

# Kommittédirektiv



Uppföljning av kostnadsutjämnings-systemet för verksamhet enligt LSS

**Dir.**  
**2006:15**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 2006

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att följa upp och se över det nationella kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Sammanfattningsvis skall utredaren

- svara för en uppföljning och utvärdering av det nationella kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS och vid behov föreslå förändringar på såväl kort som lång sikt,
- bedöma i vilken utsträckning målet med systemet uppnåtts och om systemets utformning ger resultat som kan betraktas som rättvisa,
- undersöka effekterna av tidseftersläpningen i underlaget för utjämningsberäkningarna samt stabiliteten i utfallet mellan åren och om systemet, trots viss eftersläpning, ger ett rättvisande resultat,
- följa upp och vid behov se över de genomsnittskostnader för olika LSS-insatser som skall användas i beräkningarna av standardkostnaderna,
- undersöka om, hur och i vilken omfattning påverkbarheten på underlaget för beräkningarna kan ha inverkat på utfallet i LSS-utjämnningen och vid behov föreslå åt-

gärder som kan vidtas för att begränsa påverkbarheten, samt

- undersöka om det finns samband mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunens LSS-verksamhet.

Utgångspunkten för förslagen på lång sikt skall vara ett utjämningsystem med faktorer som uppfyller kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen.

Om utredaren anser att det finns behov av justeringar i systemet inför bidrags- och avgiftsåret 2007, skall förslag till sådana redovisas till regeringen senast den 1 juni 2006. Resterande delar av uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2007.

## **Bakgrund**

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

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft den 1 januari 1994. LSS skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Målet är att personer med omfattande funktionshinder skall ha möjlighet att leva som andra medborgare i samhället. Genom att ansvaret för de olika insatserna ligger hos kommunerna, markeras att personer med funktionshinder skall ha samma ställning i kommunerna som alla andra kommunmedborgare.

LSS är en rättighetslag. Alla som ingår i LSS personkrets och dessutom uppfyller villkoren för de i lagen angivna insatserna har rätt till dessa. Insatserna skall anpassas till mottagarens individuella behov och den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Av regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) framgår att LSS inte är en detaljstyrande lag utan syftar till att definiera rättigheter för människor med funktionshinder. Kommuner och brukare skall tillsammans utforma stödet på bästa möjliga sätt.

### *Huvudmannaskapsförändring, ekonomiska regleringar och tidigare utjämning*

I och med införandet av LSS överfördes huvudmannaskapet för bl.a. omsorgen om personer med utvecklingsstörning från landsting till kommuner. Huvudmannaskapsförändringen för omsorgsverksamheten genomfördes länsvis successivt under perioden 1991–1996. Huvudmannaskapet för stödet till personer med fysiska och psykiska funktionshinder åvilade vid denna tidpunkt redan kommunerna.

Den ekonomiska regleringen av huvudmannaskapsförändringen skedde genom en skatteväxling, dvs. att landstinget sänkte skattesatsen så mycket att det motsvarade kostnaderna för den överförda verksamheten och att kommunerna i länet höjde skattesatsen i motsvarande mån. Till följd av ojämnt fördelade övertagna kostnader mellan kommunerna inom respektive län träffades länsvisa överenskommelser om s.k. mellankommunala utjämningssystem. Den länsvisa kostnadsutjämningen löstes på olika sätt i enskilda län, vilket resulterade i att det uppstod flera olika typer av modeller för utjämning mellan kommuner – modeller med olika varaktighetstider.

Införandet av ett nationellt kostnadsutjämningssystem för LSS-verksamhet från och med 2004 föregicks av ett omfattande utredningsarbete av olika kommittéer och arbetsgrupper. Frågan och därmed sammanhängande problem blev därmed belyst i flera betänkanden och promemorior (SOU 1994:70, SOU 1994:144, Ds 1996:47, Ds 1997:34, SOU 1998:151 och Ds 1999:72). En slutsats i dessa var att det fanns behov av en utjämning av de stora kostnadsskillnader för LSS-verksamhet som fanns mellan kommuner. Det var dock svårt att skapa ett utjämningssystem som inte var påverkligt.

Under perioden 2001–2003 lämnades två statsbidrag till kommuner som kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt LSS (prop. 1999/2000:115 för 2001–2002 och prop. 2002/03:1 för 2003). Dessa bidrag infördes i avvaktan på att ett nationellt system för utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS skulle införas. Statsbidragen har varit en form av högkostnadsskydd för vissa kommuner. Det ena stats-

bidraget på 350 miljoner kronor per år kompenserade kommuner med höga redovisade kostnader och det andra statsbidraget på 100 miljoner kronor per år lämnades, efter ansökan, till kommuner som hade särskilt höga kostnader på individnivå. Regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera fördelningsmodellen för dessa statsbidrag. Socialstyrelsens slutsats i slutrapporten (dnr Fi2002/995) var bl.a. att vissa kommuner överkompenserades genom den valda modellen. I syfte att få säkrare statistik fick Socialstyrelsen i uppdrag att fr.o.m. 2000 inhämta statistik för LSS-insatser på individnivå.

Regeringen tillsatte i december 2000 en parlamentarisk kommitté med uppgift att föreslå hur en utjämning av kostnadskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt LSS skulle kunna utformas. I november 2002 redovisade kommittén, som antog namnet Kommittén för utjämning av LSS-kostnader, sitt förslag till utjämningsystem i betänkandet Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103). Sedan betänkandet remissbehandlats och Lagrådets yttrande över lagförslagen inhämtats, överlämnade regeringen i september 2003 propositionen Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade till riksdagen (prop. 2002/03:151).

#### *Ett nationellt system för utjämning av LSS-kostnader*

Ett kostnadsutjämningsystem för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes från och med den 1 mars 2004 (prop. 2002/03:151, bet. 2003/04:FiU9, rskr. 2003/04:40). Systemet regleras i lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade respektive lagen (2003:887) om utjämningsbidrag för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-utjämningslagarna) samt i förordningen (2004:9) om utjämningsbidrag till och utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-utjämningsförordningen). Hittills har utjämningsystemet tillämpats under 2004 och 2005. Huvudsyf-

tet med utjämningen är att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS trots stora skillnader i andelen personer med beslut om insatser enligt LSS och stora kostnadsskillnader för LSS-verksamhet. Kostnadsutjämningsystemet för LSS är nationellt, och utjämningen sker i ett separat system helt skilt från det ordinarie utjämningsystemet för kommuner och landsting.

Kostnadsutjämningsystemet omfattar samtliga kommuner. För varje kommun beräknas en standardkostnad i kronor per invånare för LSS-verksamhet. Kostnadsutjämningen sker genom att kommuner med en beräknad standardkostnad under riksgenomsnittet betalar en avgift till staten som motsvarar skillnaden mellan kommunens standardkostnad och den genomsnittliga standardkostnaden i landet. Kommuner med en beräknad standardkostnad över riksgenomsnittet får på motsvarande sätt ett bidrag av staten. Särskilda införanderegler tillämpas under 2004–2008 och kostnaderna för införandereglerna finansieras under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. När systemet är fullt infört kommer summan av bidragen i landet att motsvara summan av avgifterna. Statistiska centralbyrån (SCB) svarar för beräkningarna i systemet och Skatteverket beslutar om bidrag till och avgifter för kommunerna. Under 2005 omfördelades i LSS-utjämningen närmare 1,8 miljarder kronor mellan kommunerna.

Varje kommuns standardkostnad beräknas genom att antalet personer med verkställda beslut om insatser enligt LSS multipliceras med en nationell genomsnittskostnad för respektive insats. Alla tre personkretsar i LSS och samtliga insatser enligt lagen, med undantag av insatsen råd och stöd, samt assistansersättning enligt 20 § lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) ingår i beräkningen av standardkostnaden och omfattas således av utjämningen. För att i kostnadsutjämningen även kunna ta hänsyn till skillnader i vårdtyngd och till stordriftsfördelar i verksamheten beräknas för varje kommun ett personalkostnadsindex och ett koncentrationsindex.

Skälet till att LSS-utjämningen lagts i ett separat system skilt från det ordinarie utjämningsystemet är att underlaget för beräkningen av standardkostnaden skiljer sig från underlaget i

det ordinarie kostnadsutjämningsystemet. I det ordinarie utjämningsystemet utgörs underlaget av faktorer som anses uppfylla kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen. Underlaget i systemet för kostnadsutjämnning för LSS-kostnader utgörs däremot av beslut om insatser som kommunerna själva fattat och som kommunen redovisat till Socialstyrelsen. Dessutom baseras beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisat till SCB i det s.k. räkenskapsammandraget.

I propositionen Utjämnning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade (prop. 2002/03:151) bedömde regeringen att frågan om huruvida verksamhet enligt LSS kan infogas i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet bör övervägas på nytt när lagens införandeperiod har avslutats. Införandeperioden pågår, enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till LSS-utjämningslagarna, till och med 2008.

Regeringen beslutar inför varje bidrags- och avgiftsår om de förändringar som skall göras i bestämmelserna om beräkningarna av bidrag och avgifter. Koncentrations- och personalkostnadsindex har hittills endast uppdaterats inför 2006 års utjämnning. Skälet för att inte göra årliga uppdateringar är att minska påverkbarheten på underlaget för systemet.

Riksdagen beslutade i november 2005 att vissa ändringar i LSS-utjämningslagarna skulle träda i kraft den 1 januari 2006. Lagändringarna innebär bl.a. att sådana fel och brister i underlaget för beslut om bidrag och avgifter i utjämningsystemet som påtalas först i samband med ett överklagande av Skatteverkets slutliga beslut, skall beaktas av regeringen endast om det finns synnerliga skäl (7 § andra stycket LSS-utjämningslagarna, prop. 2005/06:7, bet. 2005/06:FiU13, rskr. 2005/06:19). Frågan aktualiserades genom att kommuner i överklaganden påtalade felaktigheter i sina inlämnade underlag efter det att Skatteverket fastställt bidrag och avgifter i 2004 respektive 2005 års kostnadsutjämnning för verksamhet enligt LSS.

*Andra regeringsuppdrag med anknytning till LSS-utjämnings*

För att belysa vissa frågeställningar med anknytning till kostnadsutjämningsystemet för LSS, som uppkommit efter att systemet infördes, har regeringen lämnat uppdrag till Socialstyrelsen och SCB.

Socialstyrelsen fick i december 2004 (dnr S2004/9430) uppdraget att följa upp hur bestämmelsen om möjligheten för kommunerna att sluta avtal enligt 17 a § LSS fungerar, följa upp vad som händer med de äldre individuella avtalen, hur vanligt det är att kommuner upphäver beslut m.m. Uppdraget redovisades den 5 december 2005 i rapporten Nästan hemma – Uppföljning av avtal enligt 17 a § och andra äldre avtal. En slutsats som dras är att 17 a § LSS i huvudsak tillämpas på ett korrekt sätt. Det finns dock enligt rapporten en risk att kommuner ger insatser i en annan kommun i stället för att planera för att bygga egen verksamhet. Det framkommer vidare att ett stort antal äldre avtal som träffats före kommunaliseringen har sagts upp.

SCB fick i december 2004 (dnr Fi2004/6593) uppdraget att lämna förslag på en lämplig metod för att öka stabiliteten i kostnadsutjämningsystemet. Uppdraget redovisades den 1 maj 2005 i promemorian Ökad stabilitet i LSS-utjämnings. SCB:s promemoria har utgjort ett av flera underlag för regeringens beslut om uppdatering av nämnda index för 2006.

Assistanskommittén (S 2004:06) skall bl.a. analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen för personlig assistans och konsekvenserna av det delade finansieringsansvaret mellan staten och kommunerna samt om detta förskjutit kostnader mellan staten, kommunerna och landstingen. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 mars 2007.

**Behov av uppföljning**

Regeringen redovisade i propositionen Utjämnings av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade (prop. 2002/03:151) bedömningen att utjämningsystemet kontinuerligt bör följas upp och ses över eftersom det är första gången

som kostnader för insatser enligt LSS kommer att utjämnas genom ett nationellt system. Frågan om utformningen av ett utjämningsystem för insatser enligt LSS är enligt propositionen komplicerad och olika former av beräkningar och antaganden ledde fram till förslaget. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att en kontinuerlig granskning bör ske av hur utjämningsystemet fungerar och om dess utformning i olika delar leder till rättvisa resultat m.m. En annan viktig fråga att granska kan enligt vad regeringen uttrycker i propositionen vara om det finns kopplingar mellan utjämningsystemet och förändringar i kommunernas LSS-verksamhet.

Det finns således ett behov av att följa upp och se över utjämningsystemet för verksamhet enligt LSS. Eftersom systemet började gälla under 2004 har det först nu blivit möjligt att tillgodose detta uppföljningsbehov genom att t.ex. jämföra den för varje kommun beräknade standardkostnaden för systemets första utjämningsår, dvs. 2004, med de faktiska kostnaderna för verksamheten samma år. Men det kan även vara av intresse att t.ex. följa åren dessförinnan. Skillnader i effektivitet, servicenivå och sättet att beräkna och redovisa kostnader och intäkter m.m. innebär att någon exakt överensstämmelse mellan de båda kostnaderna inte går att uppnå ens med ett utjämningsystem som kan beakta alla skillnader i insatser och vårdbehov. Jämförelserna bör emellertid kunna användas som ett underlag för att bedöma i vilken utsträckning målet med systemet uppnåtts. Däri ingår även att bedöma om systemets utformning ger resultat som kan betraktas som rättvisa.

För att i kostnadsutjämnningen även kunna ta hänsyn till skillnader i vårdtyngd och till stordriftsfördelar i verksamheten beräknas för varje kommun ett personalkostnadsindex och ett koncentrationsindex. Beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex baseras bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisat till SCB i räkenskapsammandraget. För att begränsa den kommunala redovisningens påverkbarhet på kostnadsutjämnningen uppdateras inte personalkostnads- och koncentrationsindex inför varje års utjämnning. Graden av påverkbarhet i systemets alla delar behöver följas upp för att det



skall bli möjligt att bedöma i vilken utsträckning de av kommunerna lämnade underlagen kan ha inverkat på utfallet.

I olika sammanhang har synpunkter framförts på tidseftersläpningen i redovisningen av de LSS-insatser som används i utjämningsberäkningarna samt stabiliteten i utfallet mellan åren. Tillsammans med annat underlag, bl.a. från SCB:s ovan nämnda promemoria Ökad stabilitet i kostnadsutjämningsberäkningen, bör kostnadsredovisningen kunna bidra till bedömningen av hur utjämningsystemet fungerar och om det, trots viss eftersläpning, ger rättvisande resultat.

Kostnadsutjämningsberäkningen för LSS har kritiserats för att de preliminära beräkningarna kommer sent, vilket inte ger tillräckliga planeringsförutsättningar för kommunerna. Även i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet lämnar SCB preliminära beräkningar till kommuner och landsting först den 1 oktober året före utjämningsåret. SCB:s möjlighet att lämna preliminära beräkningar tidigare styrs av LSS-utjämningsförordningen, men skulle kunna tidigareläggas om de uppgifter som kommunerna lämnar i samband med räkenskapsammandraget lämnades in på utsatt tid.

De genomsnittskostnader för olika LSS-insatser som används i beräkningarna av standardkostnaderna har baserats dels på kommunernas räkenskapsammandrag, dels på uppgifter från ett urval kommuner som lett fram till vissa uppskattningar om hur kostnaderna fördelas mellan de olika insatserna. Dessa uppskattningar behöver följas upp och eventuellt uppdateras. Med hänsyn till att insatser kan ha olika utformning och variera stort i kostnader kan eventuellt även insatser behöva omdefinieras.

Finansutskottet konstaterar i sitt betänkande Vissa kommunalekonomiska frågor (bet. 2005/06:FiU13) att regeringen aviserar en uppföljning av systemet för LSS-utjämningsberäkning i propositionen Vissa kommunalekonomiska frågor (prop. 2005/06:7). Utskottet förutsätter att uppföljningen bl.a. kommer att omfatta uppföljning av hanteringen av fel i underlaget för beslut om bidrag och avgifter, kommunernas kontrollverksamhet samt rättssäkerheten i Skatteverkets respektive regeringens bedömningar vid överklagande.

## Uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att följa upp och utvärdera det nationella kostnadsutjämningsystemet för LSS-verksamhet. Vid behov skall utredaren föreslå förändringar på såväl kort som lång sikt.

I uppdraget ingår att bedöma i vilken utsträckning målet med systemet uppnåtts, dvs. att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS trots stora skillnader mellan kommunerna i andelen personer med beslut om insatser enligt LSS och kostnader för LSS-verksamhet. Däri ingår även att bedöma om systemets utformning ger resultat som kan betraktas som rättvisa.

Utredaren skall undersöka effekterna av tidseftersläpningen för de LSS-insatser som används i utjämningsberäkningarna samt stabiliteten i utfallet mellan åren. Annat underlag, bl.a. från SCB:s uppdrag om systemets stabilitet, bör kunna bidra till att bedöma hur utjämningsystemet fungerar och om det, trots viss eftersläpning, ger rättvisande resultat.

Det förekommer att kommuner har sagt upp kostnadsavtal om LSS-insatser och hänvisat till kostnadsutjämnningen trots att systemets införande inte ändrat de legala förutsättningarna för detta. Om det finns oklarheter i nuvarande regelverk som har direkt inverkan på kostnadsutjämnningen bör sådana påtalas av utredaren. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att föreslå förändringar i sådan lagstiftning.

De genomsnittskostnader för olika LSS-insatser som skall användas i beräkningarna av standardkostnaderna skall följas upp och vid behov uppdateras. Med hänsyn till att insatserna kan ha olika utformning och variera stort i kostnader kan eventuellt även insatserna behöva omdefinieras.

Eftersom underlaget för LSS-utjämnningen utgörs av beslut om insatser som kommunerna fattat kan en påverkbarhet inte uteslutas. Dessutom baseras beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisat. Utredaren skall undersöka om och i så fall hur och i vilken omfattning denna påverkbarhet kan ha inverkat på utfallet i LSS-utjämnningen. En särskild granskning

skall göras av de statistiska uppgifter som kommunerna lämnar till statistikansvariga myndigheter. I detta avseende är det av stor vikt att utredaren granskar hur räkenskapssammandraget förändras sedan kommunerna har lämnat uppgifter till SCB året före utjämningsåret fram till det datum Skatteverket fastställer bidrag och avgifter. Utredaren skall särskilt belysa förändringar i räkenskapssammandraget för 2004.

Utredaren skall se över möjligheterna att öka kvaliteten i uppgiftslämnandet och formerna för det och i det sammanhanget beakta finansutskottets uttalande om hantering av fel i underlaget. Mot bakgrund av den påverkbarhet som finns skall utredaren överväga om stora skillnader i verksamhetskostnader som beror på mycket kvalificerade stödinsatser kan beaktas på annat sätt än genom personalkostnads- och koncentrationsindex. Utredaren bör bl.a. pröva lösningar som innebär att systemet kan förenklas och att påverkbarheten samtidigt minskas. Om en förenkling kan komma att leda till att systemet ger en sämre träffsäkerhet bör utredaren föreslå hur denna kan förbättras. Utgångspunkten för förslagen på lång sikt skall dock i första hand vara ett utjämningsystem med faktorer som uppfyller kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen.

Utredaren skall också överväga om det går att ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar genom att tidigarelägga den tidpunkt då SCB skall lämna preliminära uppgifter till kommunerna året före utjämningsåret.

I uppdraget ingår att undersöka om det finns samband mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunernas LSS-verksamhet. Förändringar av kostnader och insatser är då av särskilt intresse.

Förslaget på kort sikt skall avse hur kostnadsutjämnningen för 2007 och 2008 bör utformas så att påverkbarheten minskar och träffsäkerheten ökar. Utformningen av kostnadsutjämnningen på lång sikt skall avse tiden efter införandeperiodens slut, dvs. från och med 2009.

Utredaren bör under arbetet samråda med Assistanskommittén.

**Redovisning av uppdraget**

Om utredaren anser att det finns behov av justeringar i systemet inför bidrags- och avgiftsåret 2007, skall sådana förslag redovisas till regeringen senast den 1 juni 2006. Resterande delar av uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2007.

(Finansdepartementet)