145
Värmland	1 472	3 441
Örebro	1 561	2 871
Västmanland	893	4 199
Dalarna	1 501	5 010
Gävleborg	1 312	2 934
Västernorrland	1 778	3 263
Jämtland	1 535	4 664
Västerbotten	489	4 141
Norrbottn	1 543	4 067

Detta innebär att om utjämning görs mellan länen så måste en utjämning också ske inom länen.

Figur 5 nedan beskriver hur de ekonomiska strömmarna skulle se ut om det fanns ett dubbelt utjämningsystem för kommunerna Kungsör och Västerås inom Västmanlands län.

Figur 5. Exempel på omfördelning inom ett län och mellan övriga län



Administrationen av ett dubbelt utjämningsystem skulle kunna ske via länsstyrelsen i respektive län eller de länsvisa kommunförbunden. I sistnämnda fall måste detta dock ske på frivillig basis eftersom staten inte kan överlåta myndighetsutövningen på de länsvisa kommunförbunden.

En utjämning inom länen och mellan länen motsvarar sammantaget en allomfattande nationell utjämning, med den skillnaden att ett dubbelt utjämningsystem administrativt är krångligare och dyrare.

8.3 Partiell utjämning

Partiell utjämning innebär t.ex. att kostnader över en viss nivå ersätts. Exempel på en partiell utjämning är det tillfälliga statsbidraget under åren 2001 och 2002.

Träffsäkerheten i partiella system kan vara god avseende de kommuner som får bidraget. För övriga kommuner är träffsäker-

heten mycket låg. De kommuner som exempelvis hamnar strax under kvalificeringsnivån drabbas jämfört med de kommuner som ligger långt under kvalificeringsnivån. De får inget verksamhetsstöd men får betala sin andel av stödet till de som ligger över kvalificeringsnivån.

Figur 6. Skillnaden mellan ett partiellt och ett allomfattande utjämningsystem

	Utjämnings omfattning	
	Partiell utjämnning, till exempel det tillfälliga statsbidraget år 2001-2002	Allomfattande utjämnning
Finansiering Antal kommuner, som deltar i finansieringen	Alla	Alla
Fördelning av bidraget Antal kommuner, som påverkas	Vissa, exv. 50 st.	Alla
Miniminivå, under vilken utjämnning inte görs	Utjämnning sker endast för kostnader över en relativt hög nivå, ett s.k. högkostnadsskydd	Utjämnning sker för alla kostnadsskillnader
Täckning av beräknad produktionskostnad	Efter anslagets storlek. Nuvarande tillfälliga statsbidrag täcker exv. 40-70 % av "överkostnaden"	exv. 100 procent

Ett utjämningsystem som endast omfattar de kommuner som har de största behoven (partiellt system) undanröjer inte de ekonomiska incitament som gör det lönsamt att inte bygga upp LSS-verksamhet. Partiell utjämnning kan därför på sikt leda till en koncentration av verksamheten till vissa orter. Sådana system bör därför inte finnas under längre tidsperioder.

Kommittén har därför inte funnit det önskvärt att utforma ett mer begränsat statsbidragssystem som bara ger ersättning till vissa kommuner.

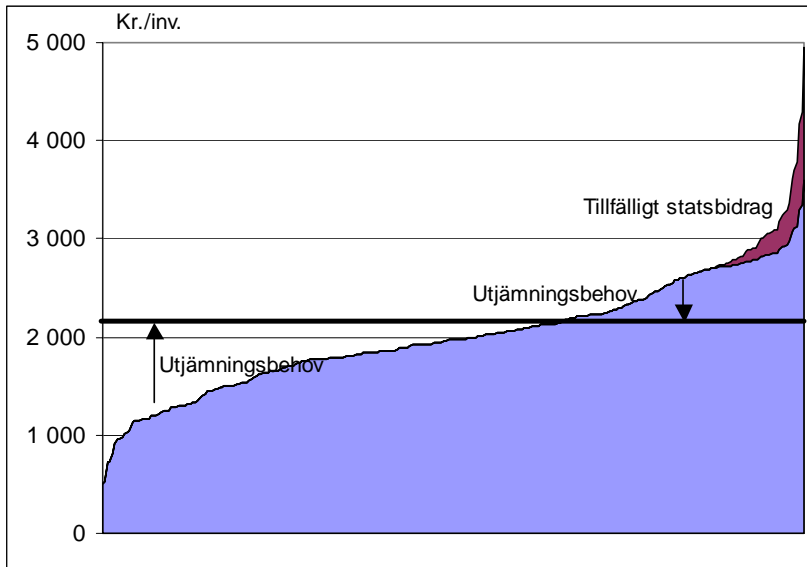
8.3.1 De tillfälliga statsbidragen för 2001 och 2002

De tillfälliga statsbidragen omfattar endast en sjättedel av alla kommuner och är ett komplement till den tidigare skatteväxlingen och de länsvisa utjämningsystemen. Kommuner med höga kostnader får ersättning för en del av den kostnad som överstiger riksgenomsnittet med 500 kronor per invånare. De tillfälliga statsbidragen är en form av högkostnadsskydd. I praktiken är det endast kommuner som har många personer i särskilt kostnadskrävande vårdformer, och som därför har en genomsnittlig kostnad som överstiger riksgenomsnittet med 500 kronor per invånare som kan erhålla detta tillfälliga statsbidrag. Enligt den utvärdering av bidraget som Socialstyrelsen har gjort minskar kostnadsskillnaderna endast i liten grad med statsbidraget om 350 miljoner kronor, och i mycket liten grad med 100 mnkr bidraget.

Någon utjämning för kommuner som understiger gränsvärdet finns inte. Systemet är således inte allomfattande.

I följande diagram åskådliggörs de beräknade kostnadsskillnaderna mellan kommunerna och i vilken mån det tillfälliga statsbidraget utjämnar dessa skillnader. Utjämningsbehovet utgörs av hela skillnaden till den horisontella linjen i figuren. Den mörka ytan i figuren visar den del som det tillfälliga statsbidraget utjämnar.

Diagram 3. Beräknade strukturkostnader per invånare (enligt kommitténs förslag) jämfört med riksgenomsnittet samt den del som utjämnas med det tillfälliga statsbidraget.



9 Underlag för jämförelser och strukturkostnad

9.1 Kommitténs val av underlag för jämförelser

Kommitténs förslag: Jämförelseunderlaget ska omfatta kommunernas nettokostnad för alla personkretsar och alla insatser inklusive ersättningen till Försäkringskassan för assistansersättningens första tjugo timmar. Råd och stöd ingår inte.

Kommittén har valt att ta med alla personkretsar och alla insatser¹ inklusive assistansersättningen i utjämnningen. Därav följer att alla kostnader måste vara med i jämförelseunderlaget. I annat fall kan inte en godtagbar jämförelse mellan bidragsmodellernas utfall och kommunernas räkenskaper göras. Dessutom är det inte möjligt att urskilja de olika personkretsarna i räkenskaperna.

Kommittén har valt att basera jämförelserna på verksamhetens nettokostnader enligt samma definition som används i det nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystemet avseende övriga verksamheter. Kostnadsunderlaget för respektive kommun redovisas i bilaga 5.

9.1.1 Underlag för jämförelser

Räkenskapssammandraget (RS) är en insamling av ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner som SCB årligen genomför. Uppgifterna i RS hämtas från kommunernas bokslut och de bygger på samma definitioner som i Svenska Kommunförbundets kommunalt anpassade normalkontoplan – Kommun-Bas02. I Räkenskapssammandraget redovisas kommunernas kostnader och intäkter i driftredovisningen. Räkenskapssammandraget innehåller dessutom följande delar:

¹ Exklusive råd och stöd

- specificering av entreprenader, bidrag och vissa intäkter
- investeringsredovisning,
- resultaträkning, finansieringsanalys och balansräkning,
- externa utgifter och externa inkomster.

Räkenskapssammandraget används som underlag i många sammanhang. Den nationella uppföljningen av kommunernas ekonomiska situation sker till stor del utifrån uppgifterna i RS, vilket också används för beräkningarna i det nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystemet.

Kommunernas kostnader för LSS-verksamhet har fram till 1998 års räkenskapssammandrag inte särredovisats. Dessa kostnader har ingått som en del i de redovisade kostnaderna för äldre och för personer med funktionshinder. I redovisningen specificeras även vissa delar av LSS verksamheten, nämligen bostad med särskild service, daglig verksamhet, personlig assistans samt övriga insatser.

9.1.2 Räkenskapssammandragets roll i utjämningsystemet

På grund av påverkbarheten används inte Räkenskapssammandraget som bas för nuvarande utjämningsystem.

Räkenskapssammandraget används däremot som referenspunkt vid jämförelser av utjämningsystemet. En bra överensstämmelse mellan å ena sidan de enskilda kommunernas räkenskaper och å andra sidan en beräknad kostnad utifrån ej påverkbara variabler, kan innebära en hög träffsäkerhet. Tidigare utredningar kring ett utjämningsystem för LSS har ej lyckats beroende på att variablerna antingen ansetts påverkbara eller att träffsäkerheten varit alltför låg. Ett utjämningsystem med mycket låg träffsäkerhet skulle i praktiken kunna leda till att kommuner med låga kostnader får bidrag medan kommuner med höga kostnader får betala avgifter till systemet.

Räkenskapssammandraget kan också användas för att beräkna totalkostnaden i utjämningsystemet samt för att beräkna rikets genomsnittliga kostnad för ingående variabler.

9.1.3 Kvaliteten på Räkenskapssammandraget

För att analysera kostnaderna i Räkenskapssammandraget för år 2001 har vi använt Socialstyrelsens verksamhetsstatistik samt Riksförsäkringsverkets statistik över assistansersättningen.

Följande problem påverkar valet av jämförelseunderlag;

1. För vissa kommuner dubbelräknas vissa kostnader i LSS verksamheten (se även diagrammet i avsnitt 7.2). Kostnaden för de första tjugo timmarna av assistansersättningen finns dels när kommunerna redovisar sin egen producerade insats och dels vad avser ersättningen till Försäkringskassan.
2. Några kommuner har inte delat upp kostnaderna för LSS verksamheten i respektive insats.
3. Interna kostnader och interna intäkter varierar uppemot 54 procent av omsättningen, vilket beror på att kommunernas organisation varierar. Skillnader kan också bero på huruvida kommunen är uppdelad i kommundelsnämnder eller inte. Kommunerna fördelar också gemensam verksamhet på olika sätt.
4. De kommuner som har bokfört den mellankommunala ersättningen som en verksamhetsintäkt har justerats.
5. I några kommuner redovisas kostnaden för insatsen korttidstillsyn för barn på skolans verksamhetsområde och ingår således inte i kostnadsunderlaget för LSS.
6. I vissa kommuner finns fortfarande insatsen *boende på vårdhem*. Denna insats räknas inte som "bostad med särskild service" och personerna ska därför inte ingå i LSS-statistiken, men ingår däremot i kostnaderna i Räkenskapssammandraget.

9.2 Underlag som speglar strukturkostnaden

Kommitténs förslag: Antalet kommunala myndighetsbeslut uppdelat på insatserna i LSS, kommunens ersättning till Försäkringskassan för assistansersättningens första tjugo timmar samt därutöver ett koncentrationsindex samt ett personalkostnadsindex, ska utgöra underlaget för beräkning av respektive kommuns strukturkostnad.

Kommittén har funnit att kommunens strukturkostnad för LSS verksamheten bör beräknas som antalet beslut per insats multiplicerat med rikets genomsnittskostnad för respektive insats. För att fånga upp koncentrationsfördelar anser kommittén att ett index för andelen personer med funktionshinder inom personkrets 1, 2 och 3 ska justera den framräknade strukturkostnaden. Kommittén anser också att den beräknade strukturkostnaden skall justeras med ett index baserat på beräknade personalkostnader, vilka bäst speglar skillnader i behov av stöd och service mellan de olika kommunerna.

De tre underlagen, som speglar skillnaderna i LSS kostnader mellan kommuner beskrivs nedan.

9.2.1 Genomsnittskostnader för insatser

Om underlaget, som baseras på antal insatser multipliceras med den riksgenomsnittliga kostnaden erhålls en strukturkostnad per kommun. Denna strukturkostnad visar vad den kommunala kostnaden skulle uppgå till om alla insatser kostade som riksgenomsnittet. En sådan strukturkostnad kompenserar för antalet insatser men inte för skillnader i behov av stöd och service, koncentrationsfördelar, effektivitet eller kvalitet. Systemet är enkelt att administrera om det dessutom bygger på tillgänglig statistik.

Avstämning av antalet personer och insatser kan göras årligen. I Socialstyrelsens statistik avseende den 1 september år 2003 kommer det att finnas antal insatser per kommun fördelat efter typ av insats. Denna statistik blir tillgänglig i november eller december år 2003 och skulle kunna användas i ett utjämningsystem avseende år 2004.

För delverksamheterna i inkomst- och kostnadsutjämningsystemet görs preliminära beräkningar i oktober månad året före budgetåret. Uppgifterna baseras på statistik två år före budgetåret. Eftersom skillnaderna i kostnader per individ är stora inom LSS verksamheten är det dock viktigare inom denna verksamhet att utjämnningen baseras på aktuella data. Inom LSS-verksamheten finns det ett stort behov av följsamhet mellan beräknade strukturkostnader och verkliga kostnader under budgetåret. För att LSS utjämnningen ska vara så aktuell som möjligt föreslår kommittén därför att beräkningarna baseras på statistik från hösten året före budgetåret. Statistiken är färdigställd i november månad året före

budgetåret. Preliminära beräkningar går därför inte att göra avseende LSS utjämnningen.

Eftersom denna utredning läggs fram före december månad år 2002 har beräkningarna baserats på antalet insatser den 1 september år 2001.

De riksgenomsnittliga kostnaderna per insats har baserats på Räkenskapssammandraget för år 2001, som färdigställts under september månad år 2002.

9.2.1.1 Mängd och individstatistik inom LSS verksamheten

Socialstyrelsens verksamhetsregister baseras sedan år 1999 på individstatistik. Skillnaden mellan mängd- och individstatistik består i hur specifika uppgifterna är som skickas mellan kommunerna och Socialstyrelsen. Kommunernas egna primäruppgifter om LSS-verksamheten utgörs av individuppgifter som innehåller personnummer och går att koppla till en viss person. Om sådana uppgifter skickas till Socialstyrelsen utgör de underlag till en individbaserad statistik.

Mängdbaserad statistik bygger däremot på att antalsuppgifter utan koppling till individen skickas till Socialstyrelsen. Som underlag till ett utjämningsystem behövs endast antalsuppgifter men för att säkerställa en tillräckligt god kvalitet på underlaget krävs individbaserad statistik. I utjämnningen används antalsuppgifter och det går inte att koppla belopp eller en insats i utjämnningen till en viss person. Diskussionen om mängdstatistik eller individstatistik avser således vilken form av statistik som skall skickas mellan kommunerna och Socialstyrelsen.

9.2.1.2 Socialstyrelsens verksamhetsstatistik för LSS är mängdstatistik och individstatistik

Kommitténs förslag: Som underlag för utjämnning av kostnadskillnader mellan kommuner används antalsuppgifter från en individbaserad statistik. För att få den kvalitet som krävs, samlas statistiken in som individbaserad statistik, där sedan antalsuppgifterna används i utjämningsystemet.

Kommittén har efter övervägande kommit fram till att individbaserad statistik är att föredra när underlaget samlas in och kvalitetsgranskas. Individstatistikens antalsuppgifter används sedan i utjämningsystemet.

Mängdstatistik har hittills varit frivillig för kommunerna att lämna in. Det är mycket olämpligt att konstruera ett utjämningsystem som bygger på frivilligt inlämnade uppgifter.

Med en individbaserad statistik kan man använda en uppgiftsskyldighet där alla kommuner måste lämna in uppgifter till utjämnningen (Se kapitel 16 "Frågor rörande uppgiftsskyldighet m.m."). Kommittén anser att den sammantagna nyttan för personer med funktionshinder av att samla in individbaserad statistik för att sedan använda antalsuppgifter i utjämnningen av kostnadsskillnader överväger nackdelarna.

Första gången Socialstyrelsen samlade in och publicerade nationell statistik om kommunernas LSS-insatser var år 1996. Statistiken som samlades in åren 1996–1998 var mängdstatistik. Mängdstatistiken var inte upplagd på personnivå och ansågs därför inte tillräckligt tillförlitlig för att utgöra grund för att analysera kostnadsskillnader och konstruera eventuella utjämningsystem.

Vid mängdstatistik redovisar kommunerna antalet insatser enligt LSS utan att koppla insatsen till en person. Mängdbaserad statistik har den fördelen att man slipper register som kan upplevas integritetskränkande av de personer som finns med i registren.

Efter beslut från regeringen samlades individstatistik in för första gången 1999 med anledning av den särskilda utredare som hade i uppdrag att lämna förslag till utjämnning av kostnader mellan kommunerna för LSS. Syftet första året var att ta fram relevant statistik som skulle kunna ligga till grund för ett utjämningsystem. Mellan åren 2000–2001 har regeringen givit Socialstyrelsen samma uppdrag för att Regeringskansliet skall kunna beräkna det särskilda statsbidraget på motsvarande 350 miljoner kronor.

Med individbaserad statistik samlas antalet insatser in per person med personnummer. Detta möjliggör kontrollkörningar av det inlämnade materialet så att felaktigheter och misstag kan rättas till. Dessa körningar är effektiva, billiga och av en mycket bättre kvalitet än de slumpmässiga stickprov som kan göras på mängdstatistik. Efter kontrollerna publiceras antalsuppgifter från materialet. Individstatistiken innehåller mindre felaktigheter och får därmed en större legitimitet och acceptans hos kommunerna.

Enligt LSS kan, som framgått av avsnitt 2.2, särskilt stöd och service ges enligt tio olika slag av insatser. En och samma person har ofta mer än en insats. Förutom antal beslut per insats har insamlingen avsett vilken kommun som är betalningsansvarig samt i vilken kommun som personen med funktionshinder bor samt vilken personkrets personen bedömts till.

För att säkerställa god kvalitet i uppgifterna har flera kontroller av de insamlade uppgifterna genomförts. Inmatningsformuläret på diskett, som kommunerna använder sig av vid inrapporteringen av statistiken, har inbyggda kontroller som bl.a. omöjliggör att samma person dataregistreras flera gånger i samma kommun och att två ömsesidigt uteslutande insatser anges. Därutöver har SCB genomfört ett flertal kontroller av det insamlade datamaterialet bl.a. att samma person inte har rapporterats från fler kommuner.

Vid mätningen den 1 september 2001 var det 425 insatser som redovisades dubbelt, dvs. två olika kommuner redovisade samma insats för samma person. I samtliga dessa fall kontaktades de berörda kommunerna av SCB och uppgifterna kunde rättas. De vanligast förekommande insatserna bland dessa dubletter var boende och daglig verksamhet. En grov uppskattning av vilken kostnad endast de sistnämnda dubletterna motsvarar pekar mot cirka 200 miljoner kronor.

Tillförlitligheten i de insamlade uppgifterna varierar mellan kommunerna. Enligt Socialstyrelsens uppfattning har vissa kommuner haft svårigheter att särskilja insatser enligt LASS och socialtjänstlagen (1980:620, SoL) från insatser enligt LSS. Trots ett omfattande försök att komma till rätta med detta kan felaktigheter fortfarande förekomma.

Socialstyrelsen har i en skrivelse till regeringen 30 maj 2001 "Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service" analyserat integritets- och sekretessfrågor. I en samrådsgrupp har man diskuterat vad kränkningar av den personliga integriteten är. Samrådsgruppen diskuterade bl.a. följande frågor:

- Statistiken avses omfatta personer som i något avseende har behov av samhällets stöd och som därmed skiljer ut dem från den övriga befolkningen.
- Personuppgifter används för annat ändamål än vård och omsorg/stöd och service.
- Obehöriga kan få tillgång till uppgifter och orsaka generande kunskapsspridning eller skada för den enskilde.

- Känsligheten varierar beroende på typ av uppgift.
- Individbaserad statistik kan leda till ifrågasättande av resurser för vård och omsorg.
- Människor kan känna olust över att finnas i register. Ökad risk för missbruk av personuppgifter i register om samhällssystemet förändras i icke-demokratisk riktning.

Socialstyrelsen konstaterar som tidigare nämnts (avsnitt 6.5.2.) att mängdbaserad officiell statistik över vård och omsorg om äldre och stöd och service till personer med funktionshinder har stora brister i såväl kvalitet som innehåll. En utbyggnad av individbaserad officiell statistik skulle innebära en avsevärd sammantagen nytta som successivt kommer olika användare till del. Det gäller medborgarna och deras förtroendevalda, brukarna och deras anhöriga, forskning och utveckling av verksamheterna, verksamhetsansvariga på kommunal och regional nivå samt statens övergripande ansvar. Nyttan består i en breddad och fördjupad kunskapsbas, högre kvalitet i uppgifterna och en mer flexibel statistikredovisning som tar hänsyn till ett föränderligt informationsbehov.

9.2.1.3 Riksförsäkringsverkets statistik avseende assistansersättningen

Kommunen beslutar om personlig assistans enligt LSS medan Försäkringskassorna beslutar om assistansersättning enligt LASS. Kostnaden för personlig assistans enligt LSS betalas helt av kommunen medan assistansersättningen betalas av Försäkringskassorna. Kommunen debiteras sedan för de första tjugo timmarna per vecka för personer som har assistansersättning både i kommunal och i annan regi. Eftersom andelen assistansbeslut varierar kraftigt mellan olika kommuner, har det som tidigare nämnts i kapitel 7, varit nödvändigt att ta hänsyn till kommunernas kostnader för assistansersättningen. Kommittén föreslår att Riksförsäkringsverkets uppgifter om kommunernas ersättning till Försäkringskassorna skall användas som underlag. Brytdag för dessa uppgifter skall vara 31 augusti året före budgetåret. Uppgifterna skall räknas upp till helårsnivå.

I denna utredning har dock kommunernas egna uppgifter avseende ersättningen till Försäkringskassorna använts. Dessa upp-

gifter bör dock inte användas i ett utjämningsystem eftersom de är påverkbara.

9.2.2 Sociala och geografiska variabler

Exempel på sociala och geografiska variabler är folkmängd och antal personer med funktionshinder. Sådana faktorer ska samvariera med verksamhetskostnaderna och helst också förklara orsaken till kostnadsskillnaderna. Faktorerna ska dock inte vara direkt kopplade till kommunernas egna beslut eftersom de då blir påverkbara.

Kommittén har testat ett tiotal geografiska och sociala variabler, bl.a. de variabler som finns för barnomsorg, grund- och gymnasieskola och äldreomsorg i utjämningsystemet för övriga verksamheter. Den enda variabeln som på ett statistiskt säkerställt sätt visat sig samvariera med kostnaderna är andelen personer i personkrets 1, 2 och 3 i förhållande till riket.

Orsakerna till samvariationen kan vara flera. Det kan vara så att kostnaden blir lägre när kunskapen om personer med funktionshinder är spridd bland befolkningen. Det kan också vara så att kostnadsfördelarna lättare uppnås när administrationen kan slås ut på fler personer med funktionshinder. En tredje orsak kan vara att de kommuner som haft en hög andel personer med funktionshinder tvingats till en mer kostnadseffektiv verksamhet av kommunalekonomiska skäl.

Variabeln innebär att andelen personer med funktionshinder i varje kommun jämförs med riket. Faktorn har testats med personkretsarna 1 och 2 för sig och personkretsen 3 för sig. Förklaringsgraden blir då betydligt lägre, vilket antagligen beror på att alla tre personkretsarna genererar kostnadsunderlaget.

9.2.3 Redovisade kostnader

Att använda redovisade kostnader i beräkningsunderlaget innebär att kommunerna får bidrag utifrån hur mycket det kostar att driva verksamheten i respektive kommun. Eftersom redovisade kostnader är påverkbara används de inte som bas i nuvarande utjämningsystem.

Redovisade kostnader som begränsas i kompensationsgrad och som baseras på föregående års räkenskapsammandrag kan inte påverkas retroaktivt och skulle därför kunna användas i ett utjämningsystem. Detta skulle dock förutsätta att systemet inte uppdateras årligen.

9.2.3.1 Personalkostnaden speglar till viss del skillnaden i behov av stöd och service

Kostnadsskillnaderna inom LSS kan vara mycket stor på individnivå. De kan variera från 100 000 kr per person och år upp till 2–3 miljoner kr per person och år och i extremfallet ännu mer. För vissa kommuner med specialinriktad LSS verksamhet kan ”överkostnaderna” därför vara betydande. Inom LSS verksamheten är därför utjämning utifrån insatser eller personer inte tillräcklig för utjämning av verksamhetskostnader.

I en generell modell förutsätts varje individ kosta lika mycket. En kommun med många personer med stora vårdbehov och följaktligen höga kostnader kompenseras inte i tillräcklig omfattning. En genomsnittlig ersättning riskerar därför att ge bristande överensstämmelse mellan kostnader och ersättning på kommunnivå. Detta kan både få till följd att utbudet av platser för personer med stort personalbehov kommer att minska och att personalstödet för samma insats inte blir nog stort. Den enskilde kan då komma att tvingas leta i olika kommuner för att få den inriktning eller kvalitet som det finns behov av, vilket inte är en önskvärd utveckling.

I direktivet beskrivs också att kommittén skall utreda hur en utjämning om möjligt kan baseras på behovet av stöd och service.

Om utjämningen skall baseras på behov av stöd och service finns det olika metoder att värdera och sortera de insatser som erbjuds personer som har funktionshinder. Kommittén har diskuterat en rad olika metoder som används i Sverige och Danmark. Metoder, som riktar sig till personer med funktionshinder inom LSS personkrets, är bl.a. Södertörnsmodellen, Stockholmsmodellen samt nivåbedömningen i Östergötland. Därutöver har SNAC metoden (The Swedish National Study on Ageing and Care) inom äldreomsorg samt ”Fælles sprog funktionsvurdering” från Danmark studerats.

Alla modellerna har någon form av bedömningsschema där insatserna som utförs sorteras på olika sätt. Efter detta gör personal eller en handläggare en sammanställning och bedömning av de in-

satser som skall erbjudas. Det är alltid personal från samma kommun eller motsvarande i Danmark, som erbjuder insatserna, som också bedömer vilka insatser som behövs. Dessa bedömningar blir en tidsbestämd insats eller en summa pengar för insatserna. Skillnader avseende kvalitet eller effektivitet mäts inte i dessa metoder, utan kan variera från kommun till kommun. Det är de utförda eller producerade insatserna som redovisas i dessa system. Behovet av vård och service speglas således av redovisad personaltid bedömd av kommunen.

Personaltid som speglar individernas omvårdnadsbehov kan mätas på olika sätt. I de ovan beskrivna metoderna mäts personalinsatsen för varje individ. En annan variant är att räkna personalinsatsen för varje resultatenheter. En tredje variant är att mäta personalinsatsen per kommun via kostnaden i Räkenskapssammandraget.

Kommittén har valt att utgå från personalkostnaden i Räkenskapssammandraget. När man tar hänsyn till skillnader i redovisade personalkostnader fångar man till stor del de kostnadsskillnader som beror på verksamheter med specialinriktning eller verksamhet för personer med ett mera omfattande behov av stöd och service. En sådan metod visar sig också ge en hög träffsäkerhet.

För att undvika att kommunerna ska kunna påverka utfallet i utjämningsystemet, måste beräkningarna baseras på de personalkostnader som kommunen *haft*. Kostnader kan inte påverkas retroaktivt av kommunerna. Någon i förväg bestämd eller automatisk uppdatering går inte heller att göra. Om samtidigt endast en del av skillnaden i personalkostnader ersätts, minskar risken ytterligare för att kompensationen utgår för skillnader i ineffektivitet eller politiska ambitioner.

En strukturkostnad som baseras på känd statistik avseende antal beslut, antal personer med funktionshinder samt på av kommunerna redovisade personalkostnader innebär att inga register med individbaserade behovsdata blir nödvändiga samt att administrationskostnaden blir lägsta möjliga.

10 Beräkning av strukturkostnaden

Kommitténs förslag: En grundläggande strukturkostnad ska beräknas som antalet beslut per insats multiplicerad med rikets genomsnittliga nettokostnad för respektive insats. Ersättningen till Försäkringskassan för de första tjugo timmarna av assistansersättningen skall också ingå. Därutöver skall ett koncentrations- och personalkostnadsindex justera den beräknade strukturkostnaden.

I föregående kapitel beskrevs vilka underlag som ska användas för att beräkna strukturkostnaden, nämligen antal beslut per insats, andel personer med funktionshinder samt skillnader i personalkostnader. I detta kapitel beskrivs hur de tre delarna beräknas samt de val som kommittén gjort avseende de olika delarnas inbördes relationer. En mer detaljerad beskrivning av beräkningarna finns i bilaga 9.

10.1 Grundläggande strukturkostnad baserad på antal beslut per insats

Den grundläggande strukturkostnaden är en beräknad kostnad, som baseras på antal beslut per insats i respektive kommun. I Socialstyrelsens statistik finns kommunvisa antalsuppgifter avseende olika insatser. Som tidigare nämnts används alla insatser enligt LSS 9:2 till LSS 9:10 i beräkningarna. Insatsen råd och stöd ingår inte i beräkningarna, eftersom huvudmannskapet i vissa län är överfört till kommunerna och i vissa län har landstinget kvar ansvaret. Antalet beslut multipliceras sedan med en genomsnittskostnad för respektive insats. Den beräknade strukturkostnaden baseras således på samma genomsnittliga kostnader per insats i alla

kommuner. En utjämning av grundläggande strukturkostnader utjämnar därför endast för skillnader mellan andelen insatser.

I den grundläggande strukturkostnaden tas ingen hänsyn till att de genomsnittliga behoven mellan individer och även mellan kommuner varierar. Ingen hänsyn tas heller till geografiska eller sociala orsaker till kostnadsskillnaderna.

Grundutjämnningen minskar den genomsnittliga spridningen mellan kommunerna från knappt 926 kronor per invånare till ca 638 kronor per invånare. Grundutjämnningen står för 46 procent av hela utjämnningen.

10.1.1 Riksgenomsnittlig kostnad per insats

För varje typ av insats enligt LSS § 9:2-10 beräknas en riksgenomsnittlig typ av kostnad. Den riksgenomsnittliga kostnaden baseras på Räkenskapssammandragets redovisning av kostnaden för de fyra grupperna av insatser boende, daglig verksamhet, personlig assistans samt övriga insatser.

Redovisningen i RS år 2001 för respektive grupp motsvarar sammantaget inte de nettokostnader som finns för den totala verksamheten. Orsaken är att de sammantagna nettokostnaderna för de fyra insatsgrupperna inte stämmer överens med den totala nettokostnaden för LSS verksamheten. Detta beror bl.a. på att alla kostnader och intäkter ej fördelats på respektive insatsgrupp samt på att det tillfälliga statsbidraget tagits bort från den totala nettokostnaden, men ej varit möjligt att ta bort från respektive insatsgrupp. För att den beräknade kostnaden i RS år 2001 ska stämma överens med jämförelseunderlagets nettokostnad, har genomsnittskostnaderna därför räknats upp med ca 4,2 procent. I kommande RS kan denna justering bli lägre eftersom det tillfälliga statsbidraget upphör.

Baserat på ett urval av kommuner har en genomsnittskostnad för insatserna inom varje grupp beräknats. Beräkningarna utgår från att bostad med särskild service för barn och ungdom i genomsnitt kostar 40 procent mer än bostad med särskild service för vuxna, samtidigt som familjehem endast kostar 30 procent av bostad med särskild service för vuxna.

För övriga insatser har avlösarservice antagits kosta 25 procent av insatsen korttidsvistelse eller insatsen korttidshem. Insatserna

ledsagarservice och kontaktperson har antagits kosta 12,5 procent av insatsen korttidsvistelse.

Genomsnittskostnaden för respektive insats framgår av nedanstående tabell.

Tabell 6. Rikets genomsnittskostnad år 2001, för olika LSS-insatser

Insatsgrupp/Insatser	Riksgenomsnittlig kostnad per år och insats, i kronor år 2001
Bostad med särskild service	
Vuxna	555 610
Barn	777 857
Barn i familjehem	166 683
Daglig verksamhet	155 531
Övriga insatser	
Korttidsvistelse	148 112
Korttidshem	148 112
Avlösarservice	37 028
Ledsagarservice	18 514
Kontaktperson	18 514
Personlig assistans	
Personlig assistans	256 075

Den uppdelning av insatsgruppen ”övriga insatser” som gjorts fyller två funktioner, dels blir förklaringsgraden högre och dels undviker man att kommunerna blir frikostiga med de insatser som kostar mindre än genomsnittet för insatsgruppen. Om övriga insatser antogs kosta 90 000 kronor i genomsnitt skulle detta exempelvis kunna leda till att färre får insatsen korttidsvistelse och fler insatsen avlösarservice eftersom den senare kostar betydligt mindre.

Om antalet personer med funktionshinder med relativt små behov ökar i en kommun, kan kommunen ekonomiskt tjäna på detta, eftersom utjämningsystemet kompenserar för en genomsnittlig kostnad om ca 556 000 kronor. Detta rättar till sig när en framtida

uppdatering görs av personalkostnadsindexet eftersom fler insatser med relativt lägre kostnader än den genomsnittliga, sänker den enskilda kommunens personalkostnadsindex, vilket beskrivs i avsnitt 10.3.

Utöver antal beslut om insatser utjämnas också för skillnader i storleken på den ersättning som kommunerna betalar till Försäkringskassan för de första tjugo timmarna per vecka för de som har assistansersättning. Den ersättning som kommunen debiteras av Försäkringskassan för de första tjugo timmarna personlig assistans per vecka kan vara producerad både i privat och i offentlig regi. Beräkningarna avseende de tjugo timmarna ska baseras på RSV:s uppgifter över hur mycket varje kommun totalt i kronor betalar till Försäkringskassan under ett år. År 2001 debiterades kommunerna i genomsnitt 192 000 kronor per assistansberättigad person. Som tidigare nämnts baseras dock beräkningarna i denna utredning på kommunernas uppgifter från bokslutet år 2001.

Sammanfattningsvis beräknas den grundläggande strukturkostnaden på följande sätt;

Boende;

Antal beslut om särskilt boende för vuxna multiplicerat med 555 610 kronor plus antal beslut om särskilt boende för barn multiplicerat med 777 854 kronor plus antal beslut om barn i familjehem multiplicerat med 166 683 kronor.

Daglig verksamhet;

Antal beslut om daglig verksamhet multiplicerat med 155 531 kronor.

Övriga insatser;

Antal beslut om korttidsvistelse multiplicerat med 148 112 kronor plus antal beslut om korttidshem multiplicerat med 148 112 kronor plus antal beslut om avlösarservice multiplicerat med 37 028 kronor plus antal beslut om ledsagarservice multiplicerat med 18 514 kronor plus antal beslut om kontaktperson multiplicerat med 18 514 kronor.

Personlig assistans samt ersättningen till Försäkringskassan;

Antal *kommunala* beslut om personlig assistans multiplicerat med 256 075 kronor plus den totala ersättning kommunen betalt till för-

säkringskassan för de första 20 timmarna (i genomsnitt 192 319 kronor per person) för personer med assistansersättning.

10.2 Beräkning av kostnadsskillnader föranledda av verksamheternas koncentration till vissa kommuner

Kommitténs förslag: Den grundläggande strukturkostnaden ska multipliceras med ett index, som baseras på hur mycket genomsnittskostnaden per insats påverkas av andelen personer med funktionshinder inom en kommun.

Andelen personer inom personkrets 1, 2 och 3 med funktionshinder var år 2001 i genomsnitt 53 personer per 10 000 invånare. Den kommun som har flest personer med funktionshinder har en andel om 150 personer per 10 000 invånare. Den kommun med lägst andel har endast 14 personer per 10 000 invånare.

Det finns ett samband mellan andelen personer med funktionshinder i en kommun och genomsnittskostnaden per insats. Statistiska beräkningar visar att ju större andel personer med funktionshinder, desto lägre blir genomsnittskostnaden per insats. Kostnaden per insats är 15 procent lägre i de kommuner som har störst andel personer med funktionshinder. I de kommuner med lägst andel personer med funktionshinder ligger genomsnittskostnaden som mest 27 procent över riksgenomsnittet.

Beräkningarna baseras på ett index som består av kvoten mellan andelen personer med funktionshinder i riket jämfört med andelen personer med funktionshinder i kommunen, vilket innebär att indexet blir lägre ju större andel personer med funktionshinder som finns i kommunen. Indexet slår igenom med cirka 12 procent av skillnaden i andel personer med funktionshinder. En kommun som har dubbelt så stor andel personer med funktionshinder som genomsnittskommunen får genom faktorn ett avdrag på ca 12 procent på genomsnittskostnaden per insats. En kommun med hälften så många personer med funktionshinder som riksgenomsnittet får motsatt ett tillägg om ca 12 procent på genomsnittskostnaden per insats. Det kommunvisa utfallet framgår av bilaga 3A och 7.

Utjämnningen för ekonomiska koncentrationsfördelar minskar den genomsnittliga spridningen mellan kommunerna från ca 638 kronor per invånare till ca 582 kronor per invånare. Utjämnningen för koncentration står för 9 procent av hela utjämnningen.

Matematiskt beräknas indexet på följande sätt;

P = Index för koncentrationens betydelse för genomsnittskostnaden

$$P = ((P123_r / I_r) / (P123_k / I_k))^P$$

där de olika förkortningarna betyder;

P123k	Antal personer i kommunen som tillhör personkrets 1 eller 2 eller 3
P123r	Antal personer i riket som tillhör personkrets 1 eller 2 eller 3
P	Exponent som uppgår till 0,16 och som förklarar styrkan i indexet
I_r	Antal invånare i riket
I_k	Antal invånare i kommunen

10.3 Kostnadsskillnader per insats föranledda av skillnader i behov av stöd och service

Kommitténs förslag: Den strukturkostnad som är resultatet av grundutjämnningen och koncentrationsindexet ska multipliceras med ett index som motsvarar 70 procent av skillnaden mellan kommunens beräknade personalkostnader och de personalkostnader som ingår i den grundläggande strukturkostnaden.

Kommittén anser att individernas aggregerade omvårdnadsbehov i en kommun till stor del avspeglas i skillnader i personalkostnader mellan kommunerna, och att detta kan mätas via personalkostnaden i Räkenskapssammandraget.

När man tar hänsyn till skillnader i redovisade personalkostnader fångar man till viss del upp de kostnadsskillnader som beror på verksamheter med specialinriktning eller verksamhet för personer med ett mera omfattande behov av stöd och service. Kommittén har valt att endast kompensera för 70 procent av skillnaden mellan egna personalkostnader och de personalkostnader som ingår i den grundläggande strukturkostnaden och anser att denna skillnad till stor del beror på skillnader i behov av stöd och service per insats. Eftersom endast en del av skillnaden i personalkostnader ersätts, minskar risken för att kompensationen utgår för skillnader i ineffektivitet eller politiska ambitioner. För att undvika att kom-

munerna ska kunna påverka personalkostnadsindexet, kommer indexet endast att uppdateras efter särskilt beslut av regeringen.

10.3.1 Synliga och dolda personalkostnader i Räkenskapssammandraget

I Räkenskapssammandraget är personalkostnaderna direkt synliga i de fall kommunerna utför verksamhet. När den i egen regi utförda verksamheten sker på uppdrag av annan kommun eller på uppdrag av Försäkringskassan belastas inte den egna kommunen eftersom denna verksamhet är intäktsfinansierad. Verksamheten belastas dock av dolda personalkostnader varje gång tjänster köps från utomstående entreprenörer eller av andra kommuner, men också när administrativa stödfunktioner köps eller fördelas inom den egna kommunen. Även i det belopp som kommunen betalar till Försäkringskassan och som avser löner i privat assistans finns en dold personalkostnad.

Beräknade personalkostnader i riket för hela LSS verksamheten uppgår till ca 86 procent av nettokostnaden,¹ vilket visas i nedanstående tabell. De personalkostnader som ingår i den grundläggande strukturkostnaden beräknas därför vara 86 procent av densamma.

¹ Talet 86 procent ska inte sammanblandas med liknande mått som ibland används för att beskriva personalkostnadernas andel av produktionskostnaderna.

Tabell 7. Synliga och dolda personalkostnader i miljoner kronor enligt Räkenskapssammandraget år 2001

Egen redovisad personalkostnad	17 206
Dold personalkostnad i tjänsteköp	2 651
Del av personalkostnad som avser verksamhet för andra kommuner	- 620
Del av egen personalkostnad som avser verksamhet på uppdrag av Försäkringskassan	- 4 292
Dold personalkostnad i fördelade administrativa kostnader	626
Dold personalkostnad i interna nettokostnader för administration	388
Dold personalkostnad som avser löner i privat assistans på uppdrag av Försäkringskassan	618
Summa personalkostnader	16 577
Totala nettokostnader	19 201
Personalkostnader som andel av nettokostnader	86 %

För att beräkna den enskilda kommunens personalkostnad måste både den synliga personalkostnaden i form av löner och sociala avgifter såväl som de dolda personalkostnaderna i tjänsteköp m.m. ingå. För att beräkna den synliga och den dolda personalkostnaden i respektive kommun har därför motsvarande beräkning gjorts. En mer utförlig beskrivning finns i bilaga 8 och 10.

10.3.2 Tillägg och avdrag för personalkostnader

Tillägg eller avdrag för relativt sett högre eller lägre personalkostnader per insats beräknas som den enskilde kommunens beräknade personalkostnad, enligt beskrivningen i ovanstående avsnitt minus 86 procent av den ersättning som finns i den grundläggande strukturkostnaden. Av skillnaden som uppkommer ersätts 70 procent alternativt dras 70 procent bort från den beräknade strukturkostnaden.

För att kunna jämföra kommunerna sinsemellan avseende betydelsen av tillägget eller avdraget har kommittén valt att översätta tillägget eller avdraget till ett personalkostnadsindex. I bilaga 8 redovisas de kommunvisa personalkostnadsindexen. De kommuner som har ett index större än 1,0 har tillägg och motsatt gäller för de kommuner med ett indexvärde lägre än 1,0. Av tabellen i bilaga 8

framgår att 273 kommuner har ett personalkostnadsindex som ligger inom intervallet plus minus 25 procent från riksgenomsnittet. Inom intervallet plus minus 15 procent befinner sig 256 kommuner, dvs. 89 procent av kommunsektorn. Personalkostnadsindexet står för 45 procent av hela utjämningsen.

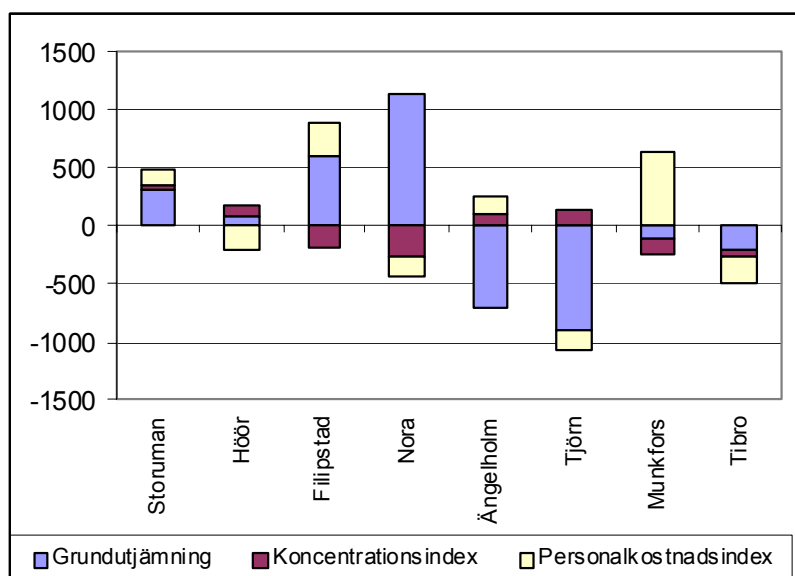
10.4 Tre delkomponenter kan falla ut på åtta olika sätt

Alla kommuner får en grundläggande strukturkostnad baserad på antalet beslut per insats multiplicerad med den riksgenomsnittliga kostnaden per insats. De kommuner som har högre grundläggande strukturkostnad per invånare än 2162 får ett tillägg. De som har lägre får ett avdrag. Även tilläggen eller avdragen för de två andra faktorerna koncentration och personalkostnad kan vardera falla ut på två sätt. Detta innebär att det totalt finns åtta olika variationer på utfall. I följande diagram (diagram 4) framgår exempel på åtta kommuner, som representerar vardera sin grupp.

I första gruppen finns exempelvis Storuman. Storuman får ett tillägg om 311 kronor per invånare i grundutjämningsen, ett tillägg om 34 kronor per invånare för relativt sett låg koncentration och ett tillägg om 134 kronor per invånare för relativt sett höga personalkostnader.

I sista gruppen återfinns Tibro, som får ett avdrag om 204 kronor per invånare i grundutjämningsen, ett avdrag om 70 kronor per invånare p.g.a. relativt högre koncentration samt ett avdrag om 217 kronor per invånare p.g.a. relativt sett låga personalkostnader.

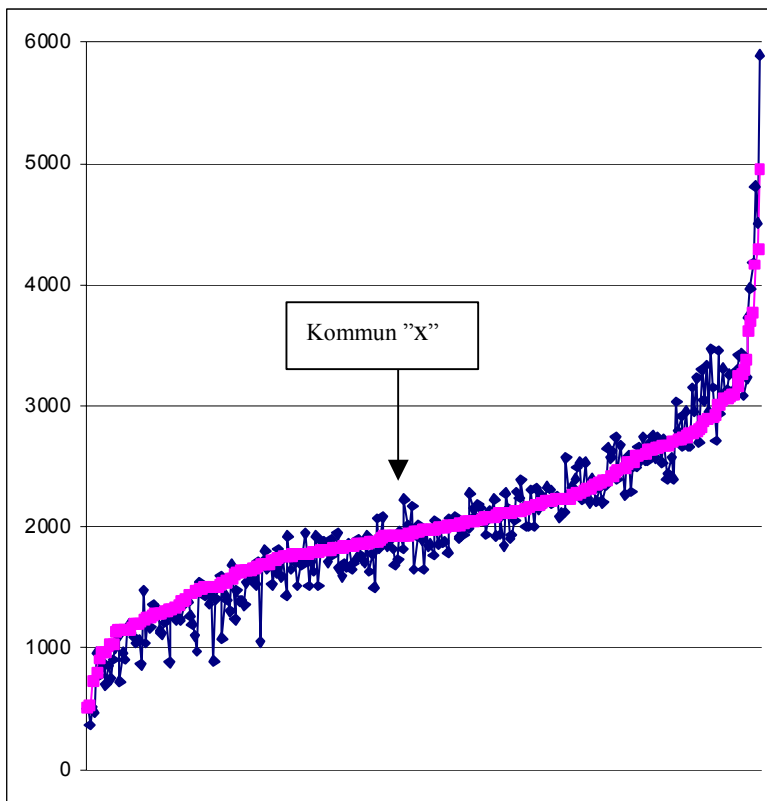
Diagram 4. Åtta olika variationer på utfall av utjämningen



Tillsammans ger de tre delkomponenterna en mycket bra passning, dvs. en god träffsäkerhet, mellan den beräknade strukturkostnaden och kommunens redovisade kostnad.

I följande diagram (diagram 5) framgår den beräknade strukturkostnaden för alla 289 kommuner sorterad efter lägsta till högsta strukturkostnad per invånare, vilket beskrivs av den jämna kurvan i nedanstående diagram. Den redovisade kostnaden per invånare respektiveras av den oregelbundna linjen i diagrammet, som ligger högre för vissa kommuner och motsvarande lägre för andra kommuner jämfört med den beräknade kostnaden.

Diagram 5. Avvikelse mellan beräknad och redovisad kostnad



Den beräknade kostnaden för kommun "x" i diagrammet är ca 2000 kronor per invånare. Den redovisade kostnaden uppgår till ca 2200 kronor per invånare.

Sammanfattningsvis kan sägas att med de tre delkomponenterna minskar den vägda genomsnittsavvikelsen från riksgenomsnittet från ca 926 kr per invånare före utjämning till ca 301 kronor per invånare efter utjämning. Modellen tar således bort 67 % av avvikelserna. I kapitel 16 finns en analys av huruvida modellen uppfyller de krav som ställdes i kapitel 6.

10.5 Uppdatering av ingående variabler och faktorer

Kommitténs förslag: Index för koncentration och personalkostnader ska inte uppdateras årligen utan endast efter särskilt beslut av regeringen.

Den relativa fördelningen av genomsnittskostnaderna inom insatsgrupperna boende och övriga insatser skall uppdateras efter särskilt beslut av regeringen.

Övriga faktorer, dvs. nettokostnadsutvecklingen för riket totalt och för varje grupp av insatser, samt antalet beslut om insatser i respektive kommun skall uppdateras årligen.

Kommunens ersättning till Försäkringskassan för de första tjugo timmarna av assistansersättningen skall också uppdateras årligen.

Kostnadsnivån skall justeras till aktuellt bidrags/avgiftsår.

Kommunernas möjlighet att påverka index för koncentration och personalkostnader undviks eftersom dessa inte uppdateras årligen utan endast efter särskilt beslut av regeringen. När kommunerna i förväg inte känner till när uppdatering kommer att ske, kan de heller inte påverka utfallet. Någon i förväg bestämd eller automatisk uppdatering ska därför inte göras. I följande tabell framgår vilka år som ligger till grund för resultatet i denna utredning och vilka data som ska ligga till grund för strukturkostnadsberäkningen kommande år.

Vid beräkningen av utjämningsbelopp används antalet invånare i respektive kommun den första november året före budgetåret.

Nettokostnadsutvecklingen totalt och för varje grupp av insatser justeras årligen efter senaste Räkenskapssammandrag. Ersättningen till Försäkringskassan uppdateras också varje år.

En nivåjustering ska också göras mellan Räkenskapssammandragets kostnadsnivå och aktuellt budgetår.

Denna justering görs i utjämningsystemet för övriga verksamheter med en prognos för nettoprisindex. Trots att kostnaderna för LSS-verksamheten till mycket stor del består av personalkostnader, kan det av administrativa skäl vara lämpligt att justeringen görs med nettoprisutvecklingen mellan de två åren.

Tabell 8. Data som ska uppdateras och data som inte ska uppdateras årligen.

	Kommitté- förslaget	Budgetår			
		2004	2005	2006	2007
Basår för variabler som ska uppdateras årligen					
Kommunens ersättning till Försäkringskassan för de första 20 timmarna assistansersättning	2001	2003	2004	2005	2006
Antal beslut om insatser i respektive kommun	2001	2003	2004	2005	2006
Genomsnittskostnad per insats	2001	2002	2003	2004	2005
Kostnadsnivå	2001	2004	2005	2006	2007
Antal invånare	1/11 2000	1/11 03	1/11 04	1/11 05	1/11 06
Basår för variabler som endast ska uppdateras efter särskilt beslut					
Insatsernas relativa vikter inom insatsgrupperna bostad och övriga insatser	2001	2001	2001	2001	Ev. uppdatering
Koncentrationsindex, dvs. andel personer inom personkretsarna 1,2 och 3	2001	2001	2001	2001	Ev. uppdatering
Personalkostnadsindex	2001	2001	2001	2001	Ev. uppdatering

I och med att ett utjämningsystem startar, kommer förutsättningarna avseende behovet av avtal mellan kommunerna att förändras. Basen för de framräknade koncentrations- och personalkostnadsindexen kommer därför att förändras åren efter att systemet sätts. Om systemet börjar gälla från år 2004 kan nya mönster tydligt observeras i kommunernas Räkenskapssammandrag för år 2005. Detta är sammanställt i september år 2006. På grundval av förändringarnas storlek kan regeringen komma att besluta om uppdatering av dessa index under något av därpå följande år.

11 LSS-utjämningsen – ett separat system

Kommitténs förslag: LSS-verksamheten ska utjämnas i ett separat system skiljt från den övriga inkomst- och kostnadsutjämningsen.

Kommittén föreslår att utjämningsen görs i ett separat utjämnings-system. Det som talar för ett separat utjämnings-system är att denna verksamhet har vissa särdrag jämfört med verksamheterna i den övriga kostnadsutjämningsen.

Ett utjämnings-system för LSS-verksamheten kräver en särskild lagstiftning av samma slag som den som finns för det kommunala utjämnings-systemet.

11.1 Verksamhetens särart kräver ett separat system

Det finns ett flertal orsaker till att LSS verksamheten och det kommande utjämnings-systemet noggrant måste följas upp de kommande åren.

1. Kostnadsutvecklingen har varit och förväntas även framöver bli stor.
2. Det föreslagna utjämnings-systemet baseras på insatser beslutade av kommunerna.
3. Stora förändringar är att vänta när tidigare avtal mellan kommunerna till stor del kan avvecklas.
4. Nuvarande länsvisa utjämnings-system kommer att förändras.

11.1.1 Framtida kostnadsutveckling

Under 1990-talet genomfördes flera reformer som ökade förväntningarna på kommunernas stöd och service till personer med funktionshinder. Förändringarna ställde krav på kommunerna att tillhandahålla tjänster som en person med funktionshinder har laglig rätt till. Från den 1 juli 2002 gäller att en kommun kan åläggas att betala en avgift på mellan tiotusen och en miljon kronor om kommunen inte verkställer en dom, 28a–28d §§ LSS. Personer som har insatsen personlig assistans, har efter en lagändring (9b § LSS) fått rätt att behålla denna insats efter fyllda 65 år. Fortlöpande förändringar i lagstiftningen har medfört att ambitionsnivån för handikappolitiken har höjts. Riksdagen har bl.a. beslutat om ett statsbidrag till kommunerna för uppbyggnad av verksamhet med personliga ombud till personer med psykiska funktionshinder. Som tidigare nämnts i kapitel 3.2 har kostnaderna för handikappomsorgen ökat kraftigt under perioden 1997–2001. Av Socialstyrelsens insatsstatistik framgår också tydligt att de kommunala insatserna för LSS ökat kraftigt.

Det finns inga klara indikationer på att andelen i befolkningen med medfödda funktionshinder skulle öka i nämnvärd utsträckning. Däremot kan man anta att olika faktorer i omgivningen, som t.ex. effekten av medicinsk och teknisk utveckling, gör det möjligt att fler barn och vuxna kan räddas till livet, ofta med mycket stora behov av medicinska, tekniska och personella resurser.

Eftersatta behov torde i dagsläget främst finnas bland de personer som har psykiska funktionshinder. Handikapputredningen beräknade att cirka 7 000 personer skulle vara aktuella för LSS-insatser och psykiatri utredningen uppskattade att 20 000–40 000 personer skulle ingå i LSS personkrets. Enligt Socialstyrelsens statistik var det endast 2700 personer som hade LSS-insatser den 1 september 2001 på grund av psykiska funktionshinder.

Besparingar och omstruktureringar inom olika landstingsverksamheter medför t.ex. att fler personer skrivs ut från sjukhusen i betydligt snabbare takt och med större vård- och omsorgsbehov än tidigare. Det ökar kraven på insatser från kommunerna.

Att barn och ungdomar med stora omvårdnadsbehov ska kunna bo i föräldrahemmet istället för på institution är grundläggande för svensk handikappolitik. Det ställer krav på ett ökat medicinskt stöd och stora omvårdnadsinsatser från kommunen. Samtidigt ökar behovet av avlösarservice och korttidsvistelse för att föräldrarna ska

ges avlastning. Teknisk utveckling ger möjligheter till bättre och tidigare diagnostisering för att insatserna skall ge största möjliga effekt vilket ger ökade kostnader. Nya grupper har också kommit till vid diagnostisering.

Flera utvärderingar har visat att många personer med funktionshinder saknar arbete. Utvecklingen på arbetsmarknaden generellt och de allt hårdare kraven på arbetsförmåga vid t.ex. Samhall medför att kommunerna får ta ett allt större ansvar för sysselsättningsåtgärder för personer med funktionshinder.

Först när kostnadsutvecklingen inom LSS stabiliserats, kan man eventuellt överväga att sammanfoga denna utjämning med det övriga inkomst- och kostnadsutjämningsystemet.

11.1.2 Utjämningsystemet baseras på insatser

Ett mål som Regeringen tidigare haft är att utjämningen skall ingå i det stora inkomst- och kostnadsutjämningsystemet som en delmodell eller ingå som en beräkningsfaktor i en delmodell. Förutsättningarna för detta är att det skall finnas strukturella faktorer som kan förklara kostnadsskillnaderna mellan kommunerna och att statistiken inte skall kunna påverkas. Hittills har ingen utredning funnit några sådana strukturella faktorer som gör att strukturkostnaden kan beräknas utan att ta hänsyn till insatsstatistik som bygger på kommunala beslut. Den stora volym- och kostnadsutvecklingen som skett och sker inom området kräver också att ett utjämningsystem så bra som möjligt anpassas efter verkligheten. Systemet behöver därför baseras på av kommunerna beslutade insatser. Det är också viktigt att systemet på ett enkelt sätt kan följas upp av både den enskilda kommunen och av staten.

11.1.3 Stora förändringar när avtalen mellan kommuner drastiskt minskar i antal

Som tidigare nämnts i kapitel 5.4 bor det år 2001 ca 1 400 personer med funktionshinder utanför betalningsansvarig kommun. Om kommitténs förslag genomförs, kommer vistelsekommunen med stor sannolikhet att ta över kostnadsansvaret, förutom för ett hundratal avtal enligt § 17a. Upplever kommunerna att de får en bra kompensation via utjämningsystemet finns det inte någon an-

ledning att betala för personer med funktionshinder placerade utanför den tidigare bosättningskommunen såvida inte någon planerar att flytta tillbaka till ursprungskommunen.

Kostnaderna och de olika kostnadsposterna i kommunerna kommer därför att förändras. Kostnaderna för tjänsteköp i annan kommun kommer att minska samtidigt som kostnaderna för utjämningsystemet ökar. De olika posterna bokförs dock inte på samma sätt. Tjänsteköpen bokförs inom LSS verksamheten medan utjämningsystemets betalningsströmmar bokförs bland skatter och statsbidrag. Beloppsmässigt uppgår avtalen i hela riket till ca 1 400 miljoner kronor. De kommuner som i dag tar emot många personer med funktionshinder och där andra kommuner betalar kommer på motsatt sätt att få betydligt högre nettokostnader för LSS verksamheten, vilka kommer att motsvaras av högre intäkter från utjämningsystemet.

11.1.4 Länsvisa utjämningsystem och tillfälliga statsbidrag förändras

Stora förändringar för kommunerna kommer att ske till följd av att de länsvisa systemen förändras och ersätts av ett nationellt utjämningsystem. Detta kommer att närmare beskrivas i kapitel 14. För de kommuner som dessutom erhållit de tillfälliga statsbidragen som funnits och finns för åren 2001–2003 kan skillnaderna mellan systemen bli stora. Dessa förändringar kommer till viss del att påverka redovisningen av LSS verksamheten eftersom de tillfälliga statsbidragen i allmänhet har bokförts inom LSS verksamheten. Det är viktigt att ta hänsyn till sådana förändringar när kommunernas verksamhetskostnader och resultaträkningar jämförs över tiden.

11.2 Inkomst- och kostnadsutjämningsystemet för övriga verksamheter är under utredning

Det övriga utjämningsystemet avseende andra kommunala verksamheter är för närvarande under utredning. Den utredningen kan tidigast fr.o.m. år 2005 komma att innebära förändringar i nuvarande kostnadsutjämningsystem.

12 Genomsnittsutjämnning eller bruttoutjämnning - olika metoder att utjämna kostnadsskillnader

Kommitténs förslag: Utjämnningen för övriga verksamheter sker med genomsnittsmetoden och därför föreslår kommittén att LSS-utjämnningen också ska baseras på samma metod.

Kommitténs förslag: Utjämningsavgiften och utjämningsbidraget i genomsnittsutjämningsmetoden är lika stora och skulle om systemet infördes år 2001 uppgå till 1,6 miljarder kronor. Vid införandet måste statens utgiftstak höjas med motsvarande belopp och åren därefter med ytterligare uppskattningsvis 100–200 miljoner kronor årligen.

Ett utjämningsystem innebär i praktiken en gemensam finansiering av de *beräknade* strukturkostnader. Det finns dock olika metoder att åstadkomma denna utjämnning. Kommittén har diskuterat två metoder att utjämna kostnaderna mellan kommunerna. Båda metoderna baseras på en för varje kommun beräknad strukturkostnad.

Den ena metoden innebär att bidrag ges till de kommuner som har högre beräknade strukturkostnader per invånare än riksgenomsnittet medan de kommuner som har lägre beräknade strukturkostnader per invånare betalar en avgift till systemet. Metoden innebär en utjämnning utifrån den riksgenomsnittliga strukturkostnaden per invånare. Metoden kallas i fortsättningen för *genomsnittsutjämnning*.

Den andra metoden innebär att respektive kommun får ett bidrag som motsvarar kommunens hela beräknade strukturkostnad per invånare samtidigt som man årligen avstår en summa från det generella statsbidragsbeloppet som motsvarar den riksgenomsnittliga strukturkostnaden per invånare. Metoden kallas i fortsättningen för *bruttoutjämnning*.

Det ekonomiska utfallet för respektive kommun blir likadant med de båda metoderna, samtidigt som de ekonomiska ramarna mellan staten och kommunsektorn förblir oförändrade. Skillnader avseende finansieringen diskuteras i avsnitt 12.3.

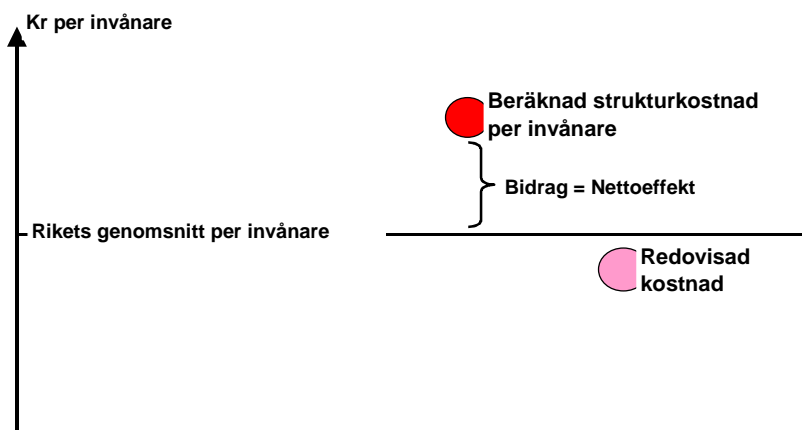
12.1 Genomsnittsutjämnning – bidrag eller avgift jämfört med rikets genomsnittskostnad

Genomsnittsutjämnning innebär att de kommuner som har lägre strukturkostnader per invånare än riksgenomsnittet betalar en avgift som uppgår till skillnaden mellan den riksgenomsnittliga strukturkostnaden per invånare och den egna strukturkostnaden per invånare. Skillnaden multipliceras sedan med den egna kommunens invånarantal.

De som har högre strukturkostnader per invånare än riksgenomsnittet får i bidrag skillnaden mellan den egna strukturkostnaden per invånare och den riksgenomsnittliga strukturkostnaden per invånare. Skillnaden multipliceras sedan med den egna kommunens invånarantal.

Systemet blir därmed ett "nollsummespel" för kommunsektorn som helhet. Det nuvarande inkomst- och kostnadsutjämnings-systemet för övriga verksamheter är konstruerat enligt denna metod. Administrativt sker omfördelningen mellan kommunerna via statsbudgeten eftersom en kommun inte får betala en annans kommuns kostnader.

Figur 7. Genomsnittsutjämnning för en kommun med stor verksamhet



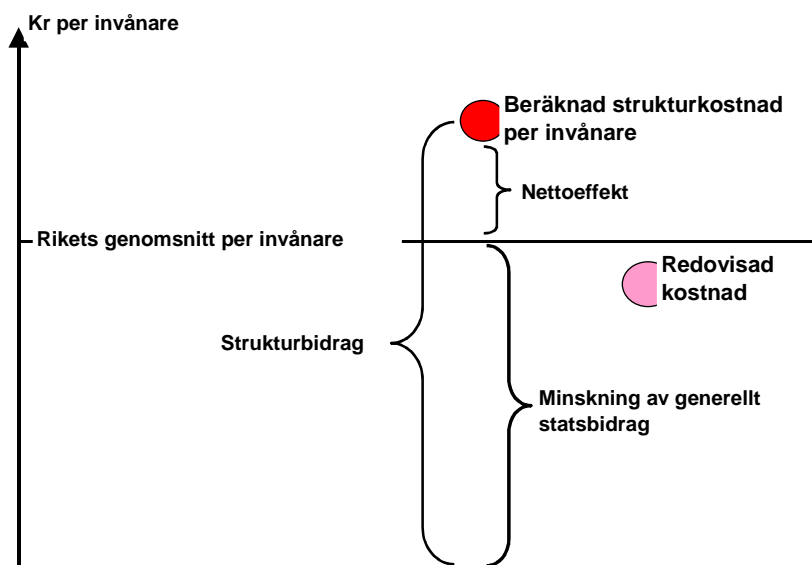
Med genomsnittsutjämningsmetoden skulle utjämningsbidraget år 2001 att uppgå till 1,6 miljarder kronor. Samtidigt uppgår utjämningsavgiften till lika stort belopp. Modellen innebär att utjämningsbidraget om cirka 1,6 miljarder kronor betalas från ett nytt anslag inom statens budget utgiftsområde 25. Detta anslag finansieras genom en motsvarande ökning av utjämningsavgifterna från kommunerna. Kommande kostnads- och volymökningar skall finansieras inom kommunsektorn.

På grund av att statens utgiftstak endast beaktar utgifter och inte intäkter måste taket vid införandet höjas med ca 1,6 miljarder kronor och åren därefter med ytterligare uppskattningsvis 100–200 miljoner kronor årligen. Eftersom statens nettokostnad inte ökar är justeringen en budgetteknisk fråga.

12.2 Bruttoutjämnning – strukturbidrag

Med bruttoutjämnning menas i detta fall att kommunen får ett bidrag för att täcka hela den beräknade strukturkostnaden. Samtidigt minskar det generella statsbidraget med lika belopp per invånare för samtliga kommuner. Det är kommunerna som indirekt betalar bidraget genom ett avdrag på det generella statsbidraget. Systemet är därmed ett "nollsummespel" för kommunsektorn som helhet.

Figur 8. Bruttoutjämnning för en kommun med stor verksamhet



Ett strukturbidrag för LSS verksamheten skulle år 2001 uppgå till 19,2 miljarder kronor, vilket motsvarar nettokostnaderna för LSS verksamheten inklusive kostnaden för assistansersättningen de första tjugo timmarna. Finansieringen av bidraget sker genom att det generella statsbidraget minskar med motsvarande belopp. Modellen innebär att strukturbidraget om cirka 19,2 miljarder kronor betalas från ett nytt anslag inom statens budget utgiftsområde 25. Strukturbidraget motsvarar den beräknade strukturkostnaden för respektive kommun och kan jämföras med den beräknade strukturkostnaden för övriga delverksamheter i systemet för inkomst- och kostnadsutjämnningen. Strukturbidraget är beräknat på en speciell verksamhet, men avses att på samma sätt som övriga delverksamheter betalas till kommunerna och redovisas i kommunerna som ett generellt statsbidrag som kan användas efter respektive kommuns egen prioritering. Detta anslag finansieras genom en motsvarande minskning av det generella statsbidraget till kommuner inom samma utgiftsområde.

De takbegränsande utgifterna förblir oförändrade jämfört med idag, då LSS verksamheten inte finns i utjämningsystemet. Statens lånebehov påverkas inte.

12.3 Skillnader mellan genomsnittsutjämnning och bruttoutjämnning

12.3.1 Ekonomiskt utfall med genomsnittsutjämnning respektive bruttoutjämnning

Det ekonomiska utfallet av ett strukturbidrag till LSS-verksamheten eller ett utjämningsystem mellan kommunerna är egalt. Oavsett om det är ett system mellan kommunerna eller ett bidrag blir utfallet exakt lika för varje enskild kommun, vilket visas i följande exempel.

Antag att riket består av tre kommuner som har samma antal invånare vardera och där kommun A har få, kommun B har ett genomsnittligt antal och kommun C har många personer med funktionshinder.

Tabell 9. Ekonomiskt utfall med genomsnitts- respektive bruttoutjämnning

Förutsättningar	Kommun A	Kommun B	Kommun C
Antal personer med LSS	75	100	125
Kostnad per person kr/år	500 000	500 000	500 000
Total kostnad i mnkr.	37,5	50,0	62,5
Med bruttoutjämnning			
Strukturbidrag, mnkr.	+37,5	+50,0	+62,5
Minskat generellt statsbidrag, mnkr.	- 50,0	- 50,0	- 50,0
Total effekt i mnkr.	-12,5	+ / - 0	+ 12,5
Med genomsnittsutjämnning			
Kommunens beräknade kostnad, mnkr.	37,5	50,0	62,5
Rikets genomsnittskostnad med kommunens antal invånare	50,0	50,0	50,0
Bidraget eller avgiften är skillnaden mellan beräknad kostnad och genomsnittet, i mnkr.	-12,5	+ / - 0	+ 12,5

Som synes ger de två lösningarna samma ekonomiska nettoutfall. Ur följande tabell, som är ett utdrag ur bilaga 3a och 3b framgår att det kommunvisa utfallet med bruttoutjämnning via ett strukturbidrag blir exakt lika som utfallet med genomsnittsutjämnning via avgifter och bidrag mellan kommunerna. För samtliga kommuner är beloppen lika mellan de två metoderna. I nedanstående tabell används Växjö som exempel.

Tabell 10. Utjämningsmetoder och ekonomiskt utfall för Växjö kommun år 2001

	Beräknade strukturkostnader	Bruttoutjämnning			Genomsnittsutjämnning		
		Struktur- bidrag	Minskning av generell statsbidrag	Netto- effekt	Struktur- kostnad	Riksnormerad struktur- kostnad	Bidrag eller Avgift
	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr
Växjö	231 259	231 259	-159 747	71 512	231 259	-159 747	71 512

Med bruttoutjämningsmetoden får Växjö ett strukturbidrag om 231 miljoner kronor. Samtidigt minskar det generella statsbidraget med 160 miljoner kronor. Nettoeffekten blir en förbättring om drygt 71 miljoner kronor. Med genomsnittsmetoden får Växjö ett bidrag för de beräknade kostnader som överstiger riksgenomsnittet. Det generella statsbidraget påverkas inte. Bidraget innebär en förbättring om drygt 71 miljoner kronor.

12.3.2 Framtida kostnadsökningar

Varje år förändras behovet av utjämningsbelopp p.g.a. relativa volymförändringar mellan enskilda kommuner men också p.g.a. den allmänna kostnads- och volymutvecklingen. I nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystem, som sker med genomsnittsmetoden, finansieras kostnadsökningar automatiskt av kommunerna utan att detta är synligt. Detta garanterar att statens utgifter inte påverkas av kostnadsutvecklingen. Det generella statsbi-

draget kan då användas för andra korrigeringar mellan kommunsektorn och staten.

För att ge kommunerna och staten samma ekonomiska förutsättningar som i systemet med genomsnittsutjämning, måste kostnadsökningarna i bruttometoden finansieras genom att det generella statsbidraget minskas i motsvarande mån. När både utjämningen och det generella statsbidraget justeras kommer statens nettokostnader att vara lika stora som idag. För kommunerna både sammantaget och var för sig blir resultatet exakt lika som med genomsnittsutjämning. Ingen enskild kommun och ej heller kommunsektorn som helhet eller staten påverkas av en sådan lösning.

Med samma kostnadsutveckling som de senaste åren, kan det generella statsbidraget i bruttometoden komma att närma sig noll om uppskattningsvis tio år. Bruttometoden kan därför på sikt innebära att staten av tekniska skäl måste ta över finansieringsansvaret för kostnadsökningarna.

Om kostnadsökningarna även framöver blir höga kan staten, oavsett vilken metod som väljs, bli tvungen att ta över finansieringsansvaret. I annat fall kommer andra kommunala verksamheter såsom barnomsorg, skola och äldreomsorg att trängas bort.

Oavsett val av utjämningsmetod kommer denna fråga även framöver att behöva diskuteras. Kommittén anser dock inte att denna diskussion hör hemma i denna utredning.

Följande tabell beskriver hur utjämningsystemets finansiering fungerar tekniskt med dels genomsnittsutjämning och dels brutto-utjämning. I tabellen har vi antagit en kostnadsutveckling inom LSS verksamheten om 7 procent per år och att statens totala nettobidrag till kommunsektorn i nominella termer är cirka 34,7 miljarder kronor per år.

Tabell 11. Utjämningsmetoderna finansiering år 2001 och 2007

	Genomsnittsutjämnning		Bruttoutjämnning	
Årlig justering av utjämnningen		JA		JA
Årlig justering av det generella statsbidraget		NEJ		JA
	År 2001	År 2007	År 2001	År 2007
Utgjänningsbidrag	1,6	2,4	19,2	28,8
Utgjänningsavgift	-1,60	-2,4		
Generellt statsbidrag	34,7	34,7	15,5	5,9
Summa – netto	34,7	34,7	34,7	34,7
Summa ansträngning på utgiftstaket	36,3	37,1	34,7	34,7

Med genomsnittsutjämnningen skulle kommuner med relativt sett lägre strukturkostnader per invånare än riksgenomsnittet att år 2001 betala en avgift till systemet om ca 1,6 miljarder kronor. Kommuner med relativt sett högre strukturkostnader får motsvarande belopp i bidrag. Statens nettokostnad skulle bli likadan som i nuvarande system, dvs. cirka 34,7 miljarder kronor.

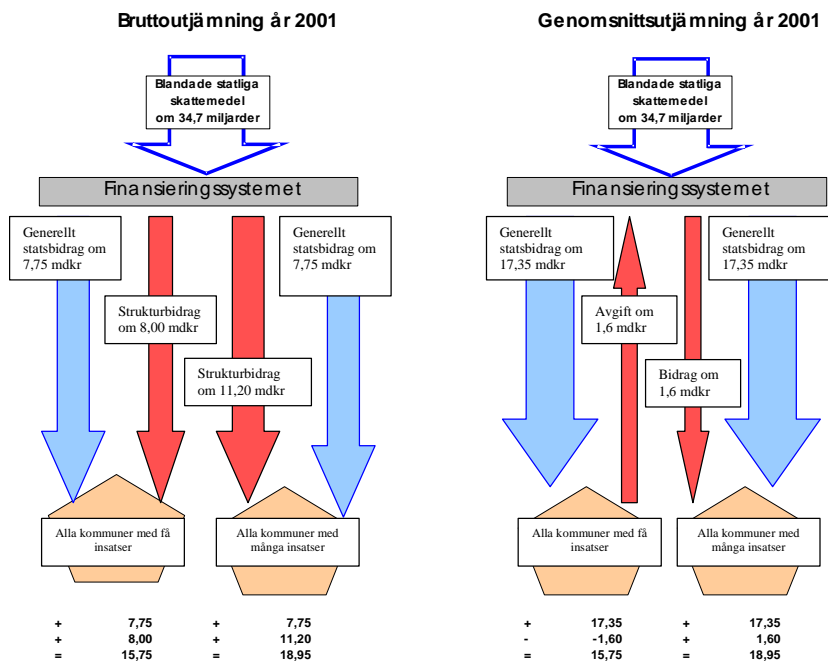
Med bruttoutjämnningen skulle kommunerna totalt få 19,2 miljarder i strukturbidrag år 2001, men samtidigt skulle det generella statsbidraget minska med 19,2 till 15,5 miljarder. Statens nettokostnad skulle med bruttoutjämnningen bli 34,7 miljarder. Efter ytterligare sex år skulle bidraget öka till 28,8 miljarder samtidigt som det generella statsbidraget minskade till 5,9 miljarder.

Av det totala nettobeloppet räknas dock mer in i utgiftstaket, vilket beror på att utgiftstaket inte bara tar hänsyn till det generella statsbidraget utan också till utjämningsbidraget samtidigt som ingen hänsyn tas till utjämningsavgiften som bokförs på ett annat konto. Genomsnittsmetoden kräver därför att utgiftstaket initialt utökas med ca 1,6 miljarder kronor och åren därefter med 100 till 200 miljoner årligen, för att om ca 6 år ha utökats till 2,4 miljarder kronor. Bruttoutjämnningen kräver däremot inte ett utökat utgiftstak.

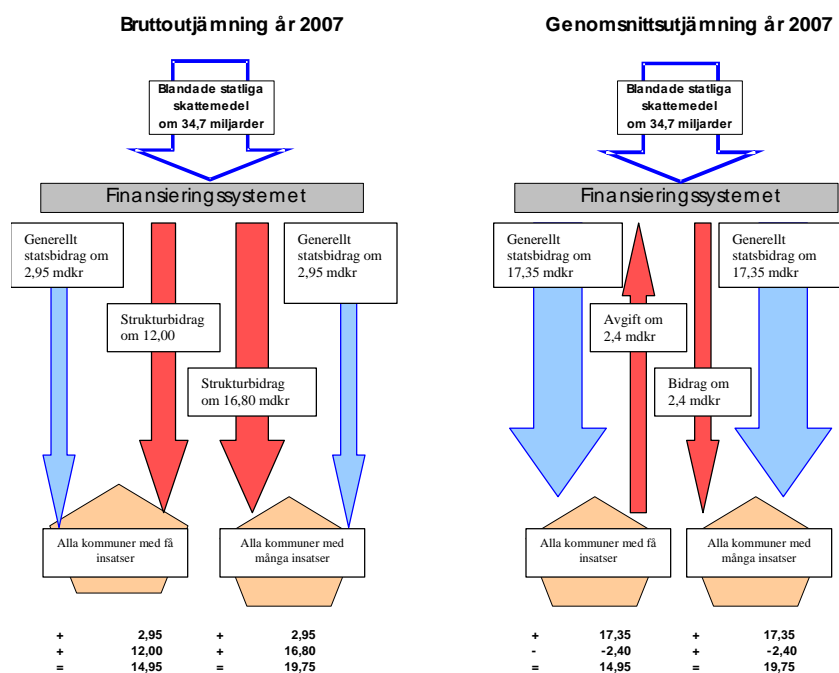
I följande fyra figurer visas de belopp, som utjämnar kostnaderna mellan kommuner med högre strukturkostnader än genomsnittet

och de kommuner som har lägre strukturkostnader än genomsnittet. Figuren visar utfallet år 2001 och år 2007 med dels bruttoutjämning och dels genomsnittsutjämning. Av figuren framgår att den enskilde kommunens utfall blir exakt likadant med genomsnittsutjämning som med bruttoutjämning.

Figur 9. Strukturbidrag och utjämningsbidrag eller avgift summa utfall år 2001



Figur 10. Strukturbidrag och Utjämningsbidrag summa utfall år 2007



12.3.3 Likhet med andra utjämningsystem

Genomsnittsutjämningsmetoden används i det övriga inkomst- och kostnadsutjämningsystemet. Metoden har i olika former använts sedan år 1993 och är politiskt välkänd. Om samma metod används för LSS verksamheten skulle denna komma att likna det övriga utjämningsystemet. Om utjämningsystemet för LSS så småningom ska läggas ihop med det övriga inkomst- och kostnadsutjämningsystemet, är det administrativt enklare om LSS utjämnningen också baseras på en genomsnittsmetod.

12.3.4 Transparens - genomskinlighet

Eftersom kostnadsskillnaderna om ca +/- 1600 kronor per invånare är stora inom LSS-verksamheten, blir behovet av omfördelning också stort. Med genomsnittsmetoden kommer hälften av kommunerna att i olika stor utsträckning betala avgifter till systemet. Med bruttometoden kommer däremot det generella statsbidraget att minska med lika stort belopp per invånare för alla kommuner.

Genomsnittsmetodens olika stora avgifter kan komma att kritiseras mer än bruttometodens avdrag, som är lika stort per capita för alla kommuner. Bruttoutjämnningen skulle således inte öka de spänningar som i uppkommit mellan olika landsändar, föranledda av att några kommuner betalar till andra kommuner. Ekonomiskt finns dock inga skillnader, utan skillnaden är av pedagogisk art.

Den främsta skillnaden mellan bruttoutjämnning och genomsnittsutjämnning består nämligen i att det är pedagogiskt enklare med ett system där man får ett bidrag som motsvarar den beräknade kostnaden jämfört med ett mellankommunalt system där man endast ser skillnaden mellan kommunens beräknade kostnad och genomsnittskostnaden. Med ett strukturbidrag som motsvarar hela den beräknade kostnaden blir det lättare för medborgare, politiker och tjänstemän att förstå och förklara hur verksamheten finansieras. Ett sådant system blir mer genomskinligt, dvs. transparent.

Bristen på transparens kan exemplifieras med utjämningsystemet för äldreomsorgen. Trots att det finns ett utjämningsystem för äldreomsorgen, nekas äldre allt oftare särskilt boende när de vill bosätta sig i annan kommun.

I ett transparent system uppfattas inte en person med funktionshinder, som en ekonomisk belastning, eftersom dennes kostnad ersätts på ett synligt sätt via utjämningsystemet. Denna insikt underlättar också möjligheterna för personer med funktionshinder att flytta mellan kommunerna, eftersom det inte innebär någon betydande ekonomisk för- eller nackdel att acceptera dem som nya kommuninvånare.

12.4 Framtida kostnadsökningar och finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen är en praxis som utvecklats successivt under 1990-talets första hälft. Den innebar att när staten gav kommunerna fler ansvarsområden, skulle kommunerna kompenseras för detta. Motsatt förhållande skulle gälla i de fall staten övertog kostnadsansvaret för kommunala åtaganden. I vissa fall har enighet inte rått mellan kommunsektorns företrädare och staten angående tolkningen av finansieringsprincipen. Skilda uppfattningar har bl.a. rätt avseende hur stora de ekonomiska effekterna är av olika förändringar, huruvida skatteunderlagsförändringar ska regleras enligt finansieringsprincipen samt om övertagna kostnader ska justeras retroaktivt om kostnadsutvecklingen visat sig bli annorlunda än den ursprungliga beräkningen.

När huvudmannaskapsskiften tidigare skett mellan staten och kommunen har en engångsjustering gjorts av det generella statsbidraget. Det kan tyckas logiskt att den sektor som är huvudman också tar hela det ekonomiska ansvaret för kostnadsutvecklingen inom respektive verksamhet. Om staten övertog huvudmannaskapet av LSS verksamheten är det därför naturligt att endast en engångsjustering sker.

I detta fall föreslås dock att huvudmannaskapet ligger kvar i kommunen. Med genomsnittsmetoden sker finansieringen inom kommunsektorn. Med bruttometoden skulle bruttobidragets ökning lomma att minska det generella statsbidraget till kommunerna och finansieringen skulle då också ske inom kommunsektorn. En ordning där strukturbidragets ökning minskar det generella statsbidraget är därför inget principiellt avsteg från finansieringsprincipen.

Avsaknaden av ekonomisk justering vad gäller LASS kostnaden utveckling avseende de första tjugo timmarna är däremot ett avsteg från finansieringsprincipen, eftersom kommunerna får vara med och betala kostnadsutvecklingen för ett statligt verksamhetsområde, där dessutom en stor del av verksamheten utförs av privata entreprenörer.

Om staten tar över huvudmannaskapet för både finansiering och beslut om insatser ger detta initialt samma ekonomiska effekter på LSS verksamheten, som genomsnittsutjämnning och bruttoutjämnning. Skillnaden är att framtida kostnadsökningar betalas av den nya huvudmannen, dvs. staten. Detta innebär att den relativt större

volymökningen inom LSS kan matchas mot alla utgiftsområden, dvs. både mot kommunsektorn och mot statliga utgiftsområden såsom försvaret, bostadsbidragen etc. Ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap innebär att relativa kostnadsökningar inom LSS verksamheten endast kan matchas mot kommunala utgiftsområden såsom skola och äldreomsorg etc.

13 Köp av boendeplatser och flyttning till annan kommun

I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) finns en bestämmelse som underlättar för personer med funktionshinder att flytta mellan olika kommuner. Enligt 16 § 2:a stycket LSS, har den som omfattas av lagen rätt att i förväg få ett besked av inflyttningkommunen om rätt till insatser i den kommunen. Ett för den enskilde ogynnsamt beslut kan överklagas. Barn och ungdomar skall dock vara folkbokförda i samma kommun som sina föräldrar.

Som tidigare nämnts i kapitel 8.1, har det genom 17a § LSS blivit möjligt att betala för en person som är bosatt i en annan kommun om det föreligger särskilda skäl. Tillägget har gjorts i syfte att underlätta för personer som har en ovanlig diagnos eller som har komplicerade funktionshinder att få tillgång till anpassade boendelösningar och särskild kompetens som det kan vara svårt att tillhandahålla i t.ex. små kommuner. Bestämmelsen i 17a § LSS riktar sig till personer som tillfälligt får bostad med särskild service på annan ort och som planerar att flytta tillbaka till den tidigare bosättningskommunen när möjlighet ges. Tillägget har också gjorts för att kommuner med ett litet befolkningsunderlag ska kunna samverka om bl.a. gemensamma gruppboendestäder och därigenom kunna erbjuda fler boendeanternativ än som annars vore fallet. Om den enskilde senare själv väljer att stadigvarande bosätta sig på den nya orten kan detta inte ifrågasättas med hänvisning till det upprättade avtalet. I sådana fall övergår ansvaret till den nya kommunen.

I dag finns det cirka 1 400 personer som bor utanför tidigare bosättningskommun. För att kunna flytta bör det därför finnas ett basutbud av LSS-verksamhet i landets alla kommuner. Det är mycket viktigt att det skapas incitament i utjämnningen för att den betalningsansvariga kommunen ska bygga upp verksamhet på hemmaplan. I annat fall kan 17a § LSS starkt bidra till att det upp-

står koncentrationer av verksamhet i vissa kommuner där sedan personer med funktionshinder efter en tid väljer att bosätta sig.

Genom den allomfattande utjämning som föreslås, där alla kommuner deltar, stimuleras kommunerna att bygga ut en bas-service. Personer med funktionshinder får då större valmöjligheter att välja bosättningsort. Därmed motverkas att koncentration av verksamheter i vissa kommuner uppstår.

13.1 Sammanfattning av Socialstyrelsens och Länsstyrelsernas uppföljning av köp av boendeplatser enligt 17 a § LSS i annan kommun

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har på uppdrag av regeringen år 2001 gjort en uppföljning av möjligheten att träffa avtal om kostnadsansvar enligt 17 a § LSS. Här följer ett sammandrag från denna rapport för de delar som berör denna utredning.

Det totala antalet personer som bor i bostad med särskild service var vid årsskiftet 2001/2002 cirka 18 600. Drygt 7 procent av samtliga personer (1 392) med beslut om bostad med särskild service bor inte i den kostnadsansvariga kommunen. Under perioden 1 januari – 1 november 2001, har minst 118 avtal träffats. Merparten av dessa avtal avser vuxna, 96 personer, och övriga 22 avser barn och ungdomar. De undersökta 118 avtalen motsvarar 8 procent av det totala antalet boende i annan kommun.

Av samtliga avtal i uppföljningen är 58 procent utan tidsbegränsning. Över hälften av avtalen avser, förutom bostad med särskild service, även andra insatser. Vanligast är daglig verksamhet. De flesta avtal, 81 procent, träffas med enskilda vårdgivare.

Av de redovisade avtalen är 22 avtal helt nya. De gäller för personer som efter den 1 januari 2001 för första gången flyttar till en annan kommun. De nya avtalen skiljer sig inte från övriga 96 t.ex. vad gäller personkrets, funktionshinder och avtalens längd.

Av uppföljningen framkommer få exempel på samverkan mellan kommuner kring planering och uppbyggnad av gemensamma bostäder med särskild service.

Orsaker till att avtal ändå träffas med andra kommuner uppges vara att det saknas lämpliga bostäder samt personal med adekvat kompetens i den egna kommunen. Hälften av de tillfrågade kommunerna anger detta i sina enkätsvar. Ännu vanligare är denna uppfattning när det gäller de 22 helt nya avtalen.

I intervjuerna framhålls betydelsen av att en rådande praxis nu fått stöd i lagen. De intervjuade menar att den nya bestämmelsen ger möjlighet till ett större utbud och bättre anpassat boende och stöd för den enskilde.

Nackdelar som framhålls är att det finns risk för att kommunerna inte planerar för att tillgodose behovet av bostäder med särskild service i den egna kommunen. En annan risk är enligt de intervjuade att de enskilda personerna flyttar geografiskt långt från den betalningsansvariga kommunen, vilket sannolikt försvårar kontakter med såväl anhöriga och vänner som med den kostnadsansvariga kommunen. Trots möjligheten att träffa avtal finns en oro hos vissa boendekommuner att tvingas överta kostnader för insatser.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas slutsatser av uppföljningen

Uppföljningen visar att den nya bestämmelsen 17 a § LSS är okänd. Uppföljningen visar dessutom att det är otydligt vad som ligger i begreppet kostnadsansvar (i relation till ansvar enligt 16 § LSS). Varken lag eller förarbete ger någon ledning i denna fråga. Ett tydliggörande av förhållandet mellan dessa bestämmelser är angeläget.

Det finns en risk att kommunerna övertolkar möjligheten att träffa avtal enligt 17 a § LSS. I propositionen uttalas att små kommuner och kommuner med ett litet befolkningsunderlag kan använda sig av möjligheten att träffa avtal enligt 17 a § LSS. Här kan finnas en risk att kommuner kommer att tolka små kommuner och ett litet befolkningsunderlag på ett sådant sätt att ett stort antal av landets kommuner känner sig fria att använda paragrafen. Istället för att planera och bygga bostäder med särskild service i den egna kommunen kan kommuner komma att köpa insatsen från annan kommun när behovet uppstår. Det finns en risk för att 17 a § LSS används som en anledning att inte bygga ut servicen i den egna kommunen. Ett sådant underlåtande att planera minskar den enskildes valfrihet. Uppföljningen visar att det ofta är kommunens perspektiv som är i fokus och inte den enskildes behov.

Sett ur ett annat perspektiv medför den nya bestämmelsen att situationen kan bli gynnsam för enskilda vårdgivare eftersom den kommun de verkar i inte riskerar att behöva ta över kostnader för insatser för enskilda från andra kommuner. Risker är dessutom att

utökningen sker i nära anslutning till befintlig verksamhet och bidrar till koncentration av verksamheter vilket inte var intentionen.

Slutligen framkommer i intervjuerna att ju längre tid en person bott i annan kommun än den kostnadsansvariga, desto större är risken att han/hon "glöms bort". Socialstyrelsen och länsstyrelserna anser att det är synnerligen angeläget med uppföljning och utvärdering av de insatser som ges till enskilda i andra kommuner, oavsett hur länge den enskilde bott i annan kommun.

13.2 Överföring av kostnadsansvar när det finns ett nationellt utjämningsystem

För att överföring av kostnadsansvar mellan kommuner ska ske så smidigt som möjligt bör överföringstidpunkten anpassas till utjämningsystemet. Den tidigare bosättningskommunen bör ersätta den nya bosättningskommunen fram till och med månaden före det att inflyttningskommunen får kompensation via utjämningsystemet. Förutsättningen är att personen med funktionshinder har flyttat och att kommunen har meddelat detta till Socialstyrelsens verksamhetsregister. Alla överföringar av ekonomiskt ansvar samordnas således till den första januari varje år. Ersättningen skall motsvara den ersättning som den tidigare kommunen erhåller för samma tid.

I dag finns det dels avtal mellan den tidigare bosättningskommunen och den nya bosättningskommunen och dels mellan den tidigare bosättningskommunen och en privat vårdgivare i annan kommun. I båda fallen kan tidigare bosättningskommunen av bl.a. geografiska skäl ha svårt att kontrollera omsorgen och ekonomin kring den köpta tjänsten. Slutsatser som kan dras av rapporten från Socialstyrelsen och länsstyrelserna är att det är många personer med funktionshinder som bor i en annan kommun än den betalningsansvariga utan att det motiveras av direktiven till § 17a LSS.

Göteborgsregionens kommunalförbund har i ett brev till Svenska kommunförbundet och Finansdepartementet i juni 2002 informerat om att ett antal kommuner i regionen har börjat säga upp avtal om betalningsansvar och menar att det skyndsamt måste införas ett nationellt utjämningsystem. Det har också inkommit brev från flera kommuner i samma ämne.

Svenska kommunförbundet svarade på detta med ett cirkulär 2002:57. Svenska kommunförbundet skrev: "I avvaktan på den parlamentariska kommitténs (Fi 2001:04) slutbetänkande och be-

slut i riksdagen vill förbundet framhålla vikten av att kommunerna solidariskt bibehåller kostnadsansvar som ingåtts under ovan nämnda förutsättningar.”

Kommittén anser därför att ett mycket rimligt antagande är att ett stort antal av de avtal som finns i dag inom en snar framtid kommer att sägas upp av de kommuner som i dag betalar. Inrättas ett nationellt utjämningsystem kan detta ske utan att vissa kommuner med större koncentrationer av LSS-verksamhet blir ekonomiskt mycket hårt trängda. I vissa mindre kommuner kan de ökade kostnaderna motsvara uppemot 20 procent av nuvarande skatteuttag.

Ett utjämningsystem har av praktiska skäl svårt att ge omedelbar kompensation till kommunerna för nyinflyttade personer med behov av service.

För LSS verksamheten är denna fördröjning allvarigare sett ur ekonomisk synpunkt för inflyttningskommunen, eftersom insatserna för personer med funktionshinder ofta är betydligt dyrare än för barn- och ungdomar i förskola, grundskola, och gymnasieskola. Även jämfört med äldreomsorgen är genomsnittskostnaden per individ betydligt högre.

Vid flyttning till annan kommun så finns det därför fog för att tidigare bosättningskommunen betalar personens alla kostnader fram till det datum då inflyttningskommunen får kompensation via det nationella utjämningsystemet.

Även under en tid efter att en person flyttat till annan kommun eller avlidit erhåller tidigare bosättningskommunen ersättning från utjämningsystemet. För att minimera fördröjningen föreslås i kapitel 17 att mättillfället den 1:a september varje år, ska ligga till grund för utjämningsystemet nästkommande år. Om exempelvis en person flyttar efter den 1 september, kommer tidigare bosättningskommunen att erhålla ersättningen under resterande del av året samt hela nästkommande kalenderår. Som mest utbetalas ersättningen under 16 månader efter att personen flyttat.

Om personen däremot flyttar före den 1 september kommer ersättningen att utgå under resterande del av året, men överförs fr.o.m. nästkommande kalenderår till den nya bosättningskommunen. Den kortaste tid som kommunen kan få ersättningen efter att personen flyttat blir därför 4 månader. Den strukturkostnad, som den tidigare bosättningskommunen erhåller efter att personen i fråga flyttat, ska därför föras vidare till den nya bosättningskommunen. Endast i det fall personen i fråga flyttar utomlands eller

avlider kommer den tidigare bosättningskommunen att få behålla ersättningen under minst 4 och mest 16 månader.

Det ekonomiska ansvaret bör överföras från den tidigare bosättningskommunen till den nya bosättningskommunen vid samma tidpunkt, som den nya bosättningskommunen börjar erhålla ersättning via det nationella utjämningsystemet. Detta kan samordnas med Socialstyrelsens verksamhetsregister. Tidigare bosättningskommunen bör säga upp sina ekonomiska åtaganden när personen är registrerad på den nya kommunen i Socialstyrelsens verksamhetsregister. Datum för övertagande skall då sammanfalla med den dag då den nya kommunen får ekonomisk ersättning via utjämningsystemet. Om Socialstyrelsen samlar in verksamhetsstatistiken på hösten som sedan användes för nästkommande års utjämnings blir överförandedatum den 1:a januari varje år. På detta sätt kan man minimera möjligheterna för missförstånd mellan kommunerna gällande ekonomiskt ansvar.

14 Ekonomiskt utfall för enskilda kommuner

I detta kapitel analyseras utjämningsystemets ekonomiska effekter på enskilda kommuner. I avsnitt 14.1. beskrivs de direkta effekterna av föreslaget utjämningsystem. I avsnitten 14.2 till 14.3 beskrivs indirekta ekonomiska effekter av utjämningsystemet.

14.1 Utjämningsystemets ekonomiska utfall för enskilda kommuner

I följande två avsnitt analyseras utjämningsystemets ekonomiska effekter på enskilda kommuner. Analysen tar inte hänsyn till hur de länsvisa systemen, det tillfälliga statsbidraget eller avtalen mellan kommuner kommer att påverkas av ett nationellt utjämningsystem. I bilaga 3B framgår enskilda kommuners ekonomiska utfall, med dels ett utjämningsystem utifrån genomsnittskostnaden och dels ett utjämningsystem utifrån ett strukturbidrag.

14.1.1 Analys av enskilda kommuners nettokostnad före och efter utjämning

Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna avseende LSS-verksamheten är som tidigare nämnts mycket stora. Mätt i skattesats satsar den kommun som har lägst kostnader 0,32 kronor per skattekrona på LSS verksamheten. Motsvarande siffra för den kommun som har högst kostnader är 4,44 kronor per skattekrona, dvs. 14 gånger mer. Ett utjämningsystem har till uppgift att minska dessa skillnader om de orsakas av strukturellt betingade orsaker. I tabellen nedan visas hur många kommuner, som redovisar höga respektive låga nettokostnader före och efter utjämning enligt föreslaget utjämningsystem. För att utjämningsystemet ska träffa

något så när rätt bör antalet kommuner som avviker från genomsnittet minska markant efter utjämning.

Tabell 12. Antal kommuner i olika kostnadsintervall före och efter utjämning i kronor per invånare.

Spridning på intervall i kronor per invånare (skattesats)	Avvikelse i % från riksgenomsnittet	Antal kommuner med redovisad nettokostnad för LSS enligt RS 2001	Antal kommuner med beräknad nettokostnad efter utjämning för;		
			Insatser	Insatser och koncentration	Utjämning enligt kommitténs förslag. ¹
3025-5859 (2,29 – 4,44)	mer än +40%	38	9	11	2
2593-3025 (1,97 – 2,29)	+20- +40%	41	28	28	11
1729-2593 (1,31 – 1,97)	20- +20%	131	191	204	272
1297-1729 (0,98 – 1,31)	-20- -40%	48	48	36	4
421-1297 (0,32 – 0,98)	mindre än -40%%	31	13	10	0
Summa		289	289	289	289

I ovanstående tabell avviker normalintervallet 1729–2593 kronor per invånare med +/- 20 procent från genomsnittet. Efter grundutjämningen, som sker med antal beslutade och verkställda insatser multiplicerat med rikets genomsnittskostnad, har antalet ”normalkommuner” med kostnader mellan 1729–2593 kronor per invånare ökar från 131 till 191 stycken. Antalet kommuner med extremt höga kostnader minskar från 38 till 9 och samma sak händer med de kommuner som har extremt låga kostnader. De minskar från 31 till 13.

Avdraget för hög andel personer med funktionshinder ”lyfter” de 61 kommuner som har kostnader understigande 1729 kronor

¹ Inkl. LSS-insatser, index för koncentration och index för personalkostnader.

per invånare. Efter utjämningen har endast 46 av dessa kostnader som understiger 1729 kronor per invånare.

Med personalkostnadsindexet förbättras utjämningsresultatet markant. Med personalkostnadsindexet har 94 procent av kommunerna kostnader, som avviker högst 20 procent från genomsnittet.

Nettokostnaden för Hedemora sjunker efter utjämningen från drygt 5 800 kronor per invånare till drygt 3 000 kronor per invånare. Endast Nykvarn och Vännäs har fortfarande mycket höga kostnader efter utjämningen med personalkostnadsindex. Deras kostnader har dock minskat från 4600 respektive 5100 kronor per invånare till drygt 3400 respektive 3100 kronor per invånare. Att inte kostnaderna minskat mer beror på att kommittén valt att endast ta hänsyn till 70 procent av personalkostnadsindexet för att inte överkompensera eventuella kommuner med högre ambitioner eller låg produktivitet. Inga kommuner har efter utjämningen extremt låga kostnader.

14.1.2 Analys av enskilda kommuners beräknade utfall

För att utjämningsystemet ska ge den träffsäkerhet som beskrevs i föregående avsnitt måste kommuner med lågt beräknade strukturkostnader per invånare betala avgifter till de kommuner som har högt beräknade strukturkostnader per invånare. Ett utjämningsystem leder således till en omfördelning av resurser mellan kommunerna. I följande tabell framgår hur många kommuner som får bidrag från respektive får betala avgifter till utjämningsystemet. I tabellen tas ingen hänsyn till att de länsvisa systemen upphör. En del av de kommuner som kommer att få betala avgifter i utjämningsystemet, betalar redan idag avgifter till andra kommuner i de länsvisa systemen. I vissa fall kan nuvarande avgifter vara högre än effekten av det nya systemet. De ekonomiska effekterna av utjämningsystemet uppvägs således till viss del av befintliga länsvisa system.

Totalt sett är det 148 kommuner som får bidrag från och 141 kommuner som får betala avgifter till utjämningsystemet. Den totala omfördelningen uppgår till +/- 1,6 miljarder kronor. De två kommuner som får betala mest per invånare är Bjurholm och Ydre. De får betala 1672 respektive 1540 kronor per invånare. Dessa kommuner är små och har en mycket liten egen verksamhet. Trots deras stora avgifter kommer deras nuvarande nettokostnader inklu-

sive avgiften till utjämningsystemet att understiga riksgenomsnittet. De två kommuner, som får mest bidrag är Hedemora respektive Bräcke. De erhåller 2849 respektive 2803 kronor i bidrag per invånare. Efter utjämning kommer Bräcke att ha kostnader som ligger 80 kronor över riksgenomsnittet. Hedemora kommer trots det stora bidraget att ha kostnader efter utjämning som överstiger riksgenomsnittet med drygt 850 kronor per invånare. I tabellen nedan är de kommuner som får bidrag respektive får betala avgifter som är större än 1050 kronor per invånare namngivna. Övriga ej namngivna kommuner återfinns i bilaga 3B. 1050 kronor per invånare motsvarar ca 80 öre i skattesats.

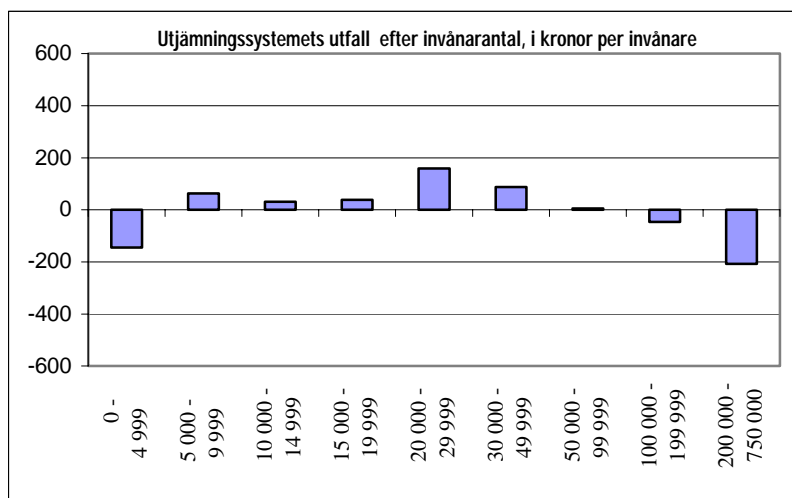
Tabell 13. Antal kommuner som får bidrag från respektive får betala till utjämningsystemet

Förändring intervall kr/invånare	Kommuner som ekonomiskt får betala till utjämnings- systemet		Kommuner som ekonomiskt får bidrag från utjämningsystemet	
2800 – 3150	0		2	Hedemora, Bräcke
2450 – 2800	0		0	
2100 – 2450	0		0	
1750 – 2100	0		4	Kungsör, Vännäs, Boden, Norsjö
1400 – 1750	2	Bjurholm, Ydre	2	Hultsfred, Ekerö
1050 – 1400	11	Skinnskatteberg, Lomma, Hylte, Sorsole, Boxholm, Aneby, Vellinge, Habo, Burlöv, Vadstena, Älvkarleby	12	Älvsbyn, Hammarö, Borgholm, Lycksele, Nykvarn, Österåker, Emmaboda, Kramfors Hallstahammar, Vindeln, Östersund, Berg
700 – 1050	26	se bilaga 3B	27	se bilaga 3B
350 – 700	37	se bilaga 3B	35	se bilaga 3B
0 – 350	65	se bilaga 3B	66	se bilaga 3B
Summa	141		148	

Vid en analys av sambandet mellan kommunstorlek och ekonomiskt utfall finner man inga starka samband. De minsta kommu-

nerna samt de största får betala till utjämningsystemet medan kommuner med 20 000 till 29 999 invånare får bidrag från systemet.

Diagram 6. Ekonomiskt utfall efter kommunstorlek i kr/inv.



Skillnaderna mellan länen är också stora. Jämtland, som har många personer med funktionshinder är också det län som erhåller mest i bidrag från ett utjämningsystem. De får i genomsnitt 864 kronor per invånare, vilket framgår av nästa tabell. De fyra länen Gotland, Kalmar, Kronoberg och Västerbotten får bidrag på mellan 380 och 491 kronor per invånare.

Skåne, Västmanland, Halland och Stockholms län får betala avgifter till systemet på mellan 141 till 288 kronor per invånare.

Tabell 14. Ekonomiskt utfall efter län, i kr/inv.

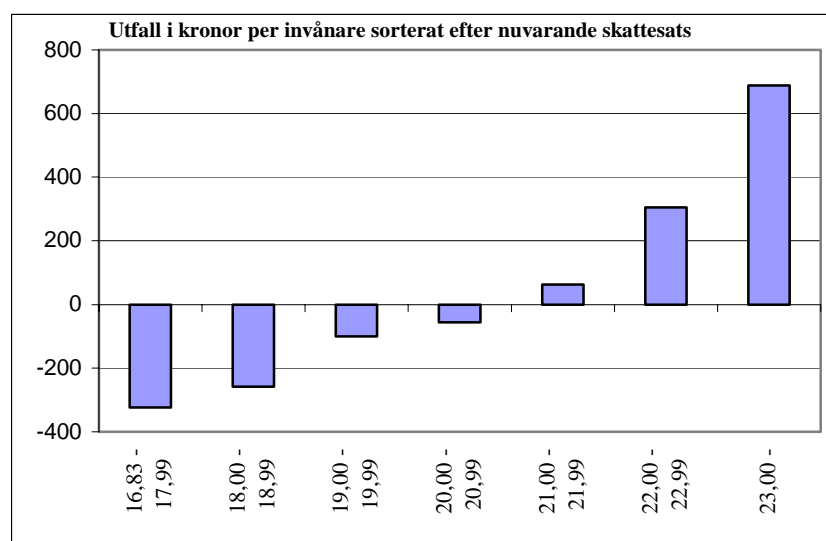
Län	Ekonomiskt utfall av utjämnings-systemet, i kronor per invånare	Kommun i länet, som får mest bidrag i kronor per invånare	Kommun i länet, som får betala mest avgift i kronor per invånare
Stockholm	-141	1404	-889
Uppsala	127	1022	-1064
Södermanland	1	735	-984
Östergötland	-23	620	-1544
Jönköping	18	826	-1117
Kronoberg	426	968	-1003
Kalmar	426	1633	-286
Gotland	380	380	
Blekinge	46	1003	-519
Skåne	-288	940	-1250
Halland	-226	937	-1170
Västra Götaland	-2	983	-986
Värmland	125	1280	-689
Örebro	112	709	-601
Västmanland	-240	2037	-1268
Dalarna	167	2849	-660
Gävleborg	64	772	-849
Västernorrland	264	1101	-384
Jämtland	864	2803	-626
Västerbotten	491	1979	-1673
Norrbottn	178	1905	-619

I den kommunvisa jämförelsen återfanns Bjurholm som den kommun som får betala mest per invånare i avgifter till systemet, trots att länet är den näst största bidragstagaren. Detta beror bl.a. på den historiska lokaliseringen av omsorgsverksamheten i den tidigare kommunen Vännäs, vilken före 1984 omfattade både nuvarande Vännäs och Bjurholms kommuner. I motsats till Bjurholm får därför också Vännäs stora bidrag från utjämningsystemet. I nästan alla andra kommunindelningar finns ett likartat mönster.

Vid en analys över ekonomiskt utfall och den skattesats respektive kommun hade år 2001 finns det däremot ett starkt samband. I utjämningsystemet får kommuner med låg andel personer med

funktionshinder betala till kommuner med stor andel personer med funktionshinder. Många kommuner med höga skattesatser har också hög andel personer med funktionshinder och därmed höga kostnader. Följaktligen är det är kommuner med hög skattesats som i allmänhet får bidrag från utjämningsystemet. Kommuner med låg skattesats har ofta låg andel personer med funktionshinder och blir således de som får betala till utjämningsystemet. Mönstret som framkommer är att det framförallt är kommuner med utdebitering över 23,00 som blir de stora bidragsmottagarna i utjämningsystemet.

Diagram 7. Diagram över ekonomiskt utfall och skattesats år 2001, i kr/inv.



Vid en analys över vilka typer av kommuner som får bidrag respektive får betala avgifter till utjämningsystemet, framkommer att bidragsmottagarna är medelstora städer, övriga större kommuner men framförallt glesbygdskommuner. Glesbygdskommunerna får i genomsnitt 493 kronor per invånare, vilket motsvarar ca 38 öre i utdebitering. Bidragsgivarna återfinns bland storstäder och deras förorter. Storstäder och förorter får betala ca 200 kronor per invånare, vilket motsvarar ca 15 öre i utdebitering.

Tabell 15. Ekonomiskt utfall efter kommuntyp i kr/inv.

Kommuntyp	Ekonomiskt utfall av utjämningsystemet, i kronor per invånare
Storstäder	-207
Förortskommuner	-200
Större städer	31
Medelstora städer	194
Industrikommuner	25
Landsbygdskommuner	-55
Glesbygdskommuner	493
Övriga större kommuner	169
Övriga mindre kommuner	70

14.2 Utjämningsystemets ersätter de länsvisa utjämningsystemen

Kommitténs bedömning: De länsvisa utjämningsystemen bör upphöra när ett nationellt utjämningsystem införs.

De länsvisa utjämningsystemen är beskrivna i avsnitt 3.5. De täcker den del av LSS-verksamheten som överfördes från lands-tingen. Systemen avtrappas successivt och har avvecklats i några län. I och med att ett nationellt utjämningsystem införs faller grunden för de kvarvarande mellankommunala utjämnings-systemen inom länen. Om de skulle finnas kvar skulle detta innebära att vissa kommuner blev dubbelt kompenserade och andra kommuner dubbelt belastade. Kommittén förutsätter därför att de länsvisa systemen för omsorger kommer att upphöra när ett nationellt system införs. I de flesta fall har man i de länsvisa överens-kommelserna också angivit att systemen avslutas om en nationell utjämning inträder. Att de avvecklas är också en förutsättning för de införanderegler som behandlas i avsnitt 14.4.

I många län omfattar de länsvisa utjämningsystemen både omsorger, särskola och psyk-ädel, utan att någon uppdelning dem emellan kan göras. Endast tre län har år 2003 kvar en separat utjämning av psyk-ädel. I dessa län kan den länsvisa utjämnings- för psyk-ädel behöva fortsätta att löpa fram till avtalstidens slut. Det

finns dock, som tidigare nämnts, endast lagstöd för utjämning av den tidigare omsorgsverksamheten och för psyk-ädel.

I de fall fonder byggts upp är det en fråga för kommunerna i respektive län att besluta vad som ska hända med dessa medel.

14.3 Totala ekonomiska effekter för den enskilda kommunen

Vid en kommunvis analys av den totala effekten av förslaget, måste hänsyn också tas till fyra andra ekonomiska effekter, vilka är avvecklandet av de länsvisa systemen, frånvaron av det nuvarande tillfälliga statsbidraget, det ökade generella statsbidrag om 50 kronor per invånare, som blir följden av att det tillfälliga statsbidraget upphör samt stora förändringar i antalet tjänsteköp av platser i annan kommun.

Under åren 2001, 2002 och 2003 kommer tillfälliga statsbidrag att ges till de kommuner som har mycket höga kostnader för LSS verksamheten eller har stor andel personer med stora omvårdnadsbehov. Bidraget har främst givits till kommuner i län som saknar länsvisa utjämningssystem. De kommuner som fått detta bidrag under 2001 har inte med automatik kunnat tillgodoräkna sig ett bidrag under år 2002 eller 2003. Det är således svårt att anpassa verksamheten efter ett tillfälligt bidrag, som främst har som syfte att stärka inkomsterna i dessa kommuner. Bidraget upphör om ett förslag till ett nytt utjämningssystem införs. Vid beräkning av ekonomiska effekter vid införandet av det nya systemet samt för att beräkna införandebidrag har därför kommittén valt att inte beakta de tillfälliga statsbidrag som funnits.

Vår bedömning är att när utjämningssystemet införs kan också de flesta avtal avseende köp av platser i annan kommun upphöra. Då kommer kostnaderna att minska för den nuvarande betalningsansvariga kommunen. Samtidigt kommer intäkterna från utjämningssystemet att minska. Kostnaden eller intäkten för varje enskilt avtal kan både under- och överstiga den beräknade strukturkostnaden.

Nettoeffekten kan endast bedömas i respektive kommun och denna kompletterande beräkning får därför göras i varje enskild kommun. Nedan finns en mall som den enskilda kommunen kan använda för att beräkna den totala ekonomiska effekten av systemförändringen.

Följande punkter bör beaktas vid bedömning av de kommunal-ekonomiska effekterna i den enskilda kommunen.

- **Nationellt utjämningsystem;**
Nettoeffekt av utjämningsystemet, se bilaga 3B(+ /-).
- **Länsvis utjämning;**
Nettoeffekt av att länsvis utjämning upphör (+ /-).
- **Det tillfälliga statsbidraget;**
Tillfälligt statsbidrag om 350 mkr avvecklas (-).
Tillfälligt statsbidrag om 100 mkr avvecklas (-).
Höjning av det generella statsbidraget, när det tillfälliga statsbidraget upphör (ej aktuellt år 2004, då anslaget används till införandebidrag) (+).
- **Kommunvisa avtal;**
Minskade intäkter från försäljning av platser till andra kommuner (-).
Minskade kostnader för köp av platser i annan kommun eller i privat vård (+).
Ökade bidrag för övertaget kostnadsansvar för platser som tidigare andra kommuner varit betalningsansvariga för (+).
Minskade bidrag för överlåtet kostnadsansvar till andra kommuner (-).
- **Införandebidrag;**
Bidrag till de kommuner som får den största förlusten (+).

Varje kommun kommer dessutom att behöva justera nettobudgetramarna, eftersom nuvarande tjänsteköp och försäljningar av platser idag bokförs inom verksamheten. Utjämningsystemets bidrag eller avgifter kommer att bokföras bland skatter och generella statsbidrag.

14.4 Införanderegler

Kommitténs förslag: Fasta införandebidrag, vilka beräknas i förväg för perioden 2004–2007, skall ges till de kommuner som sammantaget får betala till föreslaget utjämningsystem och avvecklandet av de länsvisa systemen. Ersättningen skall år 2004 utgå för hela förlusten överskridande 350 kronor per invånare. År 2005 ersätts förlusten som överskrider 700 kronor per invånare. År 2006 ersätts förlusten utöver 1050 kronor per invånare och år 2007 ersätts förlusten utöver 1400 kronor per invånare. Kostnaden för införandereglererna uppgår för hela införandeperioden till ca 450 miljoner kronor och ska finansieras av det tillfälliga statsbidraget som upphör fr.o.m. 2004. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer i förväg bidragsminskningens storlek för berörda kommuner.

Kommittén föreslår att ett införandebidrag införs för de kommuner som får betala mer än 350 kronor per invånare, motsvarande ca 27 öre i utdebitering. Någon avgift för de kommuner som får bidrag från systemet är inte aktuell. Dessa kommuner har under ett flertal år varit tvungna att finansiera högre strukturella kostnader med egna skattemedel. Kommittén anser det felaktigt att via avgifter belasta dessa kommuner ytterligare några år.

Införandebidraget ges år 2004 till 70 kommuner, för att sedan avtrappas till att endast omfatta 2 kommuner år 2007. Kostnaden för hela perioden blir 449,5 miljoner kronor, och finansieras genom att anslaget för det tillfälliga statsbidraget inte återförs till det generella statsbidraget förrän år 2005.

Tabell 16. Antal kommuner som får införandebidrag åren 2004–2007

År	2004	2005	2006	2007
Miljoner kr	371,4	70,5	6,3	1,3
Bidragsgräns kr/inv.	-350	-700	-1050	-1400
Antal kommuner som sammantaget tappar mellan 350 – 700 kr/inv. och som får del av bidraget	41			
Antal kommuner som sammantaget tappar mellan 700 – 1050 kr/inv. och som får del av bidraget	21	21		
Antal kommuner som sammantaget tappar mellan 1050 – 1400 kr/inv. och som får del av bidraget	6	6	6	
Antal kommuner som sammantaget tappar mer än 1400 kr/inv. och som får del av bidraget	2	2	2	2
Totalt antal kommuner som får införandebidrag	70	29	8	2

Bidraget beräknas på grundval av beräknad avgift till utjämnings-systemet samt de belopp som finns i de länsvisa systemen år 2003. Införandereglerna tar inte hänsyn till effekten av att de tillfälliga statsbidragen försvinner eller av effekterna, som uppkommer då köp av platser i annan kommun successivt minskar.

I bilaga 4 framgår införandebidragens storlek för åren 2004–2007. Beräkningen baseras på Socialstyrelsens verksamhetsstatistik 1 september 2001, RS 2001 samt beräknade belopp i de länsvisa systemen för 2003.² Införandebidraget ligger fast med förutbestämda belopp. Någon justering görs inte för åren 2005 – 2007.

² Enligt uppgifter från Kommunförbunden i respektive län.

15 Klarar modellen kraven?

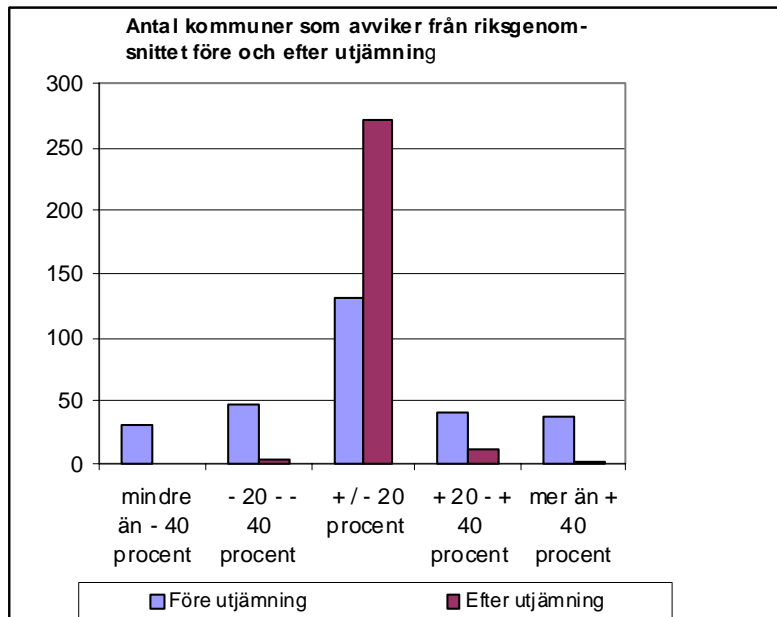
I kapitel 6 formulerades några krav som kommittén ansåg viktiga att beakta i ett utjämningsystem för LSS verksamheten. Några av kraven kan bedömas med säkerhet redan innan systemet tas i bruk, medan några av kraven är av den arten att de endast kan antas uppfylla målen. Den senare typen bör därför följas mer noggrant, av en speciell uppföljning, vilket diskuteras vidare i kapitel 18.

15.1 Träffsäkerhet

Ett utjämningsystem med bra träffsäkerhet innebär att kostnadskillnaderna efter utjämning minskar avsevärt jämfört med kostnadsskillnaderna före utjämning. Spridningen efter utjämning bör minska och närma sig medelvärdet, för att utjämningen skall kunnas anses ha en acceptabel träffsäkerhet. Dvs. en kostnad efter utjämning bör för de flesta kommuner ligga i intervallet 1729–2593 kr/invånare, dvs. en avvikelse från genomsnittet om högst 20 procent. I den föreslagna modellen har 272 kommuner hamnat inom detta intervall. Endast 17 kommuner har nettokostnader som efter utjämningen avviker mer än 20 procent från genomsnittet. Detta får anses vara ett godtagbart resultat av utjämningen.

Följande diagram (diagram 8) visar tydligt att antalet kommuner som har kostnader kring riksgenomsnittet ökat och att antalet kommuner som avviker minskat efter utjämningen jämfört med situationen före utjämning.

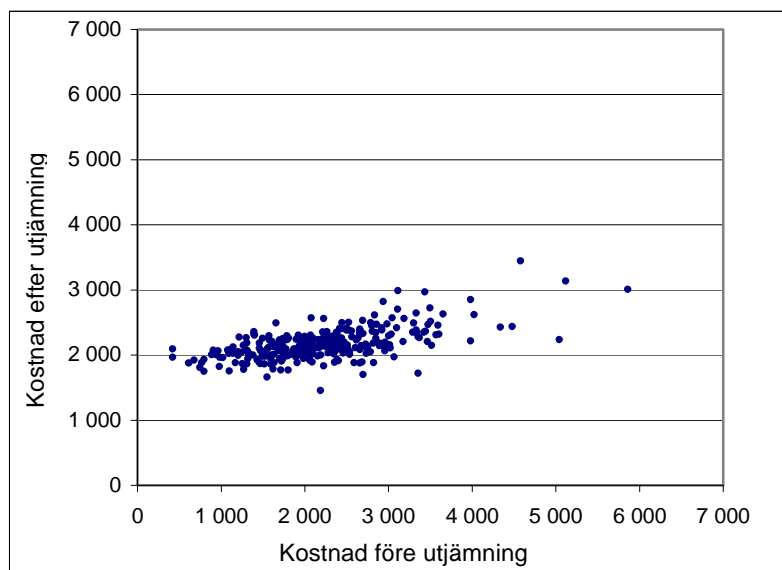
Diagram 8. Antal kommuner som avviker från riksgenomsnittet före och efter utjämning



Som tidigare nämnts i kapitel 10 har den genomsnittliga vägda avvikelserna reducerats med ca 65 procent.

I följande prickdiagram (diagram 9) återfinns alla kommuners kostnader per invånare före och efter utjämning. Kostnaderna, som före utjämning varierar från ca 400 till ca 6000 kronor per invånare, har efter utjämning minskat från ca 1400 till ca 3400 kronor per invånare. Om utjämningen vore total, skulle alla kommuner samlats kring den riksgenomsnittliga kostnaden, dvs. efter en vågrät linje om 2162 kronor per invånare.

Diagram 9. Kostnadsspridning före och efter utjämning, i kr/inv. år 2001



15.2 Påverkbarhet

När det skall bedömas hur påverkbart systemet är finns det en rad faktorer att beakta. Hur ser överströmningseffekterna ut från SoL till LSS? Kommer kommunerna att bedöma fler personer till personkretsen och att ge fler insatser enligt LSS på grund av utjämningsystemet? Blir det en överströmning från billigare insatser till dyrare insatser?

LSS har ökat mest i kostnader av all kommunal verksamhet mellan år 1997–2001. Kostnadsökningarna enligt avsnitt 3.2 har varit 54 procent under nämnd period och förväntas även öka framöver. När LSS infördes innebar detta en större ambition än den tidigare omsorgslagen, vilket är en förklaring till kostnadsökningarna. Det är viktigt att konstatera att kostnadsökningarna har skett under en period när det inte funnits något nationellt utjämningsystem och kommunerna själva finansierat kostnadsökningarna. På grund av rättighetslagstiftningen har kommunerna haft begränsade möjligheter att påverka kostnadsutvecklingen. Som

kommittén beskrev i kapitel 6.2 är intentionen med LSS att lagen ska utgöra ett komplement till socialtjänstlagen för personer med omfattande funktionshinder. I första hand bör en framställan om stöd och service av en person som tillhör personkretsen prövas enligt LSS, eftersom detta i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand skall framställan prövas enligt socialtjänstlagen. Om kommunerna på den enskildes begäran ändrar tidigare beslut enligt socialtjänstlagen till beslut enligt LSS kan detta således ses som ett närmande till de ursprungliga intentionerna med LSS. I samma avsnitt beskrevs också svårigheterna för en kommun att ge avslag på en begäran av insats från en person som tillhör personkretsen och har rätt att söka insatser enligt LSS.

Personalkostnadsindexet i utjämningsystemet utgår från kommunernas redovisade kostnader. Möjligheten att påverka personalkostnadsindexet minskas genom att indexet baseras på gamla data och uppdatering endast görs efter särskilt beslut av regeringen.

Kommittén anser att kostnadsutvecklingen till största delen styrts av lagstiftningen, vilket även kommer att ske framgent. Den eventuella påverkan som kan komma att inträffa bör följas noggrant. Därför har kommittén också föreslagit att en särskild utvärderingsgrupp skall tillsättas för att årligen utvärdera utjämningsystemets resultat samt analysera om det finns kopplingar mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunernas LSS-verksamhet. Detta diskuteras närmare i kapitel 18.

15.3 Transparens – genomskinlighet

Kommittén har valt att förorda en genomsnittsutjämningsmetod. Genomsnittsutjämningsmetoden är mindre transparent än bruttoutjämningsmetoden. Med bruttoutjämningsmetoden hade kostnadsökningar och förändrad policy kring avtal mellan kommuner varit lättare att följa.

15.4 Utjämningsystemets ekonomiska incitament

Med föreslaget utjämningsystem, som omfattar alla kommuner och har en långtgående kompensation, anser kommittén att systemet både stödjer kommuner som har och utvecklar verksamhet och samtidigt minimerar oönskade styreffekterna mellan kommunerna.

I diagrammet i avsnitt 15.1 synes tydligt att kommuner med låga kostnader lyfts upp och får en kostnad jämförbar med andra kommuner. På detta sätt stimuleras kommuner med låga kostnader att bygga upp en egen basverksamhet så att personer med funktionshinder får större möjligheter vid valet av bostadsort. Personer med funktionshinder skall inte p.g.a. bostadsbrist tvingas flytta från hemorten där familjen och släkten bor. Samtidigt får kommuner med höga kostnader ersättning från utjämningsystemet. Via personalkostnadsindexet klarar utjämningsystemet också av att kompensera för personer som finns på verksamheter med speciell och resursintensiv inriktning, vilka ofta också fungerar som resurscenter för LSS-verksamhet.

Indexet för andelen personer med funktionshinder innebär att systemet minskar ersättningen för kommuner som har mycket verksamhet utan speciell inriktning, där det bör finnas möjligheter till effektiviseringar på grund av stordriftsfördelar.

För att ytterligare undanröja negativa ekonomiska incitament föreslår kommittén i kapitel 13 hur kommuner kan göra överföringar av kostnadsansvar för att underlätta för personer med funktionshinder att flytta från en kommun till en annan. En person med funktionshinder skall inte bli hindrad att flytta p.g.a. att två kommuner inte kommer överens om de ekonomiska förutsättningarna.

15.5 Integritet och sekretess

Kommittén anser att stor hänsyn har tagits till enskilda personers integritet vid valet av utjämningsmodell. Utjämnung beräknas utifrån en genomsnittskostnad per insats för hela riket. Till detta läggs två index som beräknas kommunvis. Ingen ersättning i systemet går att koppla till en enskild individ men systemet tar ändå hänsyn till LSS-verksamhetens olika verksamhetsinnehåll. Systemet har en stor träffsäkerhet med endast små ingrepp i den enskildes integritet.

Det enda krav som ställs är att ha kvar Socialstyrelsens verksamhetsregister där data samlas in med insatser enligt LSS, som är knutna till ett personnummer. Efter att Socialstyrelsen gjort kontrollkörningar i syfte att förbättra kvaliteten presenteras materialet som antalstatistik. I utjämningsystemet används endast antalstatistik summerad per kommun (se bilaga 6). Kommittén

anser att fördelarna för personer med funktionshinder överväger de nackdelar som finns med Socialstyrelsens verksamhetsregister.

Inga förändringar behövs i sekretesslagstiftningen förutom det förslag om uppgiftsskyldighet för kommunerna som behandlas i kapitel 16.

16 Frågor rörande uppgiftsskyldighet, m.m.

Kommitténs förslag: Uppgifter om stöd och service till vissa funktionshindrade skall ingå i den officiella statistiken med Socialstyrelsen som statistikansvarig myndighet. En skyldighet för kommunerna att lämna ut personuppgifter om insatser enligt 9 § LSS till Socialstyrelsen införs.

16.1 Sammanfattning

Det finns i dag inget författningsstöd för att uppgifter om stöd och service till vissa personer med funktionshinder skall ingå i den officiella statistiken. Detta föreslås införas genom ett tillägg till statistikförordningen, varvid känsliga personuppgifter som avser insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd bör få behandlas för framställning av statistik.

Socialstyrelsen föreslås bli statistikansvarig myndighet.

Det finns ingen skyldighet enligt lag eller förordning för den som bedriver verksamhet enligt LSS att lämna ut statistiska uppgifter till Socialstyrelsen. Utlämnande av uppgifter måste därför föregås av en s.k. menprövning enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Lagreglerad uppgiftsskyldighet finns däremot i fråga om hälso- och sjukvård och kommunalt bedriven socialtjänst. Detta innebär att olika regler gäller i fråga om skyldighet att lämna ut statistiska uppgifter avseende personer med funktionshinder beroende på om insatser ges inom LSS-verksamhet, socialtjänst eller hälso- och sjukvård.

Kommittén anser att en skyldighet för kommunerna att lämna ut personuppgifter avseende LSS bör införas. Härigenom skulle ett mer rättvisande statistiskt underlag för utjämningsystemet avseende LSS erhållas. Kommittén gör bedömningen att skyddet för den enskildes integritet kan säkerställas på motsvarande sätt som i

dag sker ifråga om uppgiftslämnandet avseende hälso- och sjukvård och kommunalt bedriven socialtjänst.

16.2 Bakgrund

I direktiven till utredningen (dir. 2000:99) sägs att kommittén skall – mot bakgrund av reglerna om sekretess – överväga behovet av författningsändringar som ger kommunerna möjlighet att lämna ut sådan information som erfordras för de förslag som kommittén lämnar. Kommittén skall beakta de krav som personuppgiftslagen ställer på behandling av personuppgifter.

Ett flertal författningar som på olika sätt berör kommunernas möjligheter att lämna ut information, m.m. har trätt i kraft sedan direktiven avfattades. Hit hör den nya socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2001:454) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten samt lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Vidare har Socialstyrelsen i skrivelse till regeringen 30 maj 2001 "Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service" gjort en analys av vissa integritets- och sekretessfrågor. Socialstyrelsen konstaterar sammanfattningsvis att nuvarande mängdbaserad officiell statistik över vård och omsorg om äldre och stöd och service till personer med funktionshinder har stora brister i såväl kvalitet som innehåll. En utbyggnad av en individbaserad officiell statistik skulle innebära en avsevärd sammantagen nytta för personer med funktionshinder, verksamhetsansvariga och övriga användare. Socialstyrelsen anser dock att detta inte är genomförbart utan vissa lagändringar, bl.a. en uppgiftsskyldighet för kommunerna.

En förutsättning för att få till stånd ett varaktigt utjämningsystem i fråga om kostnader för verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade är att detta uppfattas som rättvist. För att uppnå detta fordras att utjämningsystemet bygger på tillförlitliga statistiska uppgifter. Detta ställer krav både på insamling och bearbetning av uppgifter. Det som i dag främst vållar problem är möjligheten att samla in uppgifter som på ett riktigt sätt speglar de kommunala förhållandena.

16.3 Insamling av statistik

16.3.1 Sekretesslagstiftningen

16.3.1.1 Kommunalt driven verksamhet enligt LSS

Verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade jämställs i sekretesslagen (1980:100) med socialtjänst. Detta innebär att 7 kap. 4 § sekretesslagen är tillämplig. Sekretessen enligt denna bestämmelse avgränsas med ett omvänt skaderekvisit. Uppgifter får således inte lämnas ut, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Presumtionen är med andra ord för sekretess.

Med verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) åsyftas i 7 kap 4 § sekretesslagen verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Denna lag har ersatt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) och lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade m.fl. (elevhemslagen). Vid sekretesslagens ikraftträdande den 1 januari 1981 gällde lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Vid verksamhet enligt tidigare omsorgslagstiftning tillämpades hälso- och sjukvårdssekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Då LSS omfattar en vidare personkrets och har en något annorlunda terminologi än omsorgslagstiftningen ansågs det lämpligt att genomföra en anpassning av sekretessbestämmelserna i samband med införandet av LSS. Verksamhet enligt LSS jämställdes med socialtjänst och placerades i 7 kap. 4 § sekretesslagen. (prop. 1992/93:159 s. 206). Någon materiell förändring av sekretessens innebörd var det dock inte frågan om. Ändringarna i sekretesslagen betecknades i förarbetena som "av i huvudsak redaktionell art" (prop. 1992/93:159 s.3). Avsikten med ändringarna i sekretesslagen har således inte varit att ändra tillämpningen i ifråga om insamling av statistik.

I 14 kap. 3 § första stycket sekretesslagen finns den s.k. general-klausulen. Motiven för bestämmelsen (prop. 1979/80:2, del A, s. 91) är att sekretesslagen inte skall hindra myndigheter från att utväxla uppgifter – förutsatt att intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen skall

skydda. Generalklausulen är dock inte tillämplig i fråga om uppgifter som skyddas av socialtjänstsekretess.

Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar inte sekretess att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är därvid inte nödvändigt att föreskriften om uppgiftsskyldighet har avfattats särskilt med tanke på att uppgifterna kan vara sekretesskyddade. Däremot krävs för att bestämmelsen skall beaktas, att den uppfyller vissa krav på konkretion (jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 322). Det finns emellertid inte någon lag eller förordning som föreskriver uppgiftsskyldighet i fråga om LSS.

16.3.1.2 Privat bedriven verksamhet enligt LSS

Det framgår av 29 § LSS att tystnadsplikt råder för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt LSS. Tystnadsplikten innebär att denne inte obehörigen får röja vad han därvid erfarit om enskildas personliga förhållanden.

16.3.1.3 Kommunalt bedriven socialtjänst

I 12 kap. 5 § socialtjänstlagen finns en sådan regel om uppgiftsskyldighet som avses i 14 kap. 1 § sekretesslagen. I bestämmelsen sägs att socialnämnden skall, enligt vad regeringen närmare föreskriver, ur personregister lämna uppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som skall lämnas till Socialstyrelsen finns i förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

16.3.1.4 Privat bedriven socialtjänst

Beträffande den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen föreskrivs tystnadsplikt i 15 kap. 1 § denna lag. Tystnadsplikten har samma utformning som i fråga om privat bedriven verksamhet enligt LSS.

16.3.1.5 Hälso- och sjukvård

Sekretess gäller inom den allmänna hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Bestämmelsen har samma uppbyggnad som den tidigare nämnda socialtjänstsekretessen i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Uppgifter får således inte lämnas ut, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar emellertid inte sekretess att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Beträffande den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården finns bestämmelser om tystnadsplikt i 2 kap. 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. I bestämmelsen görs dock undantag från tystnadsplikt i fråga om sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

I 6 § lagen (1998:543) om hälsodataregister föreskrivs att den som bedriver verksamhet inom hälso- och sjukvården skall lämna uppgifter till ett hälsodataregister. Registret förs av Socialstyrelsen. Bestämmelsen avser både den verksamhet som bedrivs av det allmänna och enskilt bedriven verksamhet. Uppgifter skall bl.a. lämnas för framställning av statistik.

16.3.1.6 Sammanfattande slutsatser

Socialstyrelsen kan i dag p.g.a. författningsreglerad uppgiftsskyldighet samla in sekretessbelagda statistiska uppgifter från den kommunalt bedrivna socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Motsvarande uppgiftsskyldighet saknas i dag i fråga om LSS (privat och kommunal verksamhet) och beträffande privat bedriven socialtjänst. Detta innebär att individanknutna uppgifter inom dessa områden först kan lämnas ut efter samtycke. Beträffande kommunalt bedriven LSS-verksamhet kan utlämnande även ske efter en s.k. menprövning enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen.

Personer med funktionshinder bör behandlas på samma sätt i fråga om utlämnande av personuppgifter oavsett om uppgifterna hänför sig till socialtjänsten, LSS eller hälso- och sjukvården. Såsom redovisats ovan under 16.3.1.1 tillämpades hälso- och sjukvårdssekretessen i 7 kap. 1 § i fråga om verksamhet enligt de tidigare

gällande omsorgslagarna. Först i samband med införandet av LSS kom socialtjänstsekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen att gälla. I motiven beskrivs detta emellertid som en "redaktionell" ändring. Lagändringarna har således inte föranletts av någon avsikt att ändra tillämpningen i fråga om insamling av statistik.

Uppgiftsskyldighet i fråga om insatser enligt 9 § LSS erfordras för det av kommittén föreslagna utjämningsystemet. Det är emellertid tillräckligt att sådan uppgiftsskyldighet införs för kommunal verksamhet. Motsvarande uppgifter i fråga om privat bedriven LSS-verksamhet återfinns även dessa hos kommunen. Något behov av uppgiftsskyldighet för privat bedriven verksamhet finns därför för närvarande inte.

16.4 Personuppgiftslagstiftningen

16.4.1 Personuppgiftslagen

I 19 § första stycket personuppgiftslagen (1998:204) sägs att känsliga personuppgifter i vissa fall får behandlas utan samtycke av den registrerade för forsknings- och statistikändamål.

Med personuppgift avses enligt 3 § all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person är i livet.

Med känsliga personuppgifter avses enligt 13 § bl.a. uppgifter som rör hälsa.

Med behandling av personuppgifter avses alla åtgärder som vidtas beträffande sådana uppgifter oavsett om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller avser ett manuellt register, jämför 3 och 5 §§. I begreppet behandling ingår således insamling av personuppgifter.

För att känsliga personuppgifter skall få behandlas för statistikändamål krävs att behandlingen är nödvändig för att

- a) ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt skall kunna vidtas innan ett avtal träffas,
- b) den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet,
- c) vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas,
- d) en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras,

- e) den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, eller
- f) ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnats ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Därutöver krävs att samhällsintresset av det forsknings- eller statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära. Med statistikprojekt avses även sådan statistikframställning som sker återkommande, t.ex. årligen, dvs. vad som brukar kallas en statistikprodukt.

För att ta ställning till om behandling skall få ske måste en helhetsbedömning göras av samtliga omständigheter. Vid helhetsbedömningen bör således beaktas bl.a. statistikprojektets vikt, behovet av personuppgifter, säkerheten vid behandlingen, hur pass kostsamt eller tidsödande det skulle vara att hämta in samtycke, i vilken utsträckning den enskilde skulle kunna skadas om man begärde samtycke och om en kontakt med den enskilde skulle kunna förrycka utredningsresultatet.

Det framgår av 19 § andra stycket att om behandlingen av känsliga personuppgifter inom ett aktuellt projekt har godkänts av en forskningsetisk kommitté anses förutsättningarna för behandling uppfyllda.

I den mån det finns särskilda föreskrifter i lag eller förordning om utlämnande av uppgifter för forsknings- och statistikändamål, gäller dessa bestämmelser före personuppgiftslagens bestämmelser. Detta framgår av 2 § i personuppgiftslagen.

16.4.2 Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Den 1 oktober 2001 trädde lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten i kraft. Lagen innebär en precisering personuppgiftslagens mer generella bestämmelser och innehåller särregler som krävs för socialtjänstens verksamhet. Det framgår av lagens 2 § att med socialtjänst avses även verksamhet

enligt LSS. I 3 § klargörs dock att lagen inte skall tillämpas vid behandling av personuppgifter för forsknings- och statistikändamål. Endast om förutsättningarna i personuppgiftslagen är uppfyllda kommer därför behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten att kunna användas för forsknings- och statistikändamål. Det är dock inget som hindrar att de uppgifter som insamlats för att myndigheter och andra skall kunna utföra sina arbetsuppgifter inom socialtjänsten, dvs. med stöd av lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, även används för forskning och statistik. Det följer nämligen av 9 § andra stycket personuppgiftslagen att behandling för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte skall anses oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in.

16.4.3 Sammanfattande slutsatser

Personuppgiftslagen innebär att en intresseavvägning måste göras inför varje ny insamling av statistiska uppgifter avseende LSS (privat och kommunal verksamhet) och beträffande privat bedriven socialtjänst. Detta beror på att det i dag saknas författningsstöd för utlämnande av uppgifterna.

16.5 Behandling av insamlade statistiska uppgifter

16.5.1 Statistiklagstiftningen

Bearbetning av statistiska uppgifter rörande personer med funktionshinder sker med stöd av statistiklagen, dvs. lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Statistiklagen innehåller reglerna för den officiella statistiken. Bakgrunden till den nu gällande lagstiftningen var att regeringen ville begränsa antalet författningar för att förenkla regelsystemet. Lagen innebär vidare bl.a. att vissa bestämmelser i personuppgiftslagen och EG:s dataskyddsdirektiv på statistikområdet har inarbetats i statistikregleringen.

Den grundläggande regleringen av de statistikansvariga myndigheternas rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik finns i 14 och 15 §§ i statistiklagen. I 14 § första stycket ges statistikansvariga myndigheter en generell rätt att utan samtycke från de registrerade behandla personuppgifter för framställning av statistik. Här anges samtidigt den yttre gränsen för den tillåtna be-

handlingen, nämligen framställning av statistik. Behandlingen av personuppgifter omfattar personnummer, eftersom detta har ansetts som en direkt och nödvändig förutsättning för framställningen av statistiken. Detta framgår av 14 § andra stycket.

Behandling av känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen omfattas inte av den generella rätten till behandling av personuppgifter i 14 § första stycket statistiklagen. Känsliga personuppgifter får dock utan krav på samtycke behandlas enligt 15 § statistiklagen om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (statistikförordningen). Det framgår av bilagan till förordningen att Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet i fråga om sektorn Äldre- och handikappomsorg inom Socialtjänsten. Känsliga personuppgifter inom Äldre- och handikappomsorg får enligt bilagan behandlas för framställning av statistik om de avser utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd.

Socialstyrelsen är enligt statistikförordningen även statistikansvarig myndighet inom Hälso- och sjukvården. Den officiella statistiken inom detta område omfattar hälsa och sjukdomar, hälso- och sjukvård och dödsorsaker. För framställning av statistik över Hälso- och sjukdomar och Hälso- och sjukvård får känsliga personuppgifter behandlas som avser enskilda personers hälsotillstånd.

16.5.2 Officiell statistik avseende LSS

Den nu gällande statistiklagen trädde i kraft den 1 april 2001. Den föregicks av lagen (1992:889) om den officiella statistiken, som trädde i kraft den 1 januari 1993. Dessförinnan gällde bl.a. kungörelsen (1962:330) om skyldighet för kommun att avlämna finansstatistiska uppgifter. Statistiklagen (1992:889) var en produkt av den s.k. statistikreformen, dvs. reformen om förändrade principer för ansvarsfördelning och finansiering av den officiella statistiken. Statistikreformen innebar bl.a. att ansvaret för den sektoranknutna statistiken övergick från Statistiska centralbyrån (SCB) till ett 25-tal myndigheter. Härigenom förstärktes SCB:s övergripande och samordnande roll, medan ansvaret i övrigt spreds på flera olika myndigheter. Regeringen föreskrev i en bilaga till förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken vilka myn-

digheter som skulle vara ansvariga för vilka sektorer. Socialstyrelsen angavs som statistikansvarig myndighet för all officiell statistik inom sektorn Socialtjänst. I denna sektor ingick bl.a. Äldre- och handikappomsorg. Socialstyrelsen är även enligt den nu gällande förordningen statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken avseende Äldre- och handikappomsorg inom sektorn Socialtjänst.

Socialstyrelsen har allt sedan ikraftträdandet av den första statistikförordningen uppfattat sig som statistikansvarig myndighet avseende LSS pga. att Äldre- och handikappomsorg återfinns under rubriken "Socialtjänst" i bilagan. Regeringen – som beslutat förordningen – har inte invänt mot denna tolkning. Begreppet Socialtjänst är i och för sig inte särskilt pregnant. Klart är dock att LSS inte ingår i vad som lagtekniskt avses med Socialtjänst. Detta framgår bl.a. av definitionerna i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Skäl finns därför att förtydliga uppräkningsen i bilagan så att det tydligt framgår att även verksamhet enligt LSS ingår i den officiella statistiken och att Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet härför. Det bör också tydligt framgå att känsliga personuppgifter avseende enskilda personers hälsotillstånd får behandlas för framställning av statistik om de avser insatser enligt LSS.

16.5.3 Sammanfattande slutsatser

Socialstyrelsen har i dag möjlighet att bearbeta insamlade uppgifter inom Äldre- och handikappomsorgen för framställning av statistik. Detta gäller även känsliga personuppgifter avseende utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd. Motsvarande reglering finns i fråga om Hälso- och sjukvården. Regelsystemet möjliggör således att redan insamlade uppgifter inom dessa områden kan bearbetas statistiskt. Det krävs dock ett förtydligande i bilagan till statistikförordningen så att det klart framgår att verksamhet enligt LSS ingår i den officiella statistiken, att känsliga personuppgifter avseende enskilda personers hälsotillstånd får behandlas för framställning av statistik om de avser insatser enligt LSS samt att Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet för LSS.

16.6 För och nackdelar med uppgiftsskyldighet

16.6.1 Nyttan med individbaserad statistik

Socialstyrelsen har i den tidigare nämnda skrivelsen till regeringen utförligt analyserat nyttan av en individbaserad officiell statistik över vård och omsorg/stöd och service – något som förutsätter ett införande av kommunal uppgiftsskyldighet.

Problemet med dagens mängdbaserade statistik är enligt Socialstyrelsen att de insamlade uppgifterna knyts till insatsen och inte till individen. Detta medför att det inte går att redovisa det totala antalet individer i befolkningen som får insatser. En person kan samtidigt erhålla insatser både enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och blir då räknad en gång för varje insats i statistiken. Det framgår således inte om det är en person som fått fem insatser eller om det är fem personer som fått en insats var. Dubbelregistrering förekommer också av personer som samtidigt får insatser av flera huvudmän, t.ex. både från landstinget och kommunen. Det är heller inte möjligt att eliminera de dubbelräkningar som uppstår p.g.a. att en person erhåller insatser i en annan kommun än den som betalar för insatsen.

Socialstyrelsens utredning utmynnar i slutsatsen att samtliga användare gynnas genom införandet av en individbaserad statistik avseende vård och omsorg/stöd och service. Socialstyrelsen beaktar därvid bl.a. att det skulle främja den demokratiska processen om relevant statistik framställdes och gjordes tillgänglig för *medborgarna och deras förtroendevalda*. Vidare skulle de *enskilda brukarnas* möjligheter att få ett större inflytande över valet av de offentliga tjänsterna öka genom större kunskaper om vilka insatser som andra grupper erhåller i liknande situationer. I fråga om *forskningen* framhåller Socialstyrelsen att om relevanta, enhetligt definierade och tillämpade behovsuppgifter kan samlas in från kommunerna, så kan en nationell statistik öka kunskapen om olika insatsers effekter för brukarna. En individbaserad statistik skulle kunna ge *kommunerna och landstingen* möjlighet att jämföra sin verksamhet med andra kommuner/landsting, vilket bör stimulera till diskussion om prioriteringar och resursfördelningar och därmed bidra till utveckling av verksamheterna. Slutligen anser Socialstyrelsen att *staten* skulle kunna få ett bättre underlag för sin övergripande styrning genom en individbaserad statistik.

16.6.2 Integritetsaspekter

Vid en bedömning av om fördelarna med individbaserad statistik överväger nackdelarna inom verksamhet avseende stöd och service till vissa funktionshindrade är det främst risken för integritetskränkningar som uppfattats som ett problem. Socialstyrelsen har därför i sin utredning gjort en grundlig genomgång av hur hanteringen av de sekretessbelagda uppgifterna kan ske för att undvika integritetskränkningar. Det bör dock inledningsvis konstateras att de uppgifter som här diskuteras redan i dag finns registrerade i kommuner och landsting, varvid ett förhållandevis stort antal personer behandlar uppgifterna lokalt och regionalt. Antalet personer som skulle kunna bli behöriga att behandla vissa av dessa uppgifter på nationell nivå är enligt Socialstyrelsen närmast försvinnande litet. Det är också viktigt att hålla i minnet att de uppgifter som överförs från kommunerna till Socialstyrelsen kommer att omfattas av statistiksekretessen enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen. Detta innebär som huvudregel att sekretessen är absolut, dvs. sekretess råder. Undantag från den absoluta sekretessen görs dock för uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde. För dessa fall gäller ett omvänt skaderekvisit. Uppgifter får således inte lämnas ut, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Presumtionen är med andra ord för sekretess. Utlämnande till andra statistikansvariga myndigheter bör endast komma i fråga för sådana som själva tillämpar statistiksekretess (prop. 1994/95:200 s. 38).

Socialstyrelsen bedömer i sin skrivelse till regeringen att skyddet för den enskildes integritet bör kunna säkerställas i fråga om behandlingen av uppgifterna. Det föreslås att s.k. tvåvägskryptering av personnummer för uppgifter i elektronisk form skall tillämpas under hela produktionsprocessen. Detta innebär att uppgifterna är krypterade dels vid överföringen från kommunerna till Socialstyrelsen, dels vid behandling och förvaring hos Socialstyrelsen. Uppgifterna skall även behandlas i krypterad form hos dataföretag när sådana anlitas av Socialstyrelsen för statistikframställning. Behandling av icke krypterade uppgifter får endast ske då personnummer oundvikligen behövs för att bl.a. kontrollera och rätta uppgifterna samt vid sambearbetning med andra personregister. Sambearbetningar sker "maskininternt", dvs. i datorn och

de uppgifter som datorn levererar efter sambearbetning skall vara avidentifierade.

16.7 Slutlig sammanfattning

Det är av stor betydelse för respekten av olika rättsregler att dessa anses vila på en rättvis grund. Regelsystem som inte uppfyller grundläggande rättvisekrav blir inte förankrade i det allmänna rättsmedvetandet och risk finns för bristande efterlevnad och kringgående av bestämmelser. Dessa frågor har en ständig aktualitet avseende lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade, då dess tillämpning ger stort utrymme för bedömningar. Det har vid flera tillfällen ifrågasatts om kommuner gjort sig skyldiga till domstolstrots i fråga om LSS. Mot denna bakgrund infördes den 1 juli 2000 en bestämmelse om vitesföreläggande av kommuner. Bestämmelsen ersattes den 1 juli 2002 av nya regler (28 a–28 d §§ LSS), som innebär att kommuner kan åläggas att betala en särskild avgift på ett belopp mellan 10 000 kronor och 1 000 000 kronor. Sanktionsavgiften skall dömas ut om en kommun underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § LSS, som någon är berättigad till enligt ett domstolsavgörande. Det är även med hänsyn till sanktionsbestämmelserna viktigt att ett utjämningsystem uppfattas som rättvist. Ett tillförlitligt utjämningsystem måste bygga på ett statistiskt underlag som på ett riktigt sätt speglar förhållandena i kommunerna. En förutsättning för detta är att uppgiftsskyldighet införs för kommunerna.

Socialstyrelsen har i dag med stöd av statistikförordningen rätt att behandla vissa känsliga personuppgifter avseende Äldre- och handikappomsorg. De uppgifter som får behandlas är uppgifter som avser utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd. Förordningen reglerar emellertid endast Äldre- och handikappomsorg hänförlig till sektorn Socialtjänst. Bestämmelserna tillämpas dock även i fråga om LSS. Det är angeläget att ett förtydligande görs i bilagan till förordningen så att ordalydelsen överensstämmer med den praktiska tillämpningen.

En författningsreglerad uppgiftsskyldighet för kommunerna skulle innebära att ett utjämningsystem kan grundas på ett tillförlitligare statistiskt underlag. Detta skulle även medföra en bättre uppfyllelse av de krav som ställs i 3 § lagen om den officiella statistiken. Där sägs bl.a. att den officiella statistiken skall vara objektiv.

I motiven (prop. 2000/2001:27 s. 67) framhålls att vetenskapliga metoder skall användas som garanterar att statistiken inte kan ifrågasättas. Statistiken måste kvalitetsdeklareras och de förfaranden som tillämpas måste kunna utsättas för kritisk granskning.

Socialstyrelsens uppfattning att uppgifterna kan behandlas på ett säkert sätt grundas dels på en mångårig erfarenhet av behandling av personuppgifter för statistik- och forskningsändamål utan att något uppgiftsläckage förekommit, dels på att ytterligare säkerhetshöjande åtgärder föreslås genomföras. Kommittén, som i och för sig anser det viktigt att ta den oro som från vissa håll uttryckts rörande skyddet för den enskildes integritet på största allvar, ser ingen anledning att ifrågasätta Socialstyrelsens bedömning. Mot bakgrund av tidigare redovisade skäl för att införa en uppgiftsskyldighet – i detta sammanhang främst kravet på rättvisa och lika behandling inom verksamhet avseende personer med funktionshinder – anser kommittén att kommunerna bör åläggas en sådan skyldighet. Detta kan ske genom att kommunerna åläggs att lämna ut uppgifter om insatser enligt 9 § LSS till Socialstyrelsen för framställning av officiell statistik. En bestämmelse härom bör lämpligen tas in i LSS. Verkställighetsföreskrifter till en sådan bestämmelse har Socialstyrelsen möjlighet att besluta med stöd av 13 § andra stycket förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

17 Kvalitén på det statistiska underlaget samt administration av utjämningsystemet

För att en kostnadsutjämnning skall vara möjlig och för att kommunerna skall känna att de blir korrekt behandlade har underlagets kvalitet en mycket stor betydelse.

En god kvalitet består både i bra indata, aktuella indata och acceptansen av dessa hos kommunerna.

17.1 Statistikunderlaget för utjämnning

Kommitténs förslag: Socialstyrelsens verksamhetsregister och kommunernas ersättning till Försäkringskassorna skall årligen samlas in den 1 september och tillsammans med uppgifter från senaste Räkenskapssammandrag för kommuner ligga till grund för utjämningsystemet nästföljande år.

Som nämnts i tidigare kapitel baseras utjämnningen på Socialstyrelsens verksamhetsregister, Riksförsäkringsverkets statistik över kommunernas ersättning till Försäkringskassorna samt på kommunernas Räkenskapssammandrag. För att utjämnningen skall fungera måste underlagen finnas tillgängliga inför beräkningarna. För att utjämningsystemet ska vara så aktuellt som möjligt, dvs. för att antalet beslut om insatser i så stor utsträckning som möjligt ska ligga i fas med kommunens kostnader nästkommande budgetår, bör underlaget baseras på uppgifter från den 1 september året före budgetåret. Detta berör både uppgifterna från Socialstyrelsens verksamhetsregister och uppgifterna från Riksförsäkringsverket. Uppgifterna från kommunernas räkenskapssammandrag kommer dock att avse två år före aktuellt budgetår.

De uppgifter som avser kommunernas ersättning till Försäkringskassorna bör inhämtas från Riksförsäkringsverket. Ersättningen bör avse perioden 1 januari till och med sista augusti och

räknas upp till helårsstatistik. I de kommunvisa beräkningarna i bilaga 3A och 6 är dock uppgifterna hämtade från kommunernas Räkenskapssammandrag.

Beräkningarna kommer årligen att vara klara kring den 1 december. Detta är senare än för andra verksamheter i utjämningsystemet. I valet mellan i förväg kända bidrags- och avgiftsbelopp och ett utjämningsystem som är mer i fas med kostnaderna, är det senare att föredra p.g.a. de stora kostnadsskillnader som finns inom LSS verksamheten sett per individ. Aktuella data underlättar också möjligheterna till ändrat kostnadsansvar vid flyttningar mellan kommuner. För att beräkningarna ska vara färdiga i så god tid som möjligt anser kommittén att det vore bra om processen kring verksamhetsstatistiken sker mer automatiserat och därmed snabbare i kommunerna.

Ett led i att förbättra kvaliteten på underlaget är det förslag till uppföljningsgrupp som kommittén föreslår och som diskuteras i nästa kapitel.

Inom en snar framtid bör följande detaljusteringar göras i underlaget;

För närvarande bokförs de temporära statsbidragen som intäkter i verksamheten, vilket minskar nettokostnaderna. Detta leder till felaktigheter i beräkningen av dels jämförelseunderlaget och dels avseende det personalkostnadsindex som föreslås. Statsbidrag, som inte direkt är knutna till verksamhetens utformning, oavsett om dessa är temporära eller ej bör bokföras under generella statsbidrag. Sådana statsbidrag bör i första hand ses som en inkomstförstärkning på samma sätt som de länsvisa utjämningsystemen och inte som en verksamhetsintäkt. Detta kan dock temporärt justeras i nuvarande Räkenskapssammandrag genom att bidragen specificeras.

17.2 Administration av utjämningsystemet

Kommitténs förslag: Socialstyrelsen ska vara ansvarig statistikproducent för LSS verksamhetsregister, SCB ska ha ansvar för utjämningsystemet avseende LSS och Skattemyndigheten ska fastställa bidragens storlek och ansvara för utbetalningarna av dessa.

Socialstyrelsen har ansvar för verksamhetsregistret inom LSS. Socialstyrelsen lämnar över antalsuppgifter från verksamhetsregistret till SCB, som har ansvar för beräkningen av utjämningsbeloppen. SCB administrerar redan i dag beräkningarna för inkomst- och kostnadsutjämnningen.

Utjämningsbeloppen fastställs därefter av skattemyndigheterna och samordnas med den månatliga redovisningen från skattemyndigheterna, vilken innefattar kommunalskatt, generellt statsbidrag, inkomst- och kostnadsutjämnning m.m.

18 Uppföljning av systemet

Kommitténs förslag: En särskild uppföljningsgrupp skall tillsättas för att årligen följa upp utjämningsystemets resultat för LSS samt analysera om det finns kopplingar mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunernas LSS-verksamhet.

Kommittén anser att regeringen skall inrätta en särskild uppföljningsgrupp för att årligen utvärdera utjämningsystemets resultat samt analysera om det finns kopplingar mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunernas LSS-verksamhet. I utvärderingsgruppen kan det t.ex. ingå representanter från Handikapprörelsen, Svenska Kommunförbundet, Finansdepartementet, Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket samt Statistiska Centralbyrån. Denna grupp bör årligen rapportera till regeringen hur utvecklingen och utjämningen av verksamhetskostnader inom LSS utvecklas. Denna grupp kan också få ansvaret att föreslå när utjämningsystemets index bör uppdateras.

Kommittén anser att en uppföljning av utjämningen och dess olika beståndsdelar är nödvändig av en rad anledningar. Vissa av dessa frågor tas upp i kapitel 11 där kommittén menar att kostnadsutjämningsystemet bör ligga separat från det stora kommunala inkomst- och kostnadsutjämningen. En av anledningarna till detta är att kostnadsutvecklingen varit och även framöver förväntas bli stor. LSS lagstiftningen innebar en högre ambitionsnivå, som successivt får genomslag på kostnaderna för LSS verksamheten. Kostnaderna har därför ännu inte nått en stabil nivå.

Det föreslagna utjämningsystemet baseras på insatser beslutade av kommunerna. LSS lagen skiljer sig från socialtjänstlagen och är en rättighetslagstiftning där kommunerna i de flesta fallen måste tillhandahålla de sökta insatserna.

Stora förändringar kan också inträffa om tidigare avtal mellan kommunerna avvecklas. Med ett nationellt utjämningsystem av det slag som kommittén föreslår finns det ingen anledning för kommunerna att ha kvar de gamla avtal för personer som bor i en annan kommun. Avtal för 1 000 vuxna personer med funktionshinder kan komma att omförhandlas. Nuvarande länsvisa utjämningsystem och de tillfälliga statsbidragen kommer att upphöra. Den ekonomiska situationen för många kommuner kommer således att förändras ännu mer än det som redovisas i denna utredning om det införs ett nationellt utjämningsystem för LSS. Utjämningsystemet behöver därför utvärderas med jämna mellanrum.

18.1 Utvecklingen av LSS och LASS

Kommittén anser att utvärderingen skall inriktas mot vissa områden. Det är viktigt att följa huruvida utjämnningen påverkar:

- strömmar mellan insatser inom LSS inklusive LASS,
- strömmar av ansökningar mellan SoL och LSS,
- den totala kostnadsutvecklingen för LSS och LASS.

Dessa tre punkter bör årligen utvärderas i den verksamhetsstatistik för LSS som Socialstyrelsen årligen redovisar. Riksförsäkringsverkets redovisning av assistansersättningen bör infogas i denna utvärdering.

18.2 Uppdatera systemets index

Utjämningsystemet består av tre delar som tidigare beskrivits i kapitel 10. Utöver grundutjämnningen som består av en riksgenomsnittskostnad för varje insats tillkommer ett personalkostnadsindex och ett index för andelen personer med funktionshinder. När utjämningsystemet införs kommer utöver de direkta effekterna stora förändringar att ske avseende kostnadsansvar för personer placerade utanför tidigare bosättningskommun, de länsvisa systemen samt det tillfälliga statsbidraget. Dessa förändringar gör att de två index som finns i systemet behöver uppdateras. Eftersom dessa förändringar först slår igenom efter några år i räkenskapsammandraget så bör uppdateringen ske i ett senare skede och då

efter särskilt beslut av regeringen. När detta skall ske bör inte redovisas av påverkansskäl. När förändringstakten inom LSS avtagit och sker i samma takt som övrig kommunal verksamhet kan dessa variabler läsas under en längre tid.

18.3 Den kommunala inkomst och kostnadsutjämnningen

När den snabba utvecklingen inom LSS-området börjar avta och utvecklas som övriga kommunala verksamheter bör det utredas om inte utjämnningen av kostnadsskillnader för verksamhetskostnader enligt LSS bör infogas i det stora kommunala inkomst- och kostnadsutjämnningen. Det finns ingen anledning att ha kvar utjämnningen i ett separat system när kostnadsutvecklingen inom LSS-området avtagit.

19 Författningskommentar

19.1 Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

15 a §

Kommunen skall för framställning av officiell statistik till Socialstyrelsen lämna ut uppgifter om insatser enligt 9 §.

I paragrafen, som är ny, införs en uppgiftsskyldighet för kommunerna till Socialstyrelsen för framställning av officiell statistik. Uppgiftsskyldighet erfordras för genomförandet av de förslag som kommittén lämnar. Det har varit viktigt att inte föreskriva en mer omfattande uppgiftsskyldighet än vad som verkligen krävs. Förslaget avser därför endast uppgifter om insatser enligt 9 § LSS i fråga om kommunalt bedriven verksamhet. De överväganden som ligger bakom bestämmelsen har redovisats i avsnitt 16.3.

Socialstyrelsen har med stöd av 13 § andra stycket förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade möjlighet att besluta om verkställighetsföreskrifter till bestämmelsen.

19.2 Lagen om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

1 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om att kommuner kan få utjämningsbidrag av staten för kostnadsutjämnning.

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa termer som används i lagen. Begreppet strukturkostnad finns beskrivet i avsnitt 9.2. Begreppet bidragsår är det år bidraget betalas ut.

3 §

I denna paragraf anges hur strukturkostnaden beräknas och vilka delar beräkningen baseras på. Ytterligare beskrivningar finns i avsnitt 9.2.

4 §

Enligt denna paragraf har en kommun rätt till ett bidrag av staten om strukturkostnaden per invånare överstiger den för hela landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare. Skillnaden mellan dessa belopp multipliceras med antalet invånare i kommunen den 1 november året före bidragsåret.

5 §

Paragrafen anger hur bidraget skall beräknas när indelningen av kommuner ändras

6 §

Enligt paragrafen skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om beräkningen av bidraget.

7 §

I paragrafen föreskrivs att skattemyndigheten skall besluta om bidraget och hur detta skall gå till.

8 §

I paragrafen regleras hur bidraget skall betalas ut.

9 §

Skattemyndighetens beslut får enligt paragrafen överklagas hos regeringen.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen träder i kraft den 1 januari 2004. Övergångs- och ikraftträdandebestämmelser finns i en ny lag om införande av lagen (2003:000) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:00) om utjämningsavgift till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

19.3 Lagen om utjämningsavgift för kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

1 §

Enligt denna paragraf skall en kommun under vissa förutsättningar som framgår av lagens bestämmelser betala en utjämningsavgift till staten

2 §

Denna paragraf innehåller samma definitioner som i 2 § lagen om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade dock med skillnaden att bidragsåret benämns avgiftsår.

3 §

Denna paragraf överensstämmer med 3 § lagen om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

4 §

Enligt denna paragraf skall en kommun betala en avgift till staten om strukturkostnaden per invånare understiger den för hela landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare. Skillnaden mellan dessa belopp multipliceras med antalet invånare i kommunen den 1 november året före avgiftsåret.

5–9 §

Dessa paragrafer överensstämmer med paragraferna 5-9 §§ i lagen om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade dock med skillnaden att bidragsåret benämns avgiftsår och att bidrag ersatts med avgift.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen träder i kraft den 1 januari 2004. Övergångs- och ikraftträdandebestämmelser finns i en ny lag om införande av lagen (2003:000) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa

funktionshindrade och lagen (2003:00) om utjämningsavgift till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

19.4 Lag om införande av lagen (2003:000) om utjämningsbidrag till kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:000) om utjämningsavgift för kommuner för verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

1 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om ikraftträdande

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa termer som används i lagen. Begreppet strukturkostnad finns beskrivet i avsnitt 9.2. Denna term finns närmare beskriven i avsnitt 14.4. Länsvisa utjämningsystem enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade finns beskrivet i avsnitt 3.5.2.

3 §

I paragrafen definieras vad som i lagen benämns bidragsförändring

4 §

Enligt denna paragraf skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer i förväg fastställa bidragsminskningens storlek.

5 §

I paragrafen begränsas den sammanlagda bidragsminskningen per år för kommuner vars bidragsminskning överstiger 350 kr per invånare. Dessa kommuner får under åren 2004–2006 ett i förväg bestämt införandetillägg.

19.5 Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Den officiella statistiken

INNEHÅLL

Socialtjänst m.m.

Officiell statistik

Ansvarig myndighet

Individ- och familjeomsorg *Socialstyrelsen*

Äldre- och handikappomsorg *Socialstyrelsen*

Stöd och service till vissa funk- Socialstyrelsen
tionshindrade

Behandling av känsliga personuppgifter m.m.

*För framställning av statistik över Individ- och familjeomsorg får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser administrativa frihetsberövanden samt enskildas hälsotillstånd när det gäller tvångsin-
gripanden med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.*

För framställning av statistik över Äldre- och handikappomsorg och stöd och service till vissa funktionshindrade får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd.

Förändringen avser bilagan till förordningen och innebär att verksamhet enligt LSS görs till en del av den officiella statistiken med Socialstyrelsen som statistikansvarig myndighet. Bakgrunden har behandlats i avsnitt 16.5.2. Vidare har, med stöd av 15 § statistiklagen, gjorts ett undantag från förbudet i 13 § personuppgiftslagen i fråga om behandling av personuppgifter som rör hälsa.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ledamöterna Helén Edlund (kd), Lars Elinderson (m), Kerstin Heinemann (fp)

Kommittén Fi 2001:04 har utrett frågan om ett nationellt utjämningsystem för verksamhetskostnader enligt LSS. Kommittén har analyserat de krav som bör ställas på ett utjämningsystem och ambitionen har varit att föreslå ett system som innebär hög träffsäkerhet, hög utjämningsgrad och låg påverkbarhet. Systemet ska motverka negativa incitament och det ska vara lätt att förstå systemets effekter. Dessutom ska det säkerställa den enskildes behov av integritet och sekretess.

I enlighet med direktiven och de begränsningar som de medför har man diskuterat två metoder för utjämning. Dels en bruttoutjämning som innebär ett bidrag som täcker kommunens beräknade strukturkostnader dels en genomsnittsutjämning som innebär ett system med bidrag till vissa kommuner och avgifter från andra kommuner. Det ekonomiska utfallet är detsamma oavsett vilken metod man tillämpar.

Vi anser att kommittén borde ha beslutat att utjämningen ska baseras på en bruttoutjämningsmetod. Vi betraktar det som ett väsentligt bättre alternativ än en genomsnittsutjämning.

Det är pedagogiskt enklare med ett system där man får ett bidrag som motsvarar den beräknade kostnaden jämfört med ett mellankommunalt system där man endast ser skillnaden mellan kommunens beräknade kostnad och genomsnittskostnaden. I det nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystemet som baseras på genomsnittsmetoden är det endast ett fåtal tjänstemän och politiker som känner till hur kostnadsutjämningsystemet i praktiken fungerar. Med ett strukturbidrag som motsvarar hela den beräknade kostnaden blir det lättare för medborgare, politiker och tjänstemän att förstå och förklara hur verksamheten finansieras.

Med ett sådant transparent system uppfattas inte heller en person med funktionshinder som en ekonomisk belastning eftersom kostnaden ersätts på ett synligt sätt via utjämningsystemet. Detta tror vi också skulle underlätta den enskildes möjligheter att flytta mellan kommuner.

Med en genomsnittsutjämnning kommer de framtida kostnadsökningarna att per automatik fördelas mellan kommunerna. Det sker då på ett tämligen osynligt sätt och LSS-beslut som fattas av en kommun leder automatiskt till ekonomiska konsekvenser för andra kommuner.

Med en bruttoutjämnning där kostnadsökningen finansieras inom det generella statsbidraget blir det däremot mycket tydligt både för stat och kommun att kostnadsökningarna finns. Det öppnar för eller snarare provocerar fram en fortsatt diskussion mellan parterna om finansieringen av LSS-verksamheten med förväntade framtida kostnadsökningar inberäknade.

Vi reserverar oss mot beslutet att en utjämnning av verksamhetskostnader för LSS ska baseras på en genomsnittsmetod.

Reservation av ledamoten MonaLisa Norrman (v)

Kommittén har på ett utmärkt sätt arbetat fram en redovisning av kostnader för LSS-verksamheter i landet och också redogjort väl för hur dessa fördelar sig mellan kommunerna och vilka skäl som ligger bakom de stora skillnader som finns. Behovet av en kostnadsutjämning är stort och beläggs väl av utredningen. Den beräkningsmodell som kommittén föreslår är helt tillfyllest och ger, såvitt bedömas kan, kommunerna jämbördiga ekonomiska villkor att bära kostnaderna för verksamheten. Modellen klarar de krav som är rimliga att ställa vad avser skydd för den personliga integriteten och innehåller inte sådana ekonomiska incitament som skulle kunna motverka individens rätt och möjlighet att, inom ramen för LSS-lagen, få sina behov tillgodosedda i enlighet med sina egna val.

Dock förordar jag ett annat förslag till finansieringsmetod än det som kommittén slutligen tagit ställning för, den så kallade genomsnittsmodellen, och reserverar mig till förmån för bruttoutjämningsmodellen.

Motivering:

Lagen om råd och stöd till vissa funktionshindrade är en s.k. rättighetslag. Det innebär att såvitt den enskildes behov är belagda och kriterierna för personkretstillhörighet är uppfyllda så har individen en oomstridd rättighet att få behoven tillgodosedda. Brist på ekonomiska resurser i kommunen är inte ett juridiskt hållbart argument att vare sig inskränka eller avslå insats. Beslutet om lagens införande togs av en enig riksdag vilket ytterligare understryker den tyngd som lagstiftningen har. I sin förlängning så betyder detta också att kommunerna har få om ens några effektiva verktyg att kontrollera kostnaderna.

Det är belagt att kostnadsökningen för LSS är högre än för övriga kommunala verksamheter. Kommittén är också överens om att den till största delen styrs av lagstiftningen. Detta leder till att kommunerna tvingas "flytta" ekonomiska medel från andra kommunala ansvarsområden till LSS. Det leder också till att den enskilde individens rättsäkerhet kan komma på undantag då kommunen finner sig nödsakad att försöka hålla kostnaderna nere.

De underliggande bedömningarna görs "snålare", valmöjligheterna begränsas, tolkningar blir snävare och utredningsarbetet tenderar att bli mer ingående och detaljerat och därmed oftare kränkande för en enskilde. De konflikter som detta skapar på kommunal nivå slår mot den enskilde funktionshindrade och mot personalen i verksamheterna.

De båda diskuterade finansieringsmetoderna innehåller bägge täckning för kostnadsökningar. Utfall och innehåll är identiska. I båda fallen är det kommunerna själva som betalar kostnadsökningen. Den avgörande skillnaden är att i bruttoutjämnning så tar kostnadsökningen sitt utrymme i statens påse av generella statsbidrag medan den i genomsnittsmodellen inte syns. I genomsnittsmodellen döljs kostnadsökningen i ett högre genomsnittsbelopp per invånare för alla kommuner, vilket automatiskt finansieras av kommunalskattemedel. De enda kostnadsökningar som är synliga är de som är kommunspecifika, dvs. de som avviker från riksgenomsnittet. Sådana märks i ökade eller minskade avgifter och bidrag.

Bruttometoden kritiserar för att den innebär "fritt uttag" ur de generella statsbidragen. Med den logiken så innebär genomsnittsmetoden "fritt uttag" ur kommunernas budgetar.

Fritt uttag ur kommunernas budgetar innebär att den konflikt som redan i dag finns och hanteras av den enskilda kommunen vad avser möjligheter till ekonomiska prioriteringar och den konflikt som ligger kommuner emellan som grundar sig på att kommuner med extremt låga LSS-kostnader skäligen kan misstänkas för att utnyttja andra kommuner med en väl utbyggd verksamhet. Den konflikten ligger kvar på kommunal nivå och riskerar att bli större. Vilket i sin tur ökar trycket inte bara på den funktionshindrade utan även på personal i verksamheterna. Genomsnittsmetoden betyder också att den konflikt som i dag finns mellan landsändar späds på ytterligare.

Genom att använda bruttometoden så flyttas problematiken till riksdag och regering som är den enda beslutsinstans som förfogar över de verktyg som kan användas för att lösa konflikten. Det är av stor betydelse att konflikten erkänns och lösningar söks då den ytterst innebär att individens rättssäkerhet står mot kommunernas ekonomiska förutsättningar.

Bruttometoden ger också bättre underlag för en saklig debatt i de enskilda kommunerna så även för kommunkollektivet visavi regeringen.

Lösningarna är två: en utökning av de generella statsbidragen eller en modifiering av lagstiftningen så att den står i samklang med den faktiska ekonomiska ambitionen. Inget av dessa verktyg förfogar kommunerna över.

Bruttometoden synliggör LSS-kostnaderna inom ramen för det generella statsbidraget. Den kostnadsökning som förväntas i LSS-verksamheterna gör att anslaget för generella statsbidrag behöver utökas. Detta är nödvändigt för att inte utrymmet för t ex skola och äldreomsorg ska bli relativt sett mindre. Genomsnittsmetoden innehåller motsvarande "utträngningsmekanism" men betydligt mer osynligt på nationell nivå. I bägge fallen skärps frågan om kommunernas ekonomiska möjligheter att fullgöra sina lagenliga plikter. På vilket sätt, oavsett genomsnitt- eller bruttomethod, detta skall lösas måste bli en fråga för kommande budgetarbete. Det är mycket angeläget att ett utjämningsystem nu kommer tillstånd varför jag anser att båda modellerna kan diskuteras men förordar bruttomethoden. Det är rimligt att hålla mer än en dörr öppen i det avgörande beslutsskedet.

Särskilt yttrande av ledamöterna Helén Edlund (kd), Lars Elinderson (m), Kerstin Heinemann (fp) och Per Söderberg (c)

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS är en viktig reform för att de funktionshindrade ska få tillgång till det goda livet. Att ge människor med omfattande behov rätt till insatser är ett viktigt inslag i den socialpolitiska traditionen.

Det är dock mycket angeläget att reformen säkerställs också långsiktigt. Kostnadsökningen för LSS-verksamheten har efter övertagandet varit betydligt större än för övrig kommunal verksamhet. Ett skäl till det är att LSS utgörs av en styrande och preciserad rättighetslagstiftning för den enskilde, där kommunernas möjligheter att påverka verksamhetens omfattning och innehåll är starkt begränsad.

Vi anser att kommitténs direktiv borde ha varit betydligt vidare och även omfattat uppdraget att utreda ett statligt övertagande av kostnadsansvaret för LSS-verksamhet.

Enligt den kommunala självstyrelseprincipen ska kommunerna bära ansvar för de uppgifter som är förenat med lokala politiska avvägningar och beslut. Om det utrymme saknas bör verksamheten finansieras av staten. Riksdagen har fattat beslut om LSS och därmed är den också att betrakta som en nationell angelägenhet. LSS är också en rättighetslag där det är staten som genom anvisningar och direktiv styr tillämpningen. Eftersom lagen omfattar preciserade rättigheter för den enskilde och ytterst begränsat utrymme för kommunerna att agera är också finansieringsfrågan ett statligt ansvar.

Om staten ansvarar för kostnaderna och framtida volymökningar kan dessa prövas mot andra utgiftsområden i statens budget. Är det däremot kommunerna som ska stå för finansieringen tränger den ut övriga kommunala verksamheter såsom skola, barn- och äldreomsorg.

En statlig finansiering skulle också förbättra kommunernas förutsättningar att leva upp till lagens krav genom att de funktionshindrades behov av stöd och service inte skulle ställas mot andra individers/grupperns behov av kommunala insatser.

Särskilt yttrande av sakkunnig Clas Olsson

Principiella utgångspunkter

Sedan Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft 1994 har kommunernas kostnader för denna verksamhet ökat väsentligt mer än kostnaderna för annan verksamhet. Under tidsperioden 1997 till 2001 ökade nettokostnaderna för kommunsektorn med ca 50 procent eller drygt tio procent årligen. Orsaken till kostnadsökningarna är i första hand att LSS-verksamheten omfattas av en starkt styrande rättighetslagstiftning. Denna rättighetslag lämnar i praktiken mycket litet utrymme för kommunerna att själva bestämma över verksamhetens innehåll och omfattning.

LSS har för kommunernas del inneburit en av staten beslutad kostnadsökning som inte ekonomiskt reglerats med kommunerna. Kommunerna har själva fått prioritera ned annan verksamhet. Eftersom den kommunala verksamheten till största delen avser barnomsorg, skola och äldreomsorg, har dessa verksamheter fått mindre resurser än vad som annars skulle varit fallet. Samtidigt har staten uttryckt önskemål om att kommunerna ska prioritera dessa områden. Det mesta talar för att kommunernas kostnader för LSS-verksamheten kommer att fortsätta att öka.

Kommunernas ställning som politiska självstyrelseorgan innebär att de i första hand ska anförtros uppgifter, som kräver lokala politiska avvägningar och beslut. Om utrymmet för lokala politiska avvägningar är minimalt bör verksamheten finansieras av staten. Kommunerna kan agera utförare på uppdrag av staten, men utan ansvar för att väga behoven inom detta område mot behoven av annan verksamhet. Sådan verksamhet ska inte finansieras med kommunala skattemedel och generella statsbidrag, eftersom det i praktiken inte finns någon möjlighet att pröva dessa utgifter mot andra kommunala utgifter i den årliga budgetprocessen.

LSS-verksamheten är enligt min bedömning en verksamhet som är så pass hårt styrd av statliga regler att det praktiken inte finns något verkligt handlingsutrymme på lokal nivå. Jag anser av detta skäl att kommunernas kostnader för LSS-verksamhet i sin helhet ska finansieras av staten med hjälp av ett särskilt statsbidrag. En statlig finansiering skapar bättre förutsättningar för kommunerna att leva upp till lagstiftningens krav, genom att de funktions-

hindrades behov av stöd inte behöver ställas mot behoven hos andra grupper som får del av den kommunala servicen.

Det särskilda statsbidraget bör finansieras genom en motsvarande engångsjustering av det generella statsbidraget till kommunerna. För den fortsatta kostnadsutvecklingen ska staten svara.

Utredningens förslag

Den utjämningsmodell för LSS-kostnader som föreslås av kommittén har flera förtjänster jämfört med de modeller som tidigare diskuterats eller föreslagits. Min bedömning är att det är svårt att hitta en bättre utjämningsmodell. Trots detta anser jag att förslaget inte bör genomföras på det sätt som kommittén föreslår.

Fördelningen av pengar till de enskilda kommunerna kan mycket väl bygga på den fördelningsnyckel som utredningen presenterat i sitt förslag till utjämningsmodell. En förutsättning är dock att den tillämpas på ett sådant sätt att staten svarar för de fortsatta kostnadsökningarna inom LSS-verksamheten.

Kommittén har övervägt två olika finansieringssystem för utjämnningen. De båda systemen leder till samma ekonomiska effekter för den enskilda kommunen. Det ena systemet är ett bidragssystem, där alla kommuner får en ersättning för LSS-kostnader. Den varianten benämns bruttoutjämnning. Bidragen till de enskilda kommunerna finansieras genom en sänkning av det generella statsbidraget till kommunerna. Det andra systemet är ett utjämningsystem av samma typ som finns för andra kommunala verksamheter, där vissa kommuner får bidrag medan andra betalar en avgift. Det benämns genomsnittsutjämnning.

Min uppfattning är att bruttoutjämnningen är ett väsentligt bättre alternativ än genomsnittsutjämnningen. Den s.k. genomsnittsutjämnning, som används för de andra kommunala verksamheterna, är inte lämplig när det gäller LSS verksamheten. I genomsnittsutjämnningen kommer de framtida kostnadsökningarna med automatik och på ett relativt osynligt sätt att fördelas mellan kommunerna och det blir upp till varje kommun att fördela om resurser från annan verksamhet för att finansiera dessa kostnadsökningar. LSS beslut som fattas av en kommun får automatiskt effekter på andra kommuner.

Med det bidragssystem som ryms i den s.k. bruttoutjämnningen kommer kostnadsökningarna att bli mer synliga än i alternativet med genomsnittsutjämnning. Riksdagen kommer varje år att behöva

sänka det generella statsbidraget för att finansiera kostnadsökningarna inom kommunernas LSS-verksamhet. På så sätt blir det tydligt vilka ekonomiska konsekvenser den av staten beslutade lagstiftningen får för möjligheterna att finansiera annan kommunal verksamhet. Riksdagen får på ett tydligt sätt ta ställning till om de konsekvenserna är rimliga.

Den avgörande bristen i kommitténs förslag är att kostnadsramen för staten är oförändrad. Detta innebär att kostnadsökningarna inom LSS-verksamheten måste hanteras av kommunerna genom nedprioriteringar av annan verksamhet. Det är inte en acceptabel lösning av skäl som jag redogjort för ovan. Jag anser att storleken på det statliga utjämningsbidraget måste tillåtas att öka i takt med att kommunernas kostnader för LSS-verksamheten ökar, utan att staten finansierar detta genom en sänkning av det generella statsbidraget till kommunerna.