

# Uppföljning av kostnadsutjämnings- för kommunernas LSS-verksamhet

*Delbetänkande av LSS-utjämningskommittén*

*Stockholm 2006*



SOU 2006:69

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsfoto: Niklas Sommelius

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22607-3  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Sven-Erik Österberg

Regeringen beslutade den 26 januari 2006 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2006:15) för att följa upp och se över det nationella kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

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

Som särskild utredare förordnades generaldirektören vid Fortifikationsverket, Sören Häggroth, fr.o.m. den 26 januari 2006.

Den 10 februari 2006 förordnades som sakkunniga att biträda utredningen departementsrådet Anders Ekholm, departementssekreteraren Niklas Sommelius samt ekonomen Signild Östgren. Som experter förordnades samma datum enhetschef Heather Bergdahl, departementssekreteraren Inger Laudon, avdelningsdirektör Olle Storm, rätts-sakkunnige Axel Taliercio samt statistiker Kerstin Westergren.

Sekreterare har varit ämnesrådet Lennart Tingvall.

Utredningen har antagit namnet LSS-utjämningskommittén.

Härmed överlämnar utredningen delbetänkandet Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet (SOU 2006:69).

Stockholm i juni 2006

Sören Häggroth

/Lennart Tingvall



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>15</b>
1.1 Utredningsuppdraget.....	15
1.2 Utredningsarbetets inriktning och uppläggning.....	16
<b>2 Bakgrund</b> .....	<b>19</b>
2.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) .....	19
2.2 Lagen (1993:389) om assistansersättning – LASS .....	21
2.3 Huvudmannaskapsförändring, ekonomiska regleringar och länsvisa mellankommunala kostnadsutjämningsar.....	22
2.4 Tidigare utredningar om kostnadsutjämningsar för LSS-verksamhet .....	24
2.4.1 Strukturkostnadsutredningen.....	24
2.4.2 Landstingsekonomiska utredningen.....	24
2.4.3 Statsbidragsberedningen .....	25
2.4.4 Arbetsgrupp inom Socialdepartementet .....	25
2.4.5 Kommunala utjämningsutredningen.....	26
2.4.6 Arbetsgrupp med uppdrag att ta fram förslag till ett statsbidrag för utjämningsar mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt LSS.....	26
2.4.7 Kommittén Utjämningsar av LSS-kostnader.....	27
2.5 Statliga bidrag för utjämningsar av kostnadsskillnader .....	28

2.6	Nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS införs .....	29
2.7	Systemet för kommunalekonomisk utjämning .....	30
<b>3</b>	<b>Kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS.....</b>	<b>35</b>
3.1	Systemets uppbyggnad.....	35
3.2	Underlaget för beräkningarna .....	35
3.3	Antalet LSS-insatser .....	36
3.3.1	Kommunernas räkenskapsammandrag.....	36
3.3.2	Genomsnittskostnader för olika LSS-insatser .....	37
3.3.3	Grundläggande standardkostnad .....	38
3.3.4	Koncentrations- och personalkostnadsindex.....	39
3.3.5	Slutlig standardkostnad, bidrag och avgift .....	40
3.3.6	Införanderegler.....	40
3.4	Möjligheter att ändra i kommunernas underlag .....	41
<b>4</b>	<b>Uppföljning av kostnadsutjämnigen för LSS 2004– 2006 .....</b>	<b>43</b>
4.1	Inledning.....	43
4.2	Kostnadsutvecklingen och kostnadsskillnader mellan kommuner.....	43
4.3	Skillnader i LSS-insatser mellan kommuner .....	49
4.4	Hur skillnader i insatser och kostnader beaktas i utjämnigen .....	50
4.5	Resultat av uppföljningen .....	53
4.5.1	Förändringar i kostnadsutjämnigen till följd av årliga uppdateringar .....	53
4.5.2	Träffsäkerheten – jämförelser mellan kostnadsutjämnigen och redovisade kostnader .....	54
4.5.3	Kostnadsutjämnigen och stabiliteten .....	62
4.5.4	Jämförelser med systemet för kommunalekonomisk utjämning .....	63

4.6	Köp och försäljning av verksamhet och dess påverkan på personalkostnadsindexet .....	65
4.7	Begäran om rättningar i beräkningsunderlaget och överklaganden .....	66
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag inför 2007 års kostnadsutjämnning för LSS .....</b>	<b>69</b>
5.1	Utgångspunkter .....	69
5.2	Överväganden och förslag.....	70
5.2.1	Förslaget.....	70
5.2.2	Påverkbarheten på underlaget för beräkningarna .....	72
5.2.3	Förändringar i insatsstatistiken .....	73
5.2.4	Vissa ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen .....	74
5.2.5	Särskilt bidrag till vissa kommuner.....	76
<b>6</b>	<b>Det fortsatta arbetet .....</b>	<b>79</b>
6.1	Utgångspunkter för det fortsatta arbetet.....	79
6.2	Pågående arbete och uppdrag.....	80
6.3	Det fortsatta arbetet .....	81
<b>Bilaga 1</b>	<b>Kommittédirektiv .....</b>	<b>83</b>





# Sammanfattning

LSS-utjämningskommittén har regeringens uppdrag att utreda vissa frågor rörande kostnadsutjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet och vid behov föreslå förändringar på såväl kort som lång sikt. I detta delbetänkande föreslås vissa förändringar på kort sikt. Förändringarna föreslås införas från och med 2007.

I direktiven anges två redovisningstidpunkter. Utredningsarbetet har därför delats upp i två delar, där del 1 redovisas i detta delbetänkande. Utredningsarbetet har hittills i huvudsak inriktats mot de förslag till förändringar som enligt vår bedömning skall genomföras från och med 2007. Del 1 omfattar bl.a. att frågan om och hur personalkostnads- och koncentrationsindex skall uppdateras inför 2007. Dessa index skall ta hänsyn till hur kostnaderna påverkas stödets omfattning och s.k. stordriftsfördelar i verksamheten. Uppläggningsen av utredningsuppdraget beskrivs i kapitel 1.2.

Arbetet har inletts med en genomgång av kostnadsutjämningsmodellen för LSS-verksamhet, vilket omfattat analyser av beräkningar och utfall för enskilda kommuner och grupper av kommuner. Delar av beräknings- och analysarbetet har genomförts av Statistiska centralbyrån. Analyser av modellens träffsäkerhet har gjorts genom att jämföra beräknade standardkostnader med faktiska kostnader för enskilda kommuner. Analys av hur personalkostnads- och koncentrationsindex påverkar resultatet har gjorts som underlag för förslag om vilka uppdateringar som kan behöva göras av dessa index.

En hearing med företrädare för ett tiotal kommuner har genomförts för att ge underlag för det fortsatta arbetet att bedöma systemets måluppfyllelse, upplevda träffsäkerhet, påverkbarhet och brister samt för att få fram förslag till förbättringar av systemet.

I bakgrundskapitlen 2 och 3 beskrivs kortfattat lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), huvudmannaskapsförändringar och ekonomiska regleringar i samband med

dessa samt hur problemen med de ojämnt fördelade kostnaderna mellan kommuner för LSS-verksamheten hanterats av tidigare utredningar och i statsbidragssystem. Vidare redovisas uppbyggnaden av det nuvarande kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS och det underlag som används vid de årliga beräkningarna.

Den uppföljning av kostnadsutjämningsystemet för åren 2004–2006, som redovisas i kapitel 4, visar på betydande skillnader mellan kommuner i antalet insatser och i nettokostnader per invånare. Intervallet kring riksgenomsnittet var 2004 mellan -2 400 och ca +3 600 kronor per invånare. Skillnaden motsvarar ett skatteuttag på närmare 4 procent (4 kronor) vid en riksgenomsnittlig skattekraft. Under senare år har antalet kommuner med höga kostnader ökat och antalet med låga har minskat, men kostnadsskillnaderna mellan kommunerna har snarare ökat än minskat. För det stora flertalet kommuner ligger den årliga kostnadsförändringen i förhållande till den riksgenomsnittliga förändringen inom intervallet +/- 250 kronor per invånare. Över 90 procent ligger i intervallet +/- 500 kronor per invånare. För ett fåtal kommuner har dock förändringen varit ca 2 000 kronor per invånare eller mer. En väsentlig förklaring till detta är förändringar i kostnadsavtal mellan kommuner, bl.a. i samband med att länsvisa utjämningsystem utvecklats eller omförhandlats. Assistanskommittén har fått tilläggsuppdrag att se över LSS och skall bl.a. analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen. Det är enligt direktiven (dir. 2006:68) viktigt att få belyst varför kostnaderna ökar i den utsträckning som sker och varför skillnaderna är så stora mellan kommuner.

De årliga förändringarna i kostnadsutjämningsystemet för LSS-verksamhet beror på att underlaget för beräkningarna uppdateras. Såväl antalet insatser av olika typ som genomsnittskostnader för de olika insatserna och den riksgenomsnittliga kostnaden för LSS-verksamhet har hittills uppdaterats årligen. Koncentrations- och personalkostnadsindex har hittills uppdaterats en gång, 2006. Någon tendens till minskad spridning mellan kommunerna i bidrag och avgift kan inte utläsas. Antalet kommuner som får bidrag har minskat och de som betalar avgift har ökat i antal. Antalet kommuner med stora avgifter och stora bidrag har ökat något i antal samtidigt som antalet kommuner med lägre bidrag och avgifter minskat sedan 2004 års utjämningsår.

Kostnadsutjämningsmodellens träffsäkerhet, dvs. överensstämmelsen mellan i modellen beräknade standardkostnader och redovisade nettokostnader för verksamheten två år tidigare, försämrades mel-

lan 2004 och 2005. Genom en delvis uppdateringen av koncentrations- och personalkostnadsindex förbättrades träffsäkerheten 2006, men träffbilden mätt utifrån 2004 års kostnader hade blivit ännu bättre om en full uppdatering av index till 2004 års nivå gjorts.

En full uppdatering medför en större följsamhet mellan standardkostnader och de redovisade nettokostnaderna om jämförelser ske sker mot det kostnadsår som väljs för utjämningen, men genom att personalkostnadsskillnaderna endast utjämnas till 70 procent genom personalkostnadsindex finns en tendens till att kommuner med låga kostnader för LSS-verksamhet blir överkompenserade i förhållande till sina kostnader. Flera kommuner med höga kostnader blir av samma orsak underkompenserade i förhållande till sina kostnader.

För de tre år som LSS-utjämningen tillämpats är antalet kommuner med större avvikelser mellan standardkostnad och nettokostnad högst 2005 då ingen uppdatering av indexen gjordes och lägst 2004 då en uppdatering till årsvärde på dessa index gjordes. Antalet kommuner i olika bidrags-/avgiftsintervall har varierat mellan åren. Mellan två tredjedelar och tre fjärdedelar av kommunerna ligger i intervallet +/- 250 kronor per invånare i årlig förändring i bidrag/avgift. Jämfört med var och en av de verksamheter som ingår i det kommunalekonomiska utjämningsystemet är det betydligt fler kommuner som har stora förändringar i LSS-utjämningen, trots att de verksamheter som ingår i den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen vanligtvis har avsevärt högre kostnader. Om man jämför den sammantagna nettoförändringen över alla verksamheter i den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen är variationsvidden mindre i LSS-utjämningen och förändringarna över en treårsperiod mer koncentrerad till intervallen +/- 200 och +/- 400 kronor per invånare. Stabiliteten är dock betydligt lägre i LSS-utjämningen jämfört med den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen, där förändringar i de olika verksamheterna i en kommun i stor utsträckning går åt olika håll och i viss mån tar ut varandra.

I LSS-utjämningen omfördelas årligen närmare 2 miljarder kronor mellan kommuner på en verksamhet vars nettokostnader är drygt 25 miljarder kronor. Nettoomfördelningen över kärnverksamheterna i den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen är drygt 5 miljarder kronor för kommunerna på verksamheter som sammantaget kostar ca 240 miljarder kronor. Om man räknar varje

verksamhet för sig omfördelas dock avsevärt mer, ca 20 miljarder kronor. För landstingen omfördelas drygt 1,5 miljarder kronor på en verksamhet som kostar ca 135 miljarder kronor.

Mot bakgrund av det underlag som tagits fram och analyserats i uppföljningsarbetet anser vi att utjämningsystemet för LSS-kostnader så långt det är möjligt bör avspegla hur verksamheten ser ut genom att använda så aktuella statistiska uppgifter som möjligt. Utgångspunkten är därför att tidseftersläpningen av förändringar av verksamheten bör vara så kort som möjligt både vad gäller antalet LSS-insatser och basår för indexen samtidigt som påverkbarheten på underlaget skall vara så låg som möjligt.

Inför bidrags- och avgiftsåret 2007 föreslår vi att personalkostnads- och koncentrationsindex uppdateras till 2005 års nivå (se avsnitt 5). Vi bedömer vidare att kommuner vars bidrag eller avgift, till följd av indexuppdateringen, försämras med mer än ett belopp som motsvarar 200 kronor bör ges möjlighet att söka statsbidrag från regeringen.

# Förkortningar

HVB	Hem för vård och boende
dir.	Kommittédirektiv
LASS	Lagen (1993:389) om assistansersättning
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
K-IX	Koncentrationsindex
PK-IX	Personalkostnadsindex
prop.	Regeringens proposition
RS	Räkenskapssammandraget
SCB	Statistiska centralbyrån
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar



# 1 Inledning

## 1.1 Utredningsuppdraget

Utredarens uppdrag enligt direktiven (dir. 2006:15) är att följa upp och se över kostnadsutjämningsystemet för LSS-verksamhet och vid behov föreslå förändringar. Uppdraget gäller i korthet att bedöma om målet med systemet uppnåtts och hur tidseftersläpningen och påverkbarheten på beräkningsunderlaget samt kvalitén i kommunernas uppgiftslämnande inverkar på resultatet. Vidare ingår att undersöka förenklingsmöjligheter i systemet, om utjämningsystemet påverkar LSS-verksamheten samt om oklarheter i regelverket för LSS har inverkan på kostnadsutjämnningen.

Sammanfattningsvis skall utredaren enligt direktiven

- 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 åtgärder som kan vidtas för att begränsa påverkbarheten, samt
- undersöka om det finns samband mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunens LSS-verksamhet.

Eftersom underlaget för LSS-utjämningsen i stor utsträckning utgörs av beslut om insatser som kommunerna själva fattat är systemet påverkbart. Dessutom baseras beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisar i sitt räkenskapsammandrag. Utredaren skall därför undersöka om och i så fall hur och i vilken omfattning denna påverkbarhet kan ha inverkat på utfallet i LSS-utjämningsen.

I uppdraget ingår att granska de statistiska uppgifter som kommunerna lämnar till statistikansvariga myndigheter. Utredaren skall därvid se över möjligheterna att öka kvaliteten i uppgiftslämnandet och formerna för detta. Utredaren skall också överväga om det går att ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar genom att tidigarelägga den tidpunkt då Statistiska centralbyrån (SCB) skall lämna preliminära uppgifter om bidrag och avgifter till kommunerna året före bidrags-/avgiftsåret.

Mot bakgrund av den påverkbarhet som finns ingår i uppdraget att pröva 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. Direktiven redovisas i bilaga 1.

## 1.2 Utredningsarbetets inriktning och uppläggning

I direktiven anges två redovisningstidpunkter till regeringen. Utredningsarbetet har därför delats upp i två delar, etapper, där del 1 avser den del av uppdraget som skall redovisas sommaren 2006. Utredningsarbetet under vintern/våren har därför inriktas mot de förslag till förändringar som enligt utredarens bedömning skall genomföras från och med 2007. Förslag måste i del 1 begränsas till



möjliga förändringar av LSS-utjämningsförordningen.<sup>1</sup> Några förändringar av LSS-utjämningslagarna<sup>2</sup> har nämligen inte bedömts möjliga att genomföra på den korta tid som står till buds. Del 1 omfattar bl.a. att ta ställning till och föreslå om och hur personalkostnads- och koncentrationsindex skall uppdateras inför i första hand 2007.

Del 1 omfattar enligt utredningens arbetsplan i huvudsak delar av de fyra första punkterna i direktiven, men även vissa frågor som huvudsakligen avses bli behandlade i del 2 har av tidsskäl påbörjats redan innan denna första avrapportering till regeringen.

Arbetet har inletts med en genomgång av kostnadsutjämningsmodellen för LSS-verksamhet, vilket omfattat analyser av beräkningar och utfall för enskilda kommuner och grupper av kommuner samt jämförelser med de kostnader kommunerna redovisat för verksamheten. Delar av beräknings- och analysarbetet m.m. har lagts ut som uppdrag till SCB. Analyser av modellens träffsäkerhet har gjorts genom att jämföra beräknade standardkostnader med faktiska kostnader för olika kommungrupper och enskilda kommuner. Träffsäkerheten har bl.a. bedömts med hjälp av statistiska metoder. Analys av hur personalkostnads- och koncentrationsindex påverkar resultatet har gjorts som underlag för förslag om vilka uppdateringar som kan behöva göras av dessa index.

I arbetet används relevant material från tidigare gjorda utredningar som underlag. Vidare utnyttjas och kompletteras det underlag som SCB tagit fram under våren 2005 i samband med uppdraget att föreslå lämplig metod för att öka stabiliteten i kostnadsutjämnningen.

En hearing med företrädare för ett drygt tiotal kommuner har genomförts i april 2006 med syftet att ge underlag för det fortsatta arbetet att bedöma systemets måluppfyllelse, upplevda träffsäkerhet, påverkbarhet och brister samt för att få fram förslag till förbättringar. Vid hearingen diskuterades även förutsättningarna att genom fältstudier i ett urval kommuner dels undersöka påverkbarheten, dels undersöka om det finns samband mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunens LSS-verksamhet. En

---

<sup>1</sup> Förordningen (2004:9) om utjämningsbidrag till och utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>2</sup> Lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

konsult har anlåtats för att genomföra dessa fältstudier i samarbete med de berörda kommunerna.

Som underlag för arbetet har utredaren och sekreteraren sammanträffat med olika kommunföreträdare.

De genomsnittskostnader som används i utjämningsberäkningarna är för flertalet LSS-insatser schablonmässigt beräknade. Ett arbete har påbörjats för att följa upp dessa kostnader och även undersöka om vissa insatser i utjämningsberäkningarna kan behöva omdefinieras.

En arbetsplan för del 2 av utredningsarbetet är under utformning.

## 2 Bakgrund

### 2.1 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. I samband med detta upphörde omsorgslagen (1985:568) att gälla. Omsorgslagen gav främst personer med utvecklingsstörning rätt till stöd- och hjälpinsatser. Ansvaret för insatserna enligt omsorgslagen åvilade landstingen.

LSS utgör en väsentlig del av den handikappreform som riksdagen beslutat om 1993. Syftet med LSS är i första hand att ge personer med omfattande funktionshinder en starkare ställning i samhället. Enligt 1 § kan insatser beviljas till 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 omfattande behov av stöd och service.

De personer som tillhör de tre personkretsgrupperna har enligt 7 § rätt till stöd och service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om detta behov inte tillgodoses på annat sätt. Rätten till en insats enligt LSS innebär inte att den enskilde med automatik har rätt till andra insatser enligt lagen.

Insatserna skall enligt 5 § främja människors jämlikhet i levnadsvillkoren och fulla delaktighet i samhällslivet. Målet skall vara att personer med funktionshinder skall få möjlighet att leva som andra. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade samt anpassas till det individuella behov som personer med funktionshinder har. Den

enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Att en person får insatser enligt LSS innebär inte att personens möjligheter att få insatser enligt andra lagar, framför allt socialtjänstlagen (2001:453), begränsas.

Insatserna för stöd och service enligt LSS regleras i 9 § och är

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

Insatsen daglig verksamhet har endast personer som ingår i personkretsgrupperna 1 och 2 rätt till (7 § första stycket).

För att ha rätt till insatsen personlig assistans krävs att personen har vissa grundläggande hjälpbehov utöver att personen skall ha stora och varaktiga funktionshinder (9 a §). För att över huvud taget vara berättigad till insatsen krävs att personen behöver praktisk hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen. Behov av insatser för att förmå en person att klä på sig, äta etc. berättigar inte till personlig assistans (prop. 1995/96:146).

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insatsen för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Punkt 9 reglerar vuxnas rätt till bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad. I regeringens proposition Stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) anges att en bostad enligt denna punkt kan utformas på olika sätt. Tre huvudformer kan dock urskiljas. Med servicebostad avses en fullvärdig bostad med god tillgänglighet där omfattande service och vård ges dygnet runt. Bostaden upplåts på sedvanligt sätt. Servicehus är beteckning för en anläggning som har flera servicebostäder, visst fast basstöd för hela anläggningen samt gemensamma utrymmen för service och gemenskap. I en gruppboende skall finnas nödvändig fast kollektiv bemanning som i huvudsak skall täcka de boendes hela stödbehov. Gruppboendet är tänkt för den som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. Antalet boende i en gruppboende bör vara litet. En särskilt anpassad bostad är en vanlig bostad med viss grundanpassning. Bostaden har ingen fast bemanning.

Särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre, sjukhem, hem för vård eller boende (HVB), familjehem för vuxna och liknande insatser är inte insatser enligt LSS utan beviljas som bistånd enligt socialtjänstlagen.

Insatser enligt LSS skall endast ges om personer som har rätt till dem begär det (8 §).

Kommunerna har ansvaret för flertalet av insatserna, medan landstingen har ansvaret för rådgivning och annat personligt stöd (2 §). Kommuner och landsting kan dock sluta avtal enligt 17 § andra stycket om en annan ansvarsfördelning och det har också skett i några län avseende råd och stöd.

## **2.2 Lagen (1993:389) om assistansersättning – LASS**

Den statliga assistansersättningen regleras i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Assistansersättningen är ett bidrag inom socialförsäkringen för att bekosta personlig assistans enligt 9 § 2 LSS.

Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd. Den som beviljas assistansersättning har ett mycket stort inflytande över vem eller vilka som skall ge den personliga assistansen, när den skall lämnas och vem som skall ha arbetsgivaransvaret för assisten-

ten (kommun, brukarkooperativ, enskilt företag eller den ersättningsberättigade själv).

Enligt 2 § LASS handläggs frågor om assistansersättning av Försäkringskassan.

En förutsättning för att erhålla assistansersättning är att personen i fråga bedöms tillhöra personkretsen i LSS och har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov i den dagliga livsföringen under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan (3 §).

Tidigare gavs enbart assistansersättning till personer yngre än 65 år, men sedan den 1 januari 2001 gäller att assistansersättning även kan ges till personer äldre än 65 år i de fall assistans beviljats till den enskilde innan denne fyllt 65 år. Insatsen får dock inte utökas även om behoven växer. Däremot kan personen i fråga ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen till de utökade behoven i form av t.ex. hemtjänst.

Assistansersättning lämnas med ett schablonbelopp per timme (219 kronor 2006). Assistansersättning betalas i regel inte ut för tid då den ersättningsberättigade vårdas på sjukhus eller vistas i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet. Ersättning lämnas inte heller till person som bor i en gruppboende eftersom det i en sådan bostad finns en fast kollektiv bemanning och behovet därmed tillgodoses på annat sätt (4 §).

Kommunerna har kostnadsansvaret för de första 20 timmarna personlig assistans per vecka medan staten har kostnadsansvaret för de överskjutande timmarna (19 §). Utöver kostnadsansvaret för de första 20 timmarna har kommunerna även kostnader för behov av utökad assistans vid t.ex. sjukdom.

### **2.3 Huvudmannaskapsförändring, ekonomiska regleringar och länsvisa mellankommunala kostnadsutjämnings**

I och med införandet av LSS överfördes huvudmannaskapet för bl.a. omsorgen om personer med utvecklingsstörning från landstingen till kommunerna. Personkretsgrupperna 1 och 2 i LSS omfattades dessförinnan av personkretsen i omsorgslagen (1985:568). Personerna fick insatser med stöd av denna lag. Personer med omfattande fysiska och psykiska funktionshinder, personkretsgrupp 3 i LSS, fick innan LSS infördes biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen för det stöd och den service de hade behov av.

Huvudmannaskapsförändringen för omsorgsverksamheten genomfördes successivt under perioden 1991–1996. I de flesta länen skedde överföringen vid årsskiftet 1994/95 eller 1995/96.

Den ekonomiska regleringen skedde genom att landstinget sänkte skattesatsen och kommunerna höjde skattesatsen i motsvarande mån.

I samtliga län, utom Gotland, har kommunerna funnit det önskvärt att försöka utjämna kostnadsskillnaderna mellan sig för den övertagna omsorgsverksamheten. Detta har gjorts genom länsvisa överenskommelser, s.k. mellankommunala utjämningsystem.

Utjämningsystem mellan kommuner kräver lagstöd. Sådant lagstöd finns enligt 17 § LSS och enligt 16 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

Enligt 17 § tredje stycket LSS får kommuner i ett län lämna ekonomiskt bidrag till varandra om så behövs för att utjämna kostnaderna dem emellan. En förutsättning är dock att överlåtelse skett från ett landsting till samtliga kommuner som ingår i landstinget. Om en överlåtelse av huvudmannaskap skett så att ansvaret för en uppgift genom avtal flyttats över från ett landsting till en kommun eller från en kommun till ett landsting får överlåtaren enligt samma stycke lämna ekonomiskt bidrag till mottagaren. Bestämmelsen är till för att de huvudmannaskapsförändringar som är motiverade av lokala förhållanden skall kunna regleras ekonomiskt mellan parterna och därmed underlättas. Detta framgår av regeringens proposition 1992/93:159. I propositionen sägs även att systemet med kostnadsutjämning mellan kommunerna eller med bidrag mellan landsting och kommuner endast bör användas övergångsvis.

Den länsvisa kostnadsutjämningsen har lösts särskilt i varje län för sig, vilket resulterat i att det funnits flera olika typer av modeller för utjämning mellan kommuner med olika varaktighetstider. I några län kunde kommunerna inte komma överens om hur utjämningsen skulle ske. Regeringen utsåg därför en förhandlingsdelegation i dessa län som bistod kommunerna i förhandlingarna.

I många länsvisa utjämningsystem har det funnits klausuler som innebär att den länsvisa utjämningsen skall upphöra eller omförhandlas i det fall ett nationellt utjämningsystem införs.

År 2006 har samtliga mellankommunalt utjämningsystem upphört.

## **2.4 Tidigare utredningar om kostnadsutjämning för LSS-verksamhet**

### **2.4.1 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 borde 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 därefter 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 där skillnader i skatteväxlingsnivåer mellan länen beaktas.

### **2.4.2 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.



### 2.4.3 Statsbidragsberedningen

Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU 1994:144), vars förslag med vissa justeringar ligger till grund för kostnadsutjämningen i det nuvarande systemet för kommunal-ekonomisk utjämning 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.

### 2.4.4 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 promemorian 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 utjämnings-systemet.

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 kostnadsutjämnningen med en sådan lösning i praktiken var begränsade. Man konstaterade emellertid att nödvändig statistik saknades vid denna tidpunkt.

Samma arbetsgrupp genomförde under hösten 1996 en fältstudie i ett urval av kommuner för att undersöka kostnaderna för kommunernas LSS-insatser (Ds 1997:34).

#### **2.4.5 Kommunala utjämningsutredningen**

Kommunala utjämningsutredningen, som i december 1998 lade fram betänkandet Kostnadsutjämnning 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 kostnadsutjämnning av LSS-verksamheten i det nationella utjämningsystemet.

Utredningen gjorde 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 utjämnning behövs.

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

#### **2.4.6 Arbetsgrupp med uppdrag att ta fram förslag till ett statsbidrag för utjämnning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt LSS**

Våren 1999 tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att utforma ett förslag till ett statsbidrag för utjämnning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt LSS. Arbetsgruppens resultat presenterades i promemorian Förslag till utjämnning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamhet (Ds 1999:72).

Arbetsgruppen 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 innebar att deras egna kostnader skulle ligga till grund för utjämningsystemet.

Kommuner som dessutom hade personer i särskilt kostnadskrävande vårdformer, och som samtidigt hade en genomsnittlig kostnad över riksgenomsnittet, föreslogs därutöver ges 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.

Arbetsgruppen beskrev också en alternativ modell för utjämning utifrån individuella behov av stöd, service och omvårdnad för personer i personkrets 1 och 2. Modellen avsågs framför allt gälla personer 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 tidsskäl.

#### **2.4.7 Kommittén Utjämning av LSS-kostnader**

I december 2000 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté för att utreda hur utjämningen skulle ske för kostnadsskillnader mellan kommuner avseende verksamhet enligt LSS.

Kommittén föreslog att ett utjämningsystem skulle införas som skulle omfatta alla kommuner och ha en långtgående utjämning som både stödjer kommuner som har och utvecklar verksamhet. Det föreslagna systemet skulle också stimulera kommuner som har

lite verksamhet i förhållande till invånarantalet att bygga upp en egen verksamhet.

Kommitténs förslag som redovisades i betänkandet Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103) omfattar såväl alla personkretsar som alla LSS-insatser, exklusive råd och stöd, samt de 20 första timmarna av assistansersättningen enligt LASS.

Kommittén föreslog att en grundläggande strukturkostnad skulle beräknas för varje kommun. Därutöver skulle ett koncentrations- och ett personalkostnadsindex justera den beräknade strukturkostnaden. Den modell som kommittén förespråkade var den s.k. genomsnittsmodellen. Kommittén hade också en alternativ modell, bruttoutjämningsmodellen, som till skillnad från genomsnittsmodellen innebar att alla kommuner skulle få ett bidrag som motsvarade den beräknade strukturkostnaden. Skillnaden mellan dessa två modeller var finansieringen. Genomsnittsmodellen innebar att systemet finansierar sig självt genom omfördelning av medel mellan kommunerna, medan bruttomodellen innebar att riksdagen skulle besluta om en nivåsenkning av det tidigare generella statsbidraget, men också att de framtida kostnadsökningar som skulle uppkomma i LSS-verksamheten skulle finansieras genom en reglering av det generella statsbidraget.

## 2.5 Statliga bidrag för utjämning av kostnadsskillnader

Efter den remissomgång som följde av promemorian Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamheten (Ds 1999:72), konstaterade regeringen att remissinstanserna hade stora invändningar mot det förslag som arbetsgruppen hade lämnat. Regeringen ansåg dock att det fanns ett behov av utjämning, men inte enligt den modell som hade föreslagits. Regeringens förslag var att införa ett högkostnadsskydd för kommuner med höga kostnader för verksamhet enligt LSS.

Regeringen beslutade att två specialdestinerade statsbidrag skulle införas. Ett statsbidrag administrerades av regeringen (Finansdepartementet) och bestod av en beräkningsmodell som tog hänsyn till kommunernas nettokostnader, men endast vissa insatser för personkretsgrupperna 1 och 2. Dessutom togs hänsyn till intäkter/kostnader som kommunerna hade som en följd av de länsvisa mellankommunala kostnadsutjämningsystemen.

Det andra statsbidraget som administrerades av Socialstyrelsen innebar ett ansökningsförfarande där kommuner med LSS-kostnader som översteg en viss nivå kunde ansöka om medel.

Regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera de två statsbidragen och Socialstyrelsens slutsats var att vissa kommuner blev överkompenserade eftersom de fick statsbidrag för höga kostnader efter två olika principer (Dnr Fi2002/995).

## **2.6 Nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS införs**

Den 1 mars 2004 infördes en nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS som baserade sig på kommitténs Utjämning av LSS-kostnader betänkande (SOU 2002:103, prop. 2002/03:151). Remissyttrandena över betänkandet vittnade om att behovet av att införa en sådan kostnadsutjämning var stort. Remissinstanserna hade visserligen med övertygande majoritet förespråkade den s.k. bruttoutjämningsmodellen, men eftersom beräkningstekniken för kostnadsutjämningen var densamma i båda modellerna ansåg regeringen att den s.k. genomsnittsmodellen borde genomföras. Till skillnad från kommittén ansåg regeringen att verksamhetsstatistik och verksamhetens redovisade kostnader från samma år skulle ligga till grund för beräkningarna. Kommittén hade föreslagit att LSS-statistiken året före bidrags- och avgiftsåret skulle ligga till grund för beräkningarna, medan regeringen ansåg att detta skulle leda till att någon preliminär beräkning inte skulle kunna göras. Det skulle i så fall ge kommunerna dåliga planeringsförutsättningar.

Remissinstansernas övriga synpunkter gällde givetvis finansieringsfrågan, men också förslaget om koncentrations- och personalkostnadsindex ifrågasattes. Det var främst den teoretiska grunden för de s.k. stordriftsfördelar som låg bakom koncentrationsindexet som var ifrågasatt. Kritiken av personalkostnadsindexet gällde i första hand kompensationsgraden, 70 procent, som vissa instanser ville sänka medan andra ville höja. En annan kritik som framfördes var att personalkostnadsindexet, som bygger på enskilda kommuners redovisade kostnader, skulle leda till en minskad effektivitet och att det statistiska underlaget var möjligt att påverka.

## 2.7 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Under större delen av 1900-talet har kommuner och landsting fått någon form av statligt bidrag i syfte att utjämna skillnader i ekonomiska förutsättningar. Det har således sedan lång tid tillbaka funnits en bred politisk uppslutning om att medborgarna bör ha tillgång till likvärdiga välfärdstjänster oavsett var i Sverige de är bosatta. Ett kommunalt utjämningsystem i egentlig mening infördes dock först 1966. Större omläggningar i utjämningsystemen har skett 1993 och 1996 och från och med 2005 infördes ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning. Systemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning (utjämningslagen) och i förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning (utjämningsförordningen).

Förutsättningarna att uppnå ett mål om tillgång till likvärdiga välfärdstjänster är emellertid ganska olika och i vissa fall mycket olika mellan kommunerna i landet. För det första finns det skillnader i beskattningsbara inkomster, vilket påverkar skatteintäkterna. För det andra finns skillnader i åldersstruktur, social och geografisk struktur, vilket påverkar behoven av kommunala välfärdstjänster och kostnaderna för att utföra dessa tjänster.

Utan utjämning för skillnader i skattekraft skulle exempelvis invånarna i Årjängs kommun behöva betala mer än dubbelt så hög kommunalskatt som de som bor i Danderyds kommun för att båda kommunerna skulle få in lika stora skatteintäkter per invånare.

Kostnaderna för de kommunala verksamheterna varierar inte minst på grund av skillnaderna i befolkningens ålder, från i genomsnitt ca 8 000 kronor per invånare i åldrarna 19–64 år till över 250 000 kronor per invånare i åldrarna över 90 år. Kostnaderna för äldreomsorgen i Håbo kommun, där andelen äldre är lägst i landet, har i kostnadsutjämnningen beräknats till ca 2 700 kronor per invånare i kommunen. I Åsele kommun, med en mycket hög andel äldre, har kostnaderna på motsvarande sätt beräknats till närmare 15 000 kronor per invånare i kommunen. Denna skillnad motsvarar 8 procent i kommunalskatt räknat på ett riksgenomsnittligt skatteunderlag per invånare. En liten glesbygdskommun med många äldre som behöver vård och omsorg skulle, om ingen utjämning fanns, få svårt att erbjuda äldreomsorg utan att ta ut en mycket hög kommunalskatt.

Det nya utjämningsystemet kan delas upp i fem olika delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebi-

drag och regleringsbidrag/-avgift. Genom systemet fördelades 2005 netto drygt 55 miljarder kronor från staten till kommuner och landsting.

Inkomstutjämningsbidrag ges till kommuner med en skattekraft under 115 procent av medelskattekraften i landet och en inkomstutjämningsavgift betalas över dessa nivåer (4–6 §§ utjämningslagen). I inkomstutjämnningen tas även hänsyn till skatteväxlingarna mellan kommuner och landsting i respektive län från och med 1991, dvs. även de växlingar som gjordes till följd av ändrat huvudmannaskap för LSS-verksamhet. Det innebär att kommunerna i län som övertagit en större LSS-verksamhet från landstinget och därför skatteväxlat på en högre nivå får ett större inkomstutjämningsbidrag än kommunerna i län som skatteväxlat på en lägre nivå. Landstinget får samtidigt ett lägre inkomstutjämningsbidrag.

Kostnadsutjämnningen sker genom bidrag och avgifter enligt samma principer som i kostnadsutjämnningen för LSS-verksamhet (8–10 §§).

Ett strukturbidrag har införts för de kommuner och landsting som uppfyller särskilda kriterier (11–12 §§). Det utbetalas till vissa kommuner och landsting med ett belopp som motsvarar utfallet av vissa delar av tidigare men senare slopad kostnadsutjämnning samt den del av bidragsminskningen till följd av de gjorda systemförändringarna som överstiger en viss nivå.

Särskilda införandebidrag tillämpas för åren 2005–2010 för kommuner och landsting med negativa intäktsförändringar till följd av att det nya systemet införs (13–14 §§). Genom införandebidrag begränsas den årliga negativa bidragsförändringen under perioden.

Slutligen har regleringsavgifter och regleringsbidrag införts för att summan av alla bidrag och avgifter i det nya systemet skall överensstämma med ramanslaget för Kommunalekonomisk utjämnning (15–16 §§). De används även för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

Skillnaderna mellan 2004 och 2005 samt fördelningen på olika bidrag och avgifter inom anslaget 48:1 Kommunalekonomisk utjämnning framgår av tabell 2.1. Observera att det generella statsbidraget upphört 2005 och att strukturbidraget och regleringsavgiften tillkommer från och med 2005. Till följd av systemförändringarna ligger inkomstutjämningsbidrag och -avgifter på helt skilda nivåer 2004 och 2005.

**Tabell 2.1 Generellt statsbidrag och utjämningsystemet 2004 och kommunal-ekonomisk utjämning 2005. Miljarder kronor, löpande priser**

	Kommuner		Landsting	
	2004	2005	2004	2005
Generellt statsbidrag	34,0		7,5	
Inkomstutjämningsbidrag	13,8	45,0	5,3	14,9
Inkomstutjämningsavgift	-13,2	-3,4	-5,7	-2,2
Kostnadsutjämningsbidrag	5,3	4,6	1,5	1,2
Kostnadsutjämningsavgift	-5,3	-4,7	-1,5	-1,3
Införandebidrag	1,6	1,5	1,6	0,6
Nivåjustering	-1,7		-1,6	
Strukturbidrag		1,5		0,7
Regleringsavgift		-2,0		-1,5
<b>Totalt</b>	<b>34,5</b>	<b>42,6</b>	<b>7,1</b>	<b>12,6</b>

*Källa:* Utvecklingen inom den kommunala sektorn, regeringens skrivelse 2005/06:102.

I kostnadsutjämnningen beräknas för varje kommun en strukturkostnad med hjälp av ett antal delmodeller, en för varje verksamhet som omfattas av kostnadsutjämnningen. För varje ingående verksamhet beräknas en standardkostnad per kommun efter principer som liknar LSS-utjämnningen. Summan av en kommuns standardkostnader utgör kommunens strukturkostnad. Bidrag/avgifter beräknas kommunvis efter skillnaden mot den genomsnittliga strukturkostnaden i landet, dvs. på liknande sätt som i LSS-utjämnningen.

Kostnadsutjämnningen omfattar obligatoriska verksamheter och skall enbart utjämna för strukturellt betingade kostnadsskillnader. Med strukturellt betingade kostnader avses kostnader som är opåverkbara för den enskilda kommunen respektive landstinget och som hänger samman med t.ex. befolkningsstruktur, sociala förhållanden eller geografiska förutsättningar. Systemet syftar alltså inte till att utjämna för sådana faktiska kostnadsskillnader som hänger samman med val av avgiftsättning, servicenivå eller andra kvalitetsaspekter på utbudet av kommunal service och det är på denna punkt som LSS-utjämnningen avviker från kostnadsutjämnningen för övriga kommunala verksamheter.

Utjämnningen för övriga verksamheter skall bara ta sikte på att balansera skillnader i behov av kommunal service såsom det kan bestämmas med utgångspunkt från befolkningens sammansättning och andra förutsättningar för att producera service. Skillnader av



detta slag kan kommunerna och landstingen inte själva råda över. Utjämning sker efter den kostnad kommunen eller landstinget skulle ha haft om verksamheten bedrivits vid en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå. I de fall statsmakten vill påverka utvecklingen av verksamheterna förutsätter det att styrningen sker av verksamheterna och inte via utformningen av kostnadsutjämningsystemet.

Från och med 2005 omfattar kostnadsutjämningen för kommunerna nio verksamheter och kostnadsslag. Av sammanställningen framgår de faktorer som ligger till grund för beräkningen av standardkostnaden i några av dessa delmodeller.

Exempel på verksamheter och faktorer i kostnadsutjämningen fr.o.m. 2005.

Verksamhet/kostnadsslag	Faktorer
<b>Kommuner</b>	
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet.
Förskoleklass och grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med utländsk bakgrund.
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval.
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utomnordisk bakgrund och glesbygd.
Individ- och familjeomsorg - Barn- och ungdomsvård	Barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängdsstorlek upp till 75 000 invånare.
- Övrig verksamhet	Ensamstående kvinnor med barn, arbetssökande utan ersättning, flyktingar och övriga utländska medborgare, män med låg inkomst samt befolkningstäthet.
<b>Landsting</b>	
Hälsa- och sjukvård	Kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst, boendeform, personer i vårdtunga grupper samt gles byggelsestruktur.



## 3 Kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS

### 3.1 Systemets uppbyggnad

Systemet regleras i 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).

I ett första steg beräknas en kostnad per kommun som utgår från antalet personer med verkställda beslut om LSS-insatser per insatstyp multiplicerad med en nationell genomsnittskostnad per insats. Produkterna summeras och till den erhållna summan adderas kommunens ersättning till Försäkringskassan för de 20 första timmarna enligt LASS.

I steg 2 och 3 multipliceras denna kostnad med ett koncentrations- och ett personalkostnadsindex.

De för kommunerna beräknade standardkostnaderna räknas upp till bidrags- och avgiftsårets nivå med hjälp av den av regeringen prognostiserade förändringen av nettoprisindex.

Den slutliga kostnaden divideras sedan med antalet invånare, vilken ger kommunens standardkostnad.

### 3.2 Underlaget för beräkningarna

Underlaget för beräkningarna härrör från två källor: verksamhetsstatistiken från Socialstyrelsen och räkenskapssammandraget från Statistiska centralbyrån. Den statistik som ligger till grund för utjämningsåret härrör från två år tillbaka i tiden. Det innebär t.ex. att inför utjämningsåret 2007 används verksamhetsstatistiken från den 1 oktober 2005 och räkenskapssammandraget 2005.

### 3.3 Antalet LSS-insatser

Samtliga LSS-insatser, förutom råd och annat personligt stöd, ingår som faktorer i beräkning av standardkostnaden (2 § första stycket LSS-utjämningslagarna).

För bidrags- och avgiftsåret 2006 fördelade sig insatserna enligt följande:

**Tabell 3.1 Antalet insatser (2004)**

Insats	Antal insatser
Personlig assistans	3 920
Ledsagarservice	9 395
Kontaktperson	16 091
Avlösarservice	3 658
Korttidsvistelse	10 512
Korttidstillsyn	4 568
Boende	
Barn, övrigt	1 034
Barn i familjehem	214
Vuxna	19 903
Daglig verksamhet	24 128
<b>Totalt antal insatser</b>	<b>93 423</b>

*Källa:* Socialstyrelsens statistik 1 oktober som den redovisas inför bidrags- och avgiftsåret 2006. Vissa justeringar har gjorts jämfört med den officiella statistiken.

Summan av antalet insatser är inte lika med antalet personer eftersom en person kan ha en eller flera insatser samtidigt.

Bortsett från råd och stöd hade knappt hälften en insats, en tredjedel två insatser och 20 procent tre eller flera insatser.

#### 3.3.1 Kommunernas räkenskapssammandrag

Den andra statistiken som beräkningen av standardkostnaden bygger på är kommunernas räkenskapssammandrag (RS). RS är en statistisk källa som bygger på information om kommunernas bokslut och som varje år samlas in av Statistiska centralbyrån.

Syftet med undersökningen är att både på kommun- och riksnivå ge en tillförlitlig information om kommunernas ekonomi, nuläge och utveckling. RS används av nationalräkenskaperna som källa för att beräkna kommunernas del av BNP, finansiellt sparande, kommunernas investeringar, transfereringar samt de kommunala affärs-

verkens driftöverskott. RS är även en viktig källa för staten vid uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet såväl totalt som på kommunnivå.

LSS-utjämningsystemet är det enda system som direkt använder sig av enskilda kommuners redovisade kostnader som fördelningsgrund. I systemet för kommunalekonomisk utjämning används också uppgifter från RS men då för att beräkna genomsnittliga kostnader på riksnivå.

### 3.3.2 Genomsnittskostnader för olika LSS-insatser

Kostnader för en insats skiljer sig åt mellan kommuner och mellan olika individer i samma kommun. I beräkningen av standardkostnaden används genomsnittskostnader för olika LSS-insatser. Eftersom Sverige inte har ett system där man kan urskilja kostnader per person som har fått ett verkställt beslut enligt LSS används i utjämningsystemet genomsnittliga kostnader.

Teoretiskt innebär det att kostnaden för en insats på riksnivå divideras med antalet insatser i landet, vilken ger genomsnittskostnaden.

Den genomsnittliga kostnaden per insats baseras på dels räkenskapssammandragets redovisning av kostnaden för fyra grupper av insatser: boende, daglig verksamhet, personlig assistans och övriga insatser, dels Socialstyrelsens statistik över antalet personer som beviljats någon av dessa insatser den 1 oktober.

För att beräkna den genomsnittliga kostnaden för de insatser som inte är redovisade i RS används uppskattningar som gjordes av Kommittén Utjämning av LSS-kostnader utifrån uppgifter från ett urval av kommuner. Dessa uppskattningar utgår från att en bostad med särskild service för barn och ungdom motsvarar 140 procent av kostnaden för en bostad med särskild service för vuxna eller en annan särskildbostad för vuxna samtidigt som kostnaden för familjehem motsvarar 30 procent av kostnaden för en sådan bostad. Vidare uppskattas avlösarservice kosta 25 procent av insatsen korttidsvistelse eller insatsen korttidstillsyn. Ledsagarservice och kontaktperson antas motsvara 12,5 procent av kostnaden för korttidsvistelse.

I prop. 2002/03:151 ansåg regeringen att kommitténs uppskattningar skulle ligga till grund för beräkningarna, men att den relativa fördelningen borde uppdateras vid en tidpunkt som regeringen be-

slutar om. Det ligger inom ramen för denna utrednings uppdrag att följa upp dessa uppskattningar och vid behov uppdatera dem.

**Tabell 3.2      Genomsnittskostnader inför bidrags- och avgiftsåret 2006**

Insats	Genomsnittskostnad per insats
Personlig assistans	562 822
Ledsagarservice	20 458
Kontaktperson	20 458
Avlösarservice	40 915
Korttidsvistelse	163 660
Korttidstillsyn	163 660
Boende	
Barn, övrigt	847 820
Barn i familjehem	181 676
Vuxna	605 586
Daglig verksamhet	163 875

*Källa:* SCB.

Genomsnittskostnaden för personlig assistans i utjämningsystemet har ökat kraftigt sedan utjämningsystemet trädde i kraft. En delförklaring är att antalet som beviljats personlig assistans har ändrats genom att Socialstyrelsen har ändrat i definitionen i samband med statistikinsamlingen.

### 3.3.3 Grundläggande standardkostnad

Den grundläggande standardkostnaden beräknas genom att antalet verkställa beslut per insats enligt 9 § 2–10 LSS i varje kommun multipliceras med rikets genomsnittliga kostnad för respektive insats. Produkterna summeras därefter och adderas med kommunens ersättning till Försäkringskassan avseende LASS (2–3 §§ LSS-utjämningslagarna).

Den grundläggande standardkostnaden uttrycker vad det skulle kosta att bedriva verksamheten om kommunen har en riksgenomsnittlig kostnad. Det finns ingen koppling till kommunens egna faktiska kostnad för verksamheten, men det är inte heller syftet med denna grundläggande standardkostnad.

### 3.3.4 Koncentrations- och personalkostnadsindex

Koncentrationsindexet utgår ifrån att kommuner som har många personer med insatser enligt LSS borde ha lägre kostnader på grund av s.k. stordriftsfördelar och tvärtom. Indexet står för cirka 10 procent av utjämningsindexet. Detta index innebär att om andelen personer med beslut om LSS i proportion till andelen kommuninvånare är större än motsvarande beräkning för landet erhåller kommunen ett index som är lägre än 1,0.

Personalkostnadsindexet skall avspegla hur mycket kommunens redovisade kostnader skiljer sig från genomsnittskostnaderna i landet. I direktiven till Kommittén Utjämningsindex av LSS-kostnader angavs att om kommittén fann det möjligt borde utjämningsindexet baseras på behov av stöd och service. Det innebär i realiteten någon form av mätning av stödets omfattning. Problemet är att ett sådant behov är tämligen komplicerat att mäta över hela landet utifrån en utformad standard så att det sker på exakt samma sätt i alla kommuner. Kommittén konstaterade att ett enkelt sätt att mäta stödets omfattning var att ta hänsyn till de personalkostnader som kommunen hade eftersom det bör avspegla omfattningen på stödet, dvs. antalet anställda men också kvaliteten i insatsen. Mot denna bakgrund konstruerades detta index så att inte hela kostnaden utan enbart 70 procent av den beaktades för att minimera att staten utjämnar för skillnader i kvalitet mellan kommunerna. Fördelen med indexet, enligt Kommittén Utjämningsindex av LSS-kostnader (SOU 2002:103), är att det är neutralt oavsett om kommunen bedriver LSS-verksamhet i egen regi eller på entreprenad. De faktorer som ligger till grund för beräkningen omfattar i stort sett alla kostnader och intäkter som finns i verksamheten såsom löner, internt fördelade kostnader, ersättning till/från Försäkringskassan, entreprenader och köp av verksamhet. Nackdelen med indexet är risken för påverkbarhet. Därför föreslog regeringen att indexet inte skulle uppdateras årligen utan endast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer. Indexet utgör ca 40–45 procent av utjämningsindexet och det innebär att det har stor betydelse vilket värde kommunen får inledningsvis.

Av prop. 2002/03:151 framgår att vissa remissinstanser framförde kritiska synpunkter avseende indexet. Några remissinstanser, t.ex. Socialstyrelsen, var tveksam till koncentrationsindexet eftersom det konstrueras utifrån historiska kostnader, men styrelsen var även tveksamma till om stordriftsfördelar finns. Svenska Kom-

munförbundet ansåg att personalkostnadsindexet leder till risk att kostnader konserveras.

### 3.3.5 Slutlig standardkostnad, bidrag och avgift

Efter att SCB har beräknat en grundläggande standardkostnad justeras den med koncentrations- och personalkostnadsindex. Den slutliga standardkostnaden per kommun divideras sedan med antalet invånare den 1 november året före utjämningsåret, varvid en standardkostnad i kronor per invånare fås (4 § LSS-utjämningsförordningen).

En summering av alla kommuners slutliga standardkostnader dividerad med befolkningen i landet den 1 november året före utjämningsåret ger landets genomsnittliga standardkostnad i kronor per invånare. För 2006 är den genomsnittliga standardkostnaden 2 802 kronor per invånare.

En kommun som har en högre slutlig standardkostnad i kronor per invånare än landets genomsnittliga standardkostnad i kronor per invånare erhåller ett bidrag från staten och tvärtom (3 § LSS-utjämningslagarna). För 2006 är summan av alla bidrag 1 949 miljoner kronor och summan av alla avgifter 1 948 miljoner kronor. De sammanlagda bidragen respektive avgifterna är således i stort sett lika stora.

### 3.3.6 Införanderegler

Riksdagen har beslutat att systemet skall införas successivt genom att bidrags- och avgiftskommuner inledningsvis inte får fullt bidrag respektive inte får betala full avgift till systemet. Bakgrunden till detta är att avgiftskommunerna har svårare att anpassa sig till en situation där de blir tvungna att betala medel till staten som sedan omfördelar medlen till bidragskommunerna. Övergångsperioden sträcker sig under perioden 2004–2008 (se ikraftträdande- och övergångsbetämmelser till LSS-utjämningslagarna).

År 2004 begränsas den avgift som en kommun skall betala till högst 250 kronor per invånare, 2005 till högst 550 kronor per invånare, 2006 till högst 850 kronor per invånare, 2007 till högst 1 150 kronor per invånare och 2008 till högst 1 450 kronor per invånare.



År 2004 reduceras det bidrag som en kommun har rätt till med högst 270 kronor per invånare, 2005 med högst 70 kronor per invånare och 2006 med högst 15 kronor per invånare.

Efter att hänsyn tagits till införandereglerna är summan av alla bidrag 1 898 miljoner kronor och summan av alla avgifter 1 793 miljoner kronor 2006. Underskottet om 105 miljoner kronor regleras genom en motsvarande minskning av anslaget 48:1 Kommunal-ekonomisk utjämning.

### 3.4 Möjligheter att ändra i kommunernas underlag

Den statistik som används i beräkningar och som ligger till grund för Skatteverkets beslut om bidrag respektive avgifter avser en tidpunkt/period ett till två år innan beslutet fattas av Skatteverket.

Normalt sett har kommunerna goda möjligheter att ändra i statistiken efter uppgiftslämnandet, men Regeringskansliet och berörda myndigheter har observerat att det i många fall inte är förrän de preliminära beräkningarna erhållits från SCB som kvalitetskontrollen i kommunerna påbörjas.

Kommunerna har möjlighet att ändra lämnade uppgifter i samband med statistikinsamlingen men även efter att statistiken publiceras som officiell statistik och ända fram till och med den tid som dessa har anmärka på Skatteverkets preliminära beslut i februari under bidrags- och avgiftsåret (7 § andra stycket LSS-utjämningslagarna).

Tidigare kunde kommuner vända sig till regeringen och påtala fel i de slutliga besluten även efter att Skatteverket hade fastställt dem. Hade en sådan uppgift kommit Skatteverket tillkänna före det att verket fastställt bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen kunde en omräkning ske av beräkningarna för samtliga kommuner. Eftersom fel emellertid i princip endast kan rättas till förmån för en kommun fick staten kompensera den kommun som klagat till regeringen utanför ramen för utjämningsystemet.

Mot denna bakgrund gäller sedan den 1 januari 2006 att regeringen bara, om det finns synnerliga skäl, får beakta sådana fel och brister i underlaget för beslutet som inte påtalats hos Skatteverket senast den 15 februari under utjämningsåret (prop. 2006/06:7). Det innebär att kommunerna måste vara mer uppmärksamma på den statistik de lämnar och de beräkningar och preliminära beslut som Skatteverket fattar.



## 4 Uppföljning av kostnadsutjämningsen för LSS 2004–2006

### 4.1 Inledning

Kostnadsutjämningsen för LSS-verksamhet tillämpas för tredje året 2006. I detta kapitel redovisas utvecklingen under den aktuella perioden av antalet personer med verkställda beslut om LSS-insatser, antalet verkställda beslut om LSS-insatser, kostnadsutvecklingen och förändringar i kostnadsutjämningsen samt jämförelser mellan kommunernas utfall i kostnadsutjämningsen och deras redovisade nettokostnader. Det bör observeras att de uppgifter om kostnader och LSS-insatser som redovisas är hämtade från Statistiska centralbyråns slutliga beräkningar för respektive bidrags- och avgiftsår. De redovisade värdena på nationell nivå och för enstaka kommuner kan därför avvika från den officiella statistiken eftersom denna inte innehåller de rättningar som gjorts i vissa kommuners uppgifter efter den officiella statistikens publicering.

Vid jämförelser mellan kostnadsutjämningsen och nettokostnader är tidsförskjutningsen två år eftersom det beräkningsunderlag som används t.ex. för 2006 års kostnadsutjämningsen avser antalet insatser och genomsnittskostnader för 2004. Vid dessa jämförelser räknas den genomsnittliga nettokostnaden upp till bidrags- och avgiftsårets nivå (utveckling av nettoprisindex). I de redovisade beräkningarna ingår inte några utfallseffekter av de övergångsregler som gäller för åren 2004–2008.

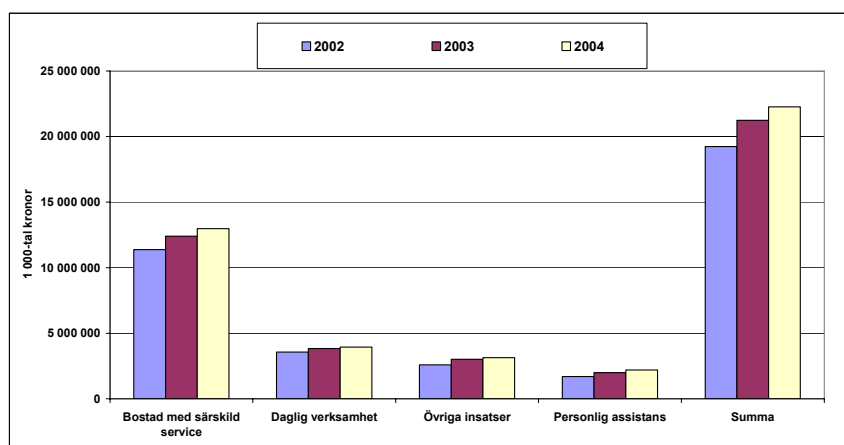
### 4.2 Kostnadsutvecklingen och kostnadsskillnader mellan kommuner

Uppgifter om enskilda kommuners kostnader och intäkter för deras verksamheter redovisas till Statistiska centralbyråns i kommunernas räkenskapsammandrag (RS). Enligt RS har kommunernas nettokostnader för LSS och LASS ökat från 21,4 miljarder kronor

2002 till närmare 23,7 miljarder kronor 2003 (10,5 procent) och knappt 25,0 miljarder kronor 2004 (5,5 procent). Mellan 2002 och 2003 var kostnadsökningen avsevärt högre än för kommunernas övriga verksamheter, medan de under året därpå ökade i något snabbare takt än de övriga verksamheterna.

I RS är kostnaderna för LSS-verksamhet uppdelade på fyra rader, bostad med särskild service, daglig verksamhet, personlig assistans enligt LSS samt övriga insatser. Kommunernas nettokostnader för LSS-insatser var 2004 enligt RS knappt 22,3 miljarder kronor. Skillnaden mellan de totala nettokostnaderna och nettokostnaderna för de insatser som kommunerna beslutat om är de 20 första timmarna för Försäkringskassans beslut om LASS. Detta betalar kommunerna för. Bostad med särskild service svarade 2004 för drygt 58 procent av nettokostnaderna exklusive LASS och daglig verksamhet för drygt 17 procent.

**Diagram 4.1 Nettokostnader för kommunernas LSS-insatser 2002–2004 i tusental kronor**

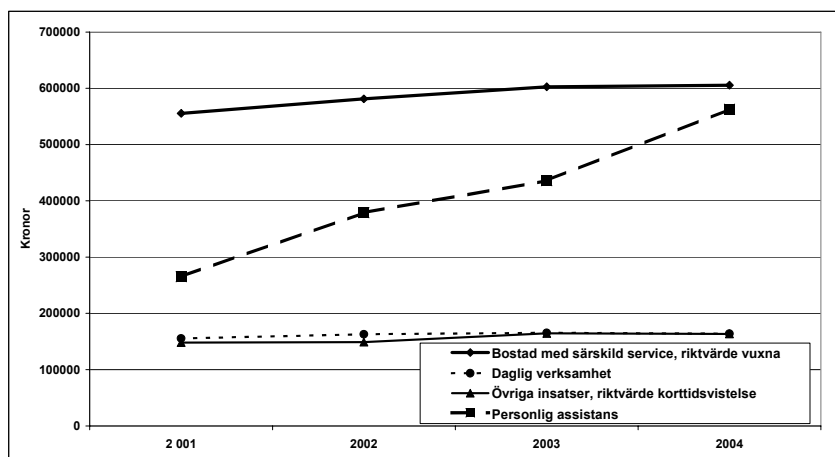


Källa: SCB.

Genomsnittskostnaderna i landet för de olika LSS-insatserna fördelas i kostnadsutjämnings enligt de riktlinjer som angavs i propositionen Utjämnings av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade (prop. 2002/03:151). Det innebär att de genomsnittskostnader för olika insatser som ingår i RS-raderna för bostad med särskild service respektive för övriga insatser fördelats efter de riktvärden som togs fram av Kommittén Utjämnings av LSS-kost-

nader (SOU 2002:103). Kostnaderna för personlig assistans har ökat mycket kraftigt och mellan 2001 och 2004 mer än fördubblades kostnaden per insats.

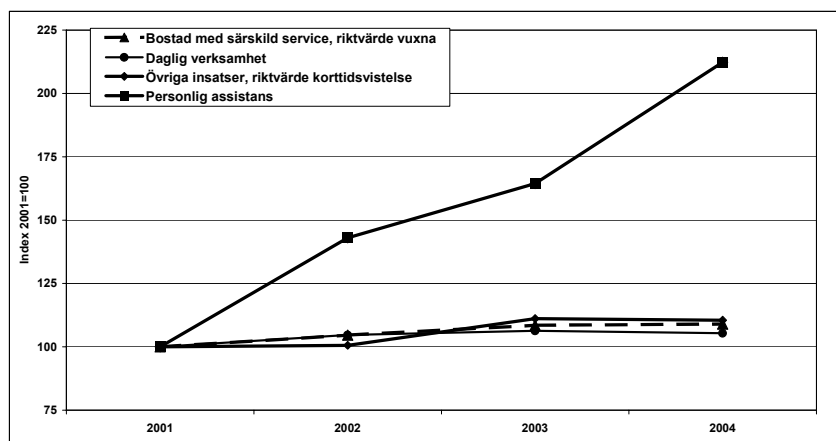
**Diagram 4.2 Riksgenomsnittliga kostnader för LSS-insatser 2001–2004 i kronor**



*Källa:* Proposition 2002/03:151 och SCB.

Anm. För bostad med särskild service anges riktvärdet (100 %) för vuxna och för Övriga insatser anges riktvärdet (100 %) för korttidsvistelse.

Ökningen beror delvis på att definitionen av personlig assistans i verksamhetsstatistiken har förtydligats i insamlingen 2004, vilket innebär att uppgifterna inte är jämförbara med tidigare års uppgifter. Det förklarar dock inte hela ökningstakten.

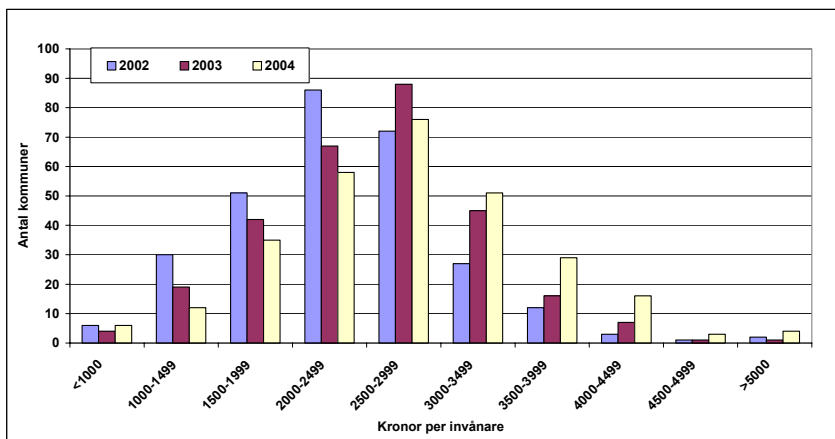
**Diagram 4.3 Riksgenomsnittliga kostnader för LSS-insatser 2001–2004. Index 2001=100**

Källa: Prop. 2002/03:151 och SCB.

Anm. För bostad med särskild service anges riktvärdet (100 %) för vuxna och för Övriga insatser anges riktvärdet (100 %) för korttidsvistelse.

För daglig verksamhet och övriga insatser minskade kostnaden i löpande priser per insats mellan 2003 och 2004.

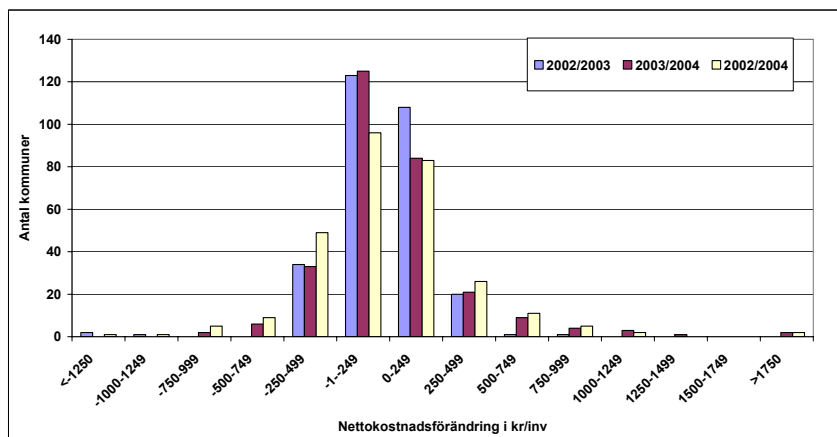
Skillnaderna mellan kommuner i antalet insatser indikerar betydande skillnader i nettokostnader per invånare mellan kommuner. Ydre kommuns nettokostnader på drygt 350 kronor per invånare 2004 kan jämföras med Hedemora kommuns drygt 6 400 kronor per invånare. Även Boden, Vännäs och Bräcke kommuner hade 2004 nettokostnader överstigande 5 000 kronor per invånare.

**Diagram 4.4 Kommunerna fördelade efter nettokostnader 2002–2004. Kronor per invånare**

Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

Intervallt kring riksgenomsnittet är mellan ca -2 400 och ca +3 600 kronor per invånare. Skillnaden motsvarar ett skatteuttag på närmare 4 procent (4 kronor) vid en riksgenomsnittlig skattekraft. Ydre kommun har haft landets lägsta kostnader samtliga år medan Bräcke kommun hade högst kostnader 2002 och 2003. Som framgår av diagram 4.4 har antalet kommuner med höga kostnader ökat och antalet med låga minskat, men kostnadsskillnaderna mellan kommunerna har snarare ökat än minskat under perioden.

**Diagram 4.5** Kommunerna fördelade efter förändring av nettokostnader för LSS-verksamhet 2002–2004. Kronor per invånare jämfört med riksgenomsnittlig förändring



*Källa:* Bearbetning av uppgifter från SCB.

För det stora flertalet kommuner (70–80 procent) ligger den årliga förändringen i förhållande till den riksgenomsnittliga förändringen inom intervallet +/- 250 kronor per invånare. Över 90 procent ligger i intervallet +/- 500 kronor per invånare. För ett fåtal kommuner har dock förändringen varit i storleksordningen närmare eller till och med över 2 000 kronor per invånare. En väsentlig förklaring till detta är förändringar i kostnadsavtal mellan kommuner, bl.a. i samband med att länsvisa utjämningsystem avvecklats eller omförhandlats. Andra förklaringar är att antalet personer som fått insatser enligt LSS har ökat. De största variationerna mellan åren finns i första hand i de kommuner med de allra högsta kostnaderna, t.ex. Hedemora, Boden och Mellerud kommuner men även i kommuner med relativt genomsnittliga kostnader 2004 som t.ex. Upplands Väsby kommun. Assistanskommittén har fått tilläggsuppdrag att se över LSS och skall bl.a. analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen. Det är enligt direktiven (dir. 2006:68) viktigt att få belyst varför kostnaderna ökar i den utsträckning som sker och varför skillnaderna är så stora mellan kommuner.

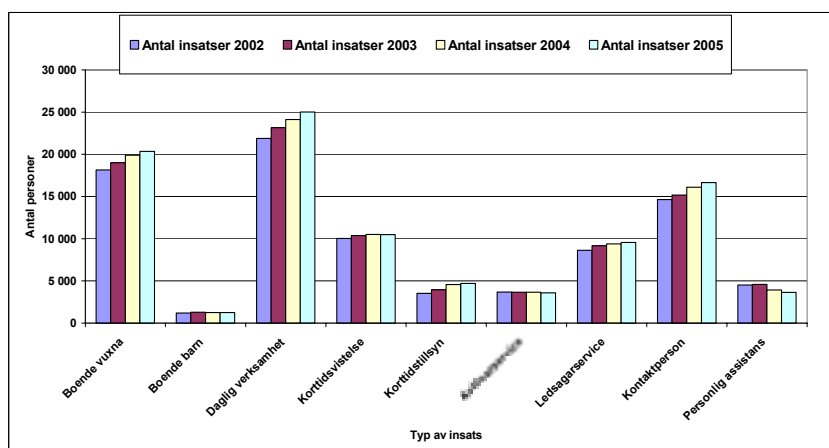


### 4.3 Skillnader i LSS-insatser mellan kommuner

I de årliga utjämningsberäkningarna för LSS används per kommun och för hela landet både antalet personer med insatser enligt LSS och antalet insatser per typ av insats exklusive råd och stöd. Det beror på att råd och stöd med några undantag verkställs genom landstingens försorg. Antalet personer som har verkställda beslut om insatser enligt LSS har i beräkningsunderlaget ökat från ca 49 400 den 1 september 2002 till ca 53 150 personer den 1 oktober 2004, dvs. med 7,7 procent. Samtidigt har antalet kommunala insatser i underlaget (exklusive råd och stöd) ökat från ca 86 300 den 1 september 2002 till ca 93 400 den 1 oktober 2004, dvs. med 8,3 procent. Enligt Socialstyrelsens officiella statistik ökade antalet personer med LSS-insatser med ytterligare ca 1 400 personer, knappt 3 procent, till 2005.

Daglig verksamhet är den insats som är vanligast förekommande, med ca 25 000 insatser, följt av boende för vuxna med drygt 20 000. Boende för barn är den minst frekventa insatsen, ca 1 200 insatser. Som framgår av diagram 4.6 har insatserna ökat utom för boende barn och avlösarservice. Insatsen personlig assistans har minskat enligt statistiken, vilket beror på att definitionen har förtydligats.

**Diagram 4.6** Antalet personer med insatser enligt LSS 2002–2005. Exklusive råd och stöd

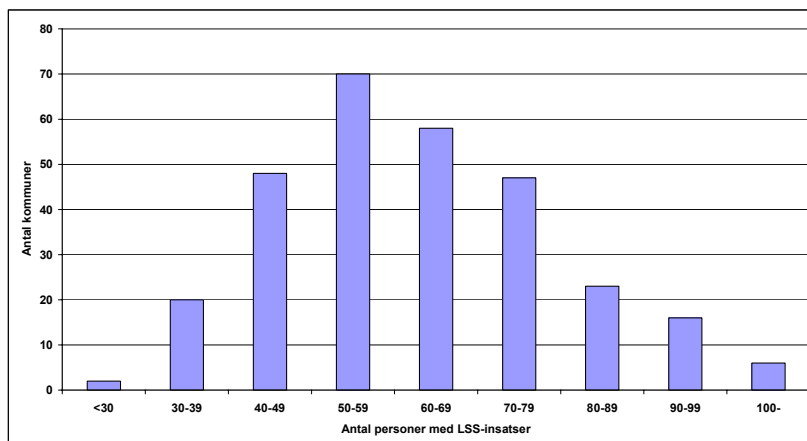


Källa: Socialstyrelsen och SCB.

Anm. En person kan ha en eller flera insatser. Antalet insatser 2002–2004 är de som använts i utjämningsberäkningarna 2004 och 2006 och 2005 är enligt Socialstyrelsens officiella statistik. 2002 avses 1 sept. och övriga år 1 okt.

Det är stora skillnader mellan kommuner och även mellan län i antalet personer med LSS-insatser. Vännäs kommun med 127 personer per 10 000 invånare har således mer än åtta gånger fler personer med insatser än Ydre kommun med 15 personer per 10 000 invånare. Även om man exkluderar de 5 procent av kommunerna med lägst och de 5 procent med högst andel är variationen för övriga kommuner i storleksordningen 1 till 3.

**Diagram 4.7 Kommunerna fördelade efter antal personer med LSS-insatser 2004 per 10 000 invånare. Exklusive personer med råd och stöd som enda insats. Riksgenomsnitt=59**



Källa: Socialstyrelsen.

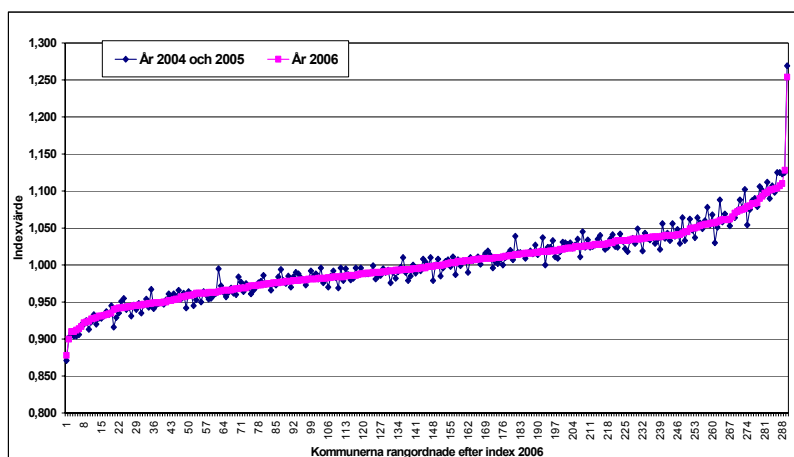
#### 4.4 Hur skillnader i insatser och kostnader beaktas i utjämnningen

Standardkostnaden för varje kommun beräknas genom att antalet verkställda beslut om LSS-insatser multipliceras med den nationella genomsnittskostnaden för respektive insats. Kommunens grundläggande standardkostnad beräknas genom att till summan av dessa produkter lägga kommunens ersättning till Försäkringskassan för LASS. Standardkostnaden erhålls genom att den grundläggande standardkostnaden multipliceras med två index, koncentrationsindex (K-IX) och personalkostnadsindex (PK-IX), för att i kostnadsutjämnningen kunna ta hänsyn till skillnader i stödets omfattning och s.k. stordriftsfördelar/smådriftsnackdelar.

Antalet insatser av viss typ per kommun och den nationella genomsnittskostnaden per insattyp har hittills uppdaterats inför varje bidrags- och avgiftsår sedan systemet infördes 2004, med utgångspunkt från Socialstyrelsens statistik över antalet LSS-insatser för åren 2002, 2003 och 2004 och det för riket summerade räkenskapssammandraget för respektive år.

De båda indexen (K-IX respektive PK-IX) beräknades för 2004 per kommun utifrån antalet personer med LSS-insatser 2002 och personalkostnaden i kommunens räkenskapssammandrag samma år. Identiska indexvärden per kommun användes i 2005 års kostnadsutjämnning, dvs. utan varken uppdatering av personer med LSS-insatser 2003 eller personalkostnaderna i 2003 års räkenskapssammandrag. I 2006 års utjämnning beräknades de båda indexen utifrån ett genomsnitt av 2002 och 2004 års statistik över antalet personer med LSS-insatser respektive personalkostnader enligt RS. Efter två år gjordes således en ”halv” indexuppdatering.

**Diagram 4.8 Koncentrationsindex i LSS-utjämnningen 2004–2006**



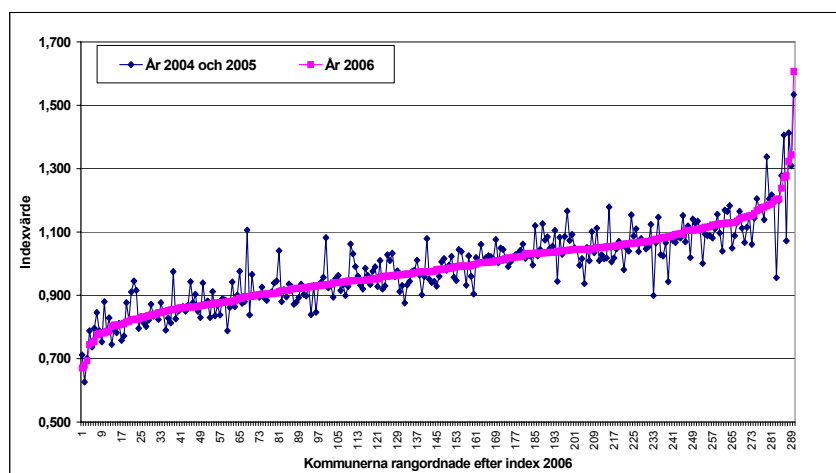
Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

I diagram 4.8, där kommunerna rangordnats efter koncentrationsindex, har Ydre kommun högst värde alla åren, vilket innebär att andelen personer med LSS-insatser var lägst. Vännäs kommun har högst andel personer med LSS-insatser och lägst index alla åren. Ydre kommun är den enda kommunen med indexvärde över 1,13 och Vännäs den enda med indexvärde under 0,9. För flertalet kommuner är skillnaden i index mellan åren relativt liten.

Skillnaderna i personalkostnadsindex, dvs. spridningen mellan kommunerna, är som framgår av diagram 4.9 betydligt större än för koncentrationsindex. PK-IX har även förändrats betydligt mer för flera kommuner vid uppdateringen. Uppdateringen av PK-IX får därigenom en betydligt större inverkan på den slutliga standardkostnaden än en uppdatering av K-IX. Nykvarns kommun hade högst värde alla tre åren med ett indexvärde på ca 1,6. Rangordningen bland övriga kommuner med höga indexvärden har dock växlat.

Lägsta indexvärdet, som ligger runt 0,6–0,7, har växlat mellan Aneby och Sorsele kommuner. Även rangordningen bland övriga kommuner med låga indexvärden har växlat.

Diagram 4.9 Personalkostnadsindex i LSS-utjämnningen 2004–2006



Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

I vilken utsträckning uppdateringarna av antalet insatser och indexvärden påverkat förändringarna av bidrag och avgifter framgår av avsnitt 4.5 där också jämförelser med kommunernas redovisade nettokostnader görs. Vi kan dock konstatera att stora förändringar i de båda indexen främst uppstår i kommuner med liten folkmängd.

## 4.5 Resultat av uppföljningen

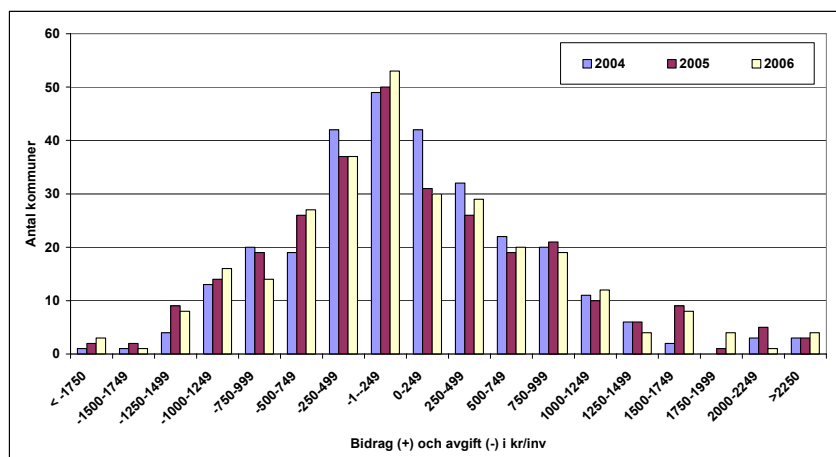
### 4.5.1 Förändringar i kostnadsutjämningen till följd av årliga uppdateringar

De årliga förändringarna i kostnadsutjämningen beror på att underlaget för beräkningarna uppdateras. Såväl antalet insatser av olika typ som genomsnittskostnader för de olika insatserna och den riksgenomsnittliga kostnaden för LSS-verksamhet har hittills uppdaterats årligen. Koncentrations- och personalkostnadsindex har hittills uppdaterats en gång, 2006. Någon tendens till minskad spridning mellan kommunerna i bidrag och avgift kan inte utläsas. Antalet kommuner med stora avgifter och stora bidrag har ökat något i antal samtidigt som antalet kommuner med lägre bidrag och avgifter minskat sedan 2004 års utjämning.

**Tabell 4.1** Genomsnittskostnad samt högsta och lägsta värde i kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet 2004–2006 i kronor per invånare

	2004	2005	2006
Genomsnittskostnad	2 440	2 673	2 802
Max standardkostnad	5 151	6 150	5 371
Min standardkostnad	600	511	852
Max bidrag	2 741	3 477	2 569
Max avgift	-1 840	-2 162	-1 951

Antalet kommuner i olika bidrags-/avgiftsintervall har varierat mellan åren. Antalet kommuner som får bidrag har minskat och de som betalar avgift har ökat i antal.

**Diagram 4.10** Kommunerna fördelade efter bidrag och avgifter i LSS-utjämnningen 2004–2006. Kronor per invånare

Källa: SCB.

#### 4.5.2 Träffsäkerheten – jämförelser mellan kostnadsutjämnningen och redovisade kostnader

Som utjämningsystemets mått på träffsäkerhet har vi här jämfört kommunens utfall i kostnadsutjämnningen för LSS-verksamhet med kommunens redovisade nettokostnad för samma verksamhet. SCB fick i slutet av 2004 regeringens uppdrag att lämna förslag till lämplig metod för att öka stabiliteten i kostnadsutjämnningen för LSS-verksamhet (Dnr Fi2004/6593). SCB föreslog en årlig uppdatering av personalkostnads- och koncentrationsindex eftersom en sådan lösning gav bäst träffbild mellan standardkostnad och redovisad nettokostnad. SCB föreslog dock en begränsning av personalkostnadsindex för att minska möjligheterna till påverkan. SCB jämförde kostnadsutjämnningen för 2004 och 2005 beräknade med olika indexuppdateringar med kommunernas redovisade nettokostnader för 2002 och 2003. Enligt SCB skulle ett låst index innebära att volym- och kostnadsutveckling i verksamheten inte tillåts slå igenom, vilket vore en nackdel. En lösning av index skulle medföra en väsentligt minskad risk för påverkbarhet, vilket är en fördel. En årlig uppdatering innebär att förändringar i verksamhetens omfattning påverkar utjämnningen fullt ut, vilket är en fördel. En nackdel är att utjämnningen blir mer sårbar för eventuella

brister i kvalitet, kontinuitet etc. i de kostnadsuppgifter ur RS som utgör underlag för uppdatering av PK-IX.

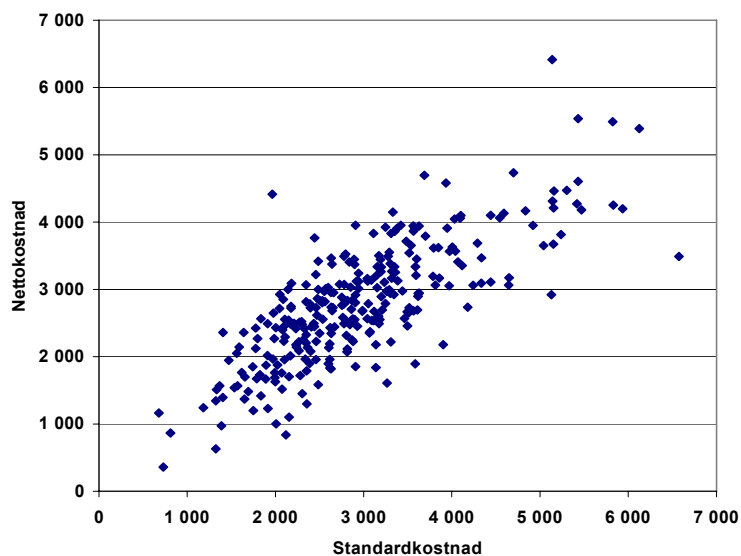
SCB har fått uppdraget att göra motsvarande beräkningar för 2006 och jämföra resultatet med 2004 års redovisade nettokostnader. En motsvarande beräkning för 2007 med 2005 års redovisade nettokostnader kan göras först när samtliga kommuners RS lämnats in till SCB och granskats. De nationella genomsnittskostnaderna för LSS-insatserna och personalkostnadsindex går inte att beräkna och någon avstämning mot kommunernas nettokostnader för LSS-verksamhet går heller inte att göra innan RS-processen är färdig. I kapitel 5 redovisas beräknade utfall för 2007 med utgångspunkt från Socialstyrelsens statistik över antalet LSS-insatser den 1 oktober 2005 och preliminära RS-uppgifter från SCB.

I diagram 4.11 motsvarar varje punkt en kommuns standardkostnad 2006 och dess nettokostnad 2004 uppräknad till motsvarande nivå. Kommuner som hamnar till vänster ovanför en diagonal från 0 till 6 000 kronor per invånare har en nettokostnad som överstiger deras standardkostnad i utjämningsberäkningen. De är således underkompenserade i utjämningsberäkningen i förhållande till sina kostnader. De till höger om diagonalen är på motsvarande sätt överkompenserade.

Standardkostnaden har här beräknats utan inverkan av koncentrations- och personalkostnadsindex (K-IX resp. PK-IX), dvs. de nationella genomsnittliga kostnaderna per typ av insats slår igenom utan hänsyn till stödets omfattning och s.k. stordriftsfördelar/smådriftsnackdelar. Det motsvarar den s.k. grundläggande standardkostnaden. Mest underkompenserade i denna beräkning är Nykvarns och Hedemora kommuner. Övertorneå kommun blir mest överkompenserad.

Av de olika beräkningsalternativen ger detta alternativ den lägsta träffsäkerheten av alla prövade, 2006. För de två föregående åren är träffsäkerheten ännu lägre (se tabell 4.2). Träffsäkerheten avser att kvantifiera hur stor del av nettokostnadsskillnaderna mellan kommunerna som förklaras av beräkningsmodellen.

**Diagram 4.11** Jämförelse mellan nettokostnad 2004 och grundläggande standardkostnad i LSS-utjämnning 2006 i kronor per invånare där K-IX och PK-IX getts värdet 1



*Källa:* Bearbetning av uppgifter från SCB.

**Tabell 4.2** Träffsäkerhet<sup>1</sup> vid alternativa beräkningar av LSS-utjämnningen

Uppdateringsalternativ m.m.	2004	2005	2006
Grundläggande standardkostnad (K-IX=1, PK-IX =1) (diagr 4.11)	0,49	0,48	0,53
2002 års värden på K-IX och PK-IX (diagr 4.12)	0,89	0,73	0,71
Medelvärde 2002+2004 på K-IX och PK-IX (diagr 4.13)			0,80
Årlig uppdatering av K-IX och PK-IX (diagr 4.14)	0,89	0,90	0,87

<sup>1</sup> Med träffsäkerhet menas andel modellskattningar som hamnar inom en 15-procentig felmarginal.

*Källa:* SCB.

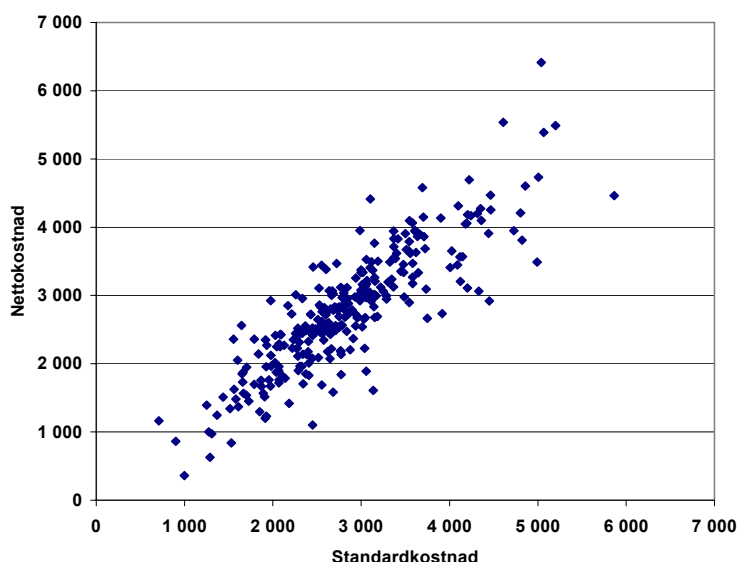
Genom att jämföra diagrammen 4.11–4.14 med varandra ser man hur ”träffbilden” successivt förbättras när K-IX och PK-IX läggs till och när de uppdateras till ”rätt år”. Om indexen läses leder det till en något försämrad träffbild påföljande år. Motsvarande tendens kan utläsas när man jämför värdena mellan de alternativa beräkningarna i tabell 4.2. Om de alternativa beräkningarna ovan görs med enbart PK-IX och där K-IX sätts till 1, försämras värdena re-



lativt lite. I det fortsatta arbetet bör därför innebörden och utformningen av ett koncentrationsindex utredas vidare.

Av diagram 4.12 framgår resultatet om 2002 års värden på K-IX och PK-IX tillämpats även för 2006 års utjämnings. Träffbilderna är bättre än i diagram 4.11 och tabellvärdena är högre än i beräkningarna där K-IX och PK-IX satts till 1. Hedemora och Nykvarns kommuner är fortfarande de mest underkompenserade, men den sistnämnda i betydligt mindre utsträckning än i föregående diagram. Söderhamns och Övertorneå kommuner är de mest överkompenserade, men den sistnämnda i betydligt mindre utsträckning än i föregående beräkningsalternativ. För åren 2005 och 2006 är dock träffsäkerhetsvärdena lägre än för 2004, vilket är att förvänta eftersom PK-IX beräknas utifrån skillnaderna mellan respektive kommuns beräknade personalkostnader i den grundläggande standardkostnadsberäkningen och enligt RS det aktuella året.

**Diagram 4.12** Jämförelse mellan nettokostnad 2004 och standardkostnad i LSS-utjämnings 2006 i kronor per invånare med 2002 års värden på K-IX och PK-IX

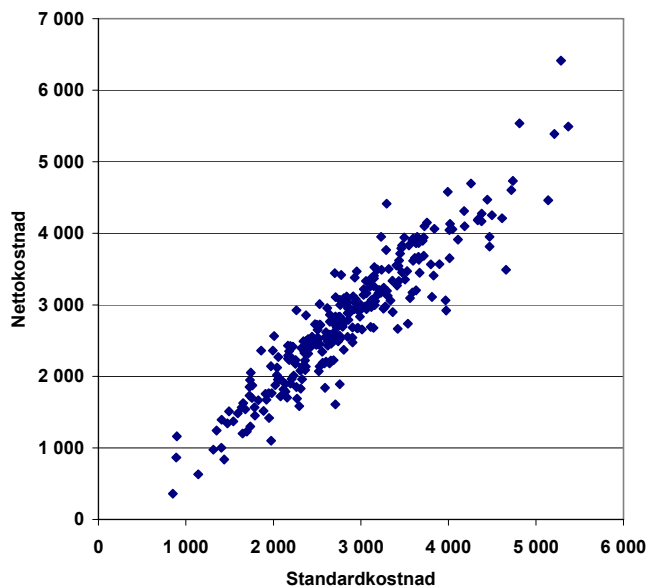


*Källa:* Bearbetning av uppgifter från SCB.

Genom att jämföra diagrammen 4.12 och 4.13 kan man dra slutsatsen att träffbilderna förbättrades av den uppdatering som faktiskt

gjordes inför 2006 års utjämnning jämfört med om man behållit 2002 års värden på K-IX och PK-IX (se även tabell 4.2).

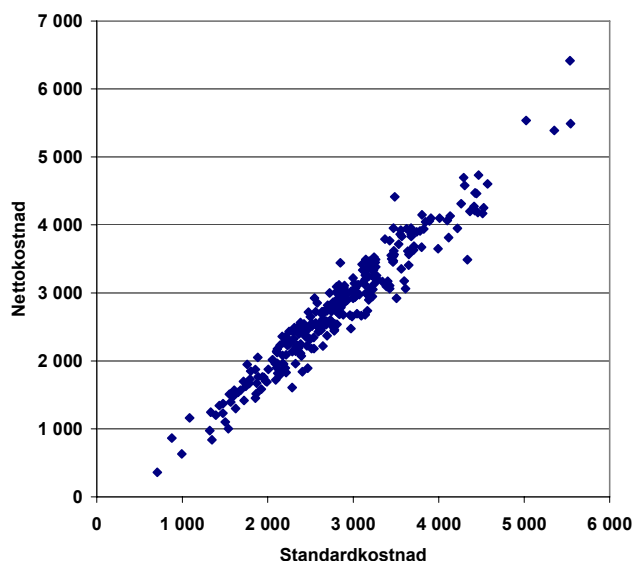
**Diagram 4.13** Jämförelse mellan nettokostnad 2004 och standardkostnad i LSS-utjämnning 2006 i kronor per invånare med medelvärde av 2002 och 2004 års värden på K-IX och PK-IX



*Källa:* Bearbetning av uppgifter från SCB.

Om man går vidare till diagram 4.14 kan man även utläsa att träffbilden i 2006 års utjämnning hade blivit ännu bättre om en full uppdatering av K-IX och PK-IX till 2004 års nivå gjorts.

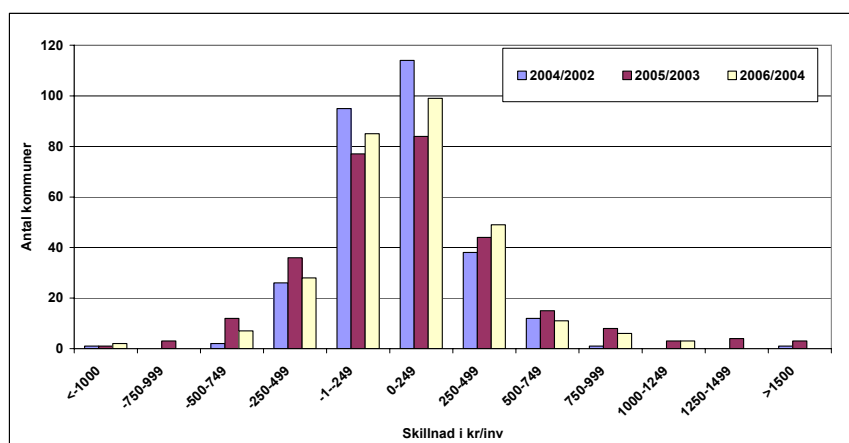
Diagram 4.14 Jämförelse mellan nettokostnad 2004 och standardkostnad i LSS-utjämnning 2006 i kronor per invånare med 2004 års värden på K-IX och PK-IX



Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

En full uppdatering medför en större följsamhet mellan standardkostnader och de redovisade nettokostnaderna, men genom att personalkostnadsskillnaderna endast utjämnas till 70 procent genom personalkostnadsindex finns en tendens till att kommuner med låga kostnader för LSS-verksamhet blir överkompenserade i förhållande till sina kostnader. Flera kommuner med höga kostnader blir av samma orsak underkompenserade i förhållande till sina kostnader.

För de tre år som LSS-utjämnningen tillämpats är antalet kommuner med större avvikelser mellan standardkostnad och nettokostnad högst 2005 då ingen uppdatering av K-IX och PK-IX gjordes och lägst 2004 då en uppdatering till årsvärde på dessa index gjordes (se diagram 4.15).

**Diagram 4.15** Kommunerna fördelade efter skillnad mellan standardkostnad 2004–2006 och nettokostnad två år tidigare. Kronor per invånare

Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

För 2006 är antalet kommuner med större avvikelser fler än 2004 men färre än 2005. Inför 2006 gjordes en ”halv” uppdatering av de båda indexen. Variationsvidden i avvikelserna var dock högst 2004 och lägst 2006.

Över 100 kommuner har fått mer än 250 kronor per invånare ”för mycket” eller ”för lite” i LSS-utjämnings i förhållande till sina nettokostnader. Antalet kommuner med stora sådana avvikelser två eller tre år i rad är färre (se tabell 4.3).

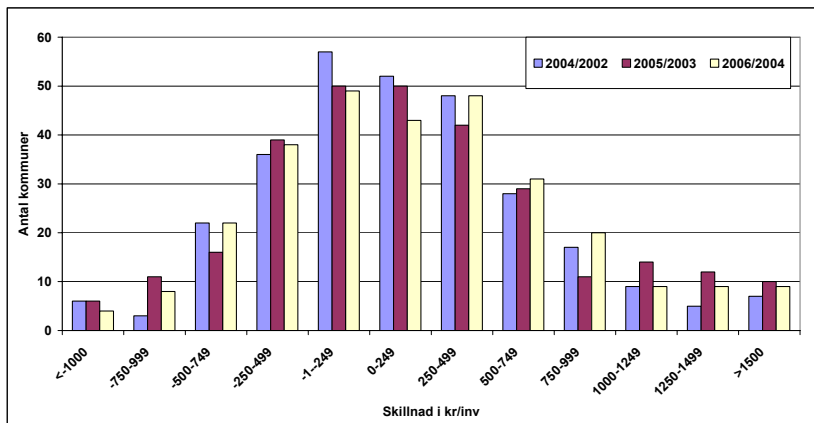
**Tabell 4.3** Jämförelse mellan standardkostnad och nettokostnad för LSS-verksamhet

	Ett år	Två år	Alla tre år
> 250 kr/inv ”för mycket”	47	50	17
> 250 kr/inv ”för lite”	61	15	9

Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

Om PK-IX och K-IX inte skulle tillämpas i LSS-utjämnings blir skillnaden mellan den grundläggande standardkostnaden och nettokostnaden avsevärt större för många kommuner, vilket framgår om man jämför diagrammen 4.15 och 4.16.

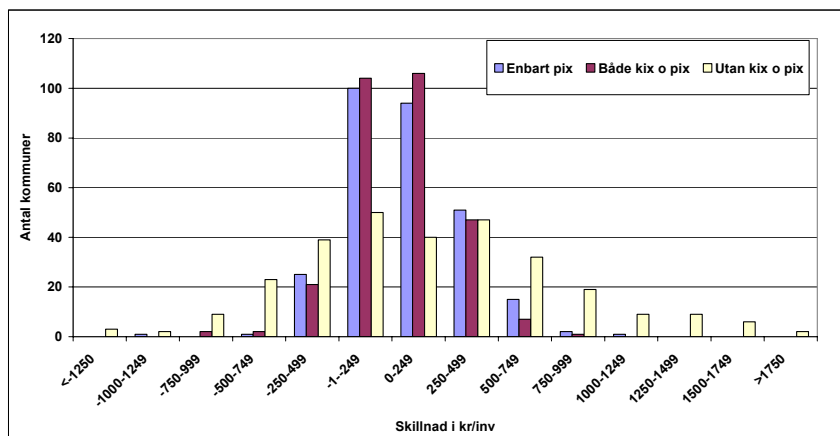
**Diagram 4.16** Kommunerna fördelade efter skillnad mellan grundläggande standardkostnad 2004–2006 och nettokostnad två år tidigare. Kronor per invånare



Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

Av diagram 4.17 framgår skillnaden mellan kommunernas nettokostnader 2004 och deras standardkostnader 2006 beräknade dels utan K-IX och PK-IX, dels med enbart uppdaterat PK-IX, dels med både fullt uppdaterade K-IX och PK-IX. Skillnaderna är mycket stora och variationsvidden utan K-IX och PK-IX är över 5 500 kronor per invånare att jämföra med drygt 2 200 kronor per invånare med enbart uppdaterat PK-IX och knappt 1 700 kronor per invånare med båda indexen uppdaterade.

**Diagram 4.17** Kommunerna fördelade efter skillnad mellan nettokostnad 2004 och standardkostnad för 2006 beräknad utan PK-IX och K-IX respektive full uppdaterade index. Kronor per invånare

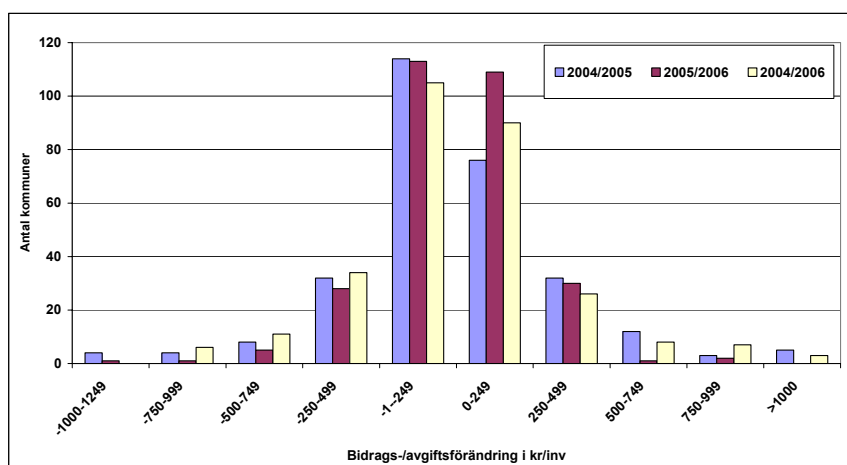


Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

### 4.5.3 Kostnadsutjämnningen och stabiliteten

Stabiliteten i kostnadsutjämnningen kan antingen beräknas som följsamheten mot förändringen av antalet LSS-insatser av olika typ i kommunen eller efter förändringen i utjämningsbidrag eller utjämningsavgift från det ena året till det andra. Genom att standardkostnaden beräknas med utgångspunkt från antalet LSS-insatser av olika typ blir följsamheten mot förändringen av insatserna relativt god om någon uppdatering av de båda indexen inte görs.

Antalet kommuner i olika bidrags-/avgiftsintervall har varierat mellan åren. Antalet kommuner som får bidrag har minskat och de som betalar avgift har ökat i antal. Mellan två tredjedelar och tre fjärdedelar av kommunerna ligger i intervallet +/- 250 kronor per invånare i årlig förändring i bidrag/avgift. Jämfört med var och en av de verksamheter som ingår i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet är det betydligt fler kommuner som har stora förändringar i LSS-utjämnningen, trots att de verksamheter som ingår vanligtvis har avsevärt högre kostnader. Som framgår av tabell 4.4 är det fler kommuner som har stora förändringar i kostnadsutjämnningen jämfört med förändringen av nettokostnaderna.

**Diagram 4.18** Kommunerna fördelade efter förändringar i bidrag/avgift i LSS-utjämnings 2004–2006. Kronor per invånare

Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

**Tabell 4.4** Stora förändringar i nettokostnader och bidrag/avgift i kostnadsutjämnings för LSS. Antal kommuner

Nettokostnader	Ett år	Två år
<-250 kr/inv	66	6
>+250 kr/inv	54	4

Kostnadsutjämnings	Ett år	Två år
<-250 kr/inv	75	4
>+250 kr/inv	79	4

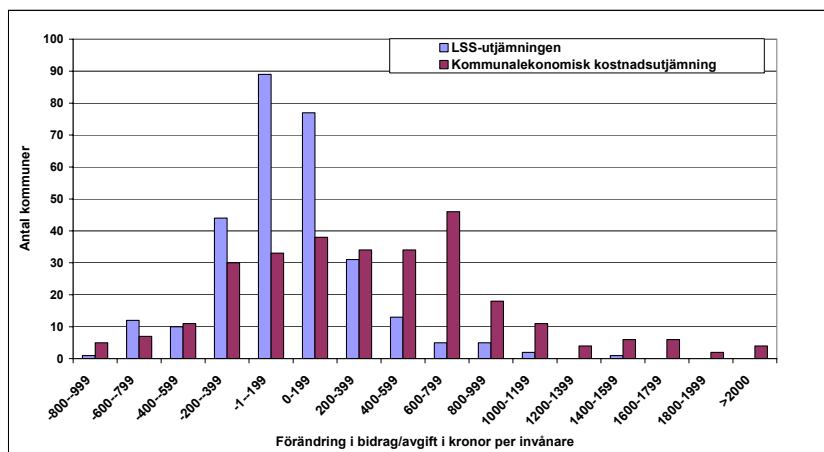
Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

#### 4.5.4 Jämförelser med systemet för kommunalekonomisk utjämnings

Om man jämför den sammantagna nettoförändringen över alla verksamheter i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnings är variationsvidden mindre i LSS-utjämnings och förändringarna över en treårsperiod mer koncentrerad till intervallen +/- 200 och +/- 400 kronor per invånare. Stabiliteten är dock betydligt lägre i LSS-utjämnings jämfört med den kommunalekonomiska kostnadsutjämnings, där förändringar i de olika verksamheterna i en

kommun i stor utsträckning går åt olika håll och i viss mån tar ut varandra.

**Diagram 4.19** Kommunerna fördelade efter total förändring i LSS-utjämnningen 2004–2006 och i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnningen 2000–2003. Kronor per invånare



Källa: SOU 2003:88 och bearbetning av uppgifter från SCB.

I LSS-utjämnningen omfördelas närmare 2 miljarder kronor mellan kommuner på en verksamhet vars nettokostnader är drygt 25 miljarder kronor. Nettoomfördelningen över kärnverksamheterna i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnningen är drygt 5 miljarder kronor för kommunerna på verksamheter som sammantaget kostar ca 240 miljarder kronor. Om man räknar varje verksamhet för sig omfördelas dock avsevärt mer, sammanlagt ca. 20 miljarder kronor. För landstingen omfördelas drygt 1,5 miljarder kronor på en verksamhet som kostar ca 135 miljarder kronor.

**Tabell 4.5** Maximal förändring i bidrag/avgift i LSS-utjämnningen 2004–2006 och i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnningen 2000–2003

LSS	2004/05	2005/06	2004/06	
Max	1 803	975	1 577	
Min	-1 167	-1 064	-953	
Kommunalek	2000/01	2001/02	2002/03	2000/03
Max	1 293	1 196	949	2 142
Min	-553	-644	-605	-952

Källa: SOU 2003:88 och bearbetning av uppgifter från SCB.



**Tabell 4.6** Kommuner med stora förändringar i bidrag/avgift i LSS-utjämnings 2004–2006 och i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnings 2000–2003

LSS	Ett år	Två år	
<-250 kr/inv	75	4	
>+250 kr/inv	79	4	
Kommunalek	Ett år	Två år	Tre år
<-200 kr/inv	45	12	2
>+200 kr/inv	76	79	23

Källa: SOU 2003:88 och bearbetning av uppgifter från SCB.

Vi kan konstatera att det för många kommuner är fråga om stora årliga förändringar i en jämförelsevis liten verksamhet. Förändringarna kan vara särskilt svåra att hantera för kommuner med liten folkmängd där en relativt liten förändring av antalet insatser kan få stora effekter på såväl kostnader som kostnadsutjämnings.

#### 4.6 Köp och försäljning av verksamhet och dess påverkan på personalkostnadsindexet

Köp och försäljning av LSS-verksamhet uppgick enligt RS 2004 till drygt 3,8 miljarder kronor, dvs. till ca 15 procent och försäljning av verksamhet till drygt 635 miljoner kronor. Köp av verksamhet sker från andra kommuner, från enskilda företag i den egna kommunen eller från enskilda företag i andra kommuner. Även entreprenader ingår i köp av verksamhet. Försäljning av verksamhet är den del av kommunens egna verksamhet som säljs till andra kommuner. Det har hittills inte funnits någon möjlighet att utifrån RS särskilja köp från privat verksamhet och köp av andra kommuner etc.

I samband med att regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2006 att den avsåg att uppdatera koncentrations- och personalkostnadsindex till ett nytt basår, 2004, framförde vissa kommuner att deras personalkostnadsindex skulle sjunka.

Bakgrunden till detta var att kommun A hade övertagit ett antal personer med beslut om LSS från kommun B. Både kommun A och kommun B hade antagit att regeringen inte skulle uppdatera indexen och eftersom det finns en tidseftersläpning i utjämningsystemet gav kommun B ett övergångsvis bidrag till kommun A som skulle täcka de kostnader som överflyttningen av ärenden skulle ge.

Problemet som kommun A uppfattade det var att de övertagna personerna återfanns i kommun A:s verksamhetsstatistik fr.o.m. den 1 oktober 2004 men kostnaderna fanns enbart för perioden 1 oktober–31 december 2004 och dessutom fick kommunen bidrag från kommun B. Det innebar att dess personalkostnadsindex sjönk. För kommun B innebar det att dess personalkostnadsindex höjdes eller var oförändrat.

De förslag som diskuterats för att komma till rätta med detta problem är att:

- särredovisa det övergångsvisa bidraget från försäljning av verksamhet och undanta detta bidrag vid fastställande av personalkostnadsindex,
- göra en särlösning i beräkningen för de kommuner som har detta problem,
- skapa ett strukturbidrag för att kompensera de aktuella kommunerna.

Vi återkommer i avsnitt 5.2 med hur vi ser på dessa lösningar.

#### **4.7 Begäran om rättningar i beräkningsunderlaget och överklaganden**

Vi har gett SCB och Socialstyrelsen i uppdrag att redovisa hur många ändringar av statistiken som görs. Kartläggningen visar att det är mycket få kommuner som ändrar i sina statistiska uppgifter när det gäller RS medan det är betydligt fler kommuner som vill ändra i verksamhetsstatistiken gällande LSS. Det senare beror, enligt SCB och Socialstyrelsen, främst på att kommunerna upptäcker direkta felaktigheter när nyckeltalen skall tas fram i samband med RS och när verksamhetsansvariga och ansvariga ekonomer arbetar tillsammans.

Sju kommuner begärde ändring av RS under perioden oktober 2005 t.o.m. mars 2006 inför bidrags- och avgiftsåret 2006. Totalt uppgick de ändrade uppgifterna till ca 7 miljoner kronor vilket motsvarar 0,03 procent av kostnaderna.

**Tabell 4.7**    **Ändringar av verksamhetsstatistiken**

Bidrags- och avgiftsår	Förändring av antalet personer	Insats med störst förändring	Antalet kommuner
Bidrags- och avgifts- året 2004	431	personlig assistans och korttidstillsyn	40
Bidrags- och avgifts- året 2005	-212	personlig assistans och korttidstillsyn	39
Bidrags- och avgifts- året 2006	156	korttidstillsyn	8

*Källa:* SCB och Socialstyrelsen.

Tabellen visar att det är tämligen stora ändringar av verksamhetsstatistiken som begärdes. År 2004 infördes att socialchefen eller motsvarande skall underteckna att den statistik som lämnas är korrekt. Ändringar av antalet personer inför bidrags- och avgiftsåret 2006 motsvarar dock endast ca 0,3 procent av det totala antalet personer.

De ändringar som kommunerna till stor del har gjort gäller främst personlig assistans och korttidstillsyn. När det gäller personlig assistans har insatsen varit föremål för diskussion om definition. Det är också så att även om det har varit en total ökning av antalet personer med insatser enligt LSS så finns det kommuner som vill ändra i sin lämnade statistik genom att ta bort personer från statistiken. Det borde kunna tas som ett tecken på att kommunerna vill ha så korrekt statistik som möjligt. Rättningar kan också bero på kommunens organisation, t.ex. att korttidstillsynen är organiserad under en barn- och ungdomsnämnd.

Vi anser att den statistiska kvalitén har förbättras under den tid som utjämningsystemet har varit i funktion. De rättningar som görs efter att SCB har skickat ut de preliminära beräkningarna medför dock i värsta fall att kommunernas planeringsförutsättningar och beräkningarnas stabilitet påverkas i negativ riktning.

Det är enbart tre kommuner som har överklagat Skatteverkets slutliga beslut till regeringen sedan utjämningsystemet trädde i kraft i mars 2004. I två av ärendena biföll regeringen överklagandet.



## 5 Överväganden och förslag inför 2007 års kostnadsutjämnings för LSS

### 5.1 Utgångspunkter

Om utredaren anser att det finns behov av justeringar i kostnadsutjämnings för LSS-verksamhet inför bidrags- och avgiftsåret 2007 skall, enligt direktiven, förslag till sådana redovisas till regeringen senast den 1 juni 2006. I praktiken innebär det att ta ställning till om personalkostnads- och koncentrationsindex bör uppdateras eller ej inför 2007. Några ytterligare justeringar i utjämningsystemet har inte bedömts möjliga eller rimliga att föreslå redan nu.

I propositionen Utjämnings av vissa kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 2002/03:151) uttalade regeringen att varken koncentrations- eller personalkostnadsindex bör uppdateras årligen. Skälet för detta var att undvika påverkbarhet, såsom t.ex. ändrade bedömningsgrunder för insatser enligt LSS och stora förändringar i redovisningen av personalkostnader i räkenskapsammandraget. I propositionen uttalas också att indexen bör uppdateras vid den tidpunkt regeringen beslutar om. Vidare konstaterade regeringen behovet av att kontinuerligt följa upp utjämningsystemet, vilket är bakgrunden till att denna utredning tillsattes.

I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1 uo 25 avsnitt 2.8.3) redovisade regeringen sin avsikt att uppdatera indexen för personalkostnader och koncentration med underlag från 2004. Regeringens bedömning var samtidigt att ytterligare justeringar av index inte bör göras förrän utjämningsystemet följts upp och analyserats. Regeringen beslutade senare en endast delvis uppdatering av index i form av ett genomsnitt av indexen för åren 2002 och 2004.

Mot bakgrund av det underlag som tagits fram och analyserats i uppföljningsarbetet anser vi att utjämningsystemet för LSS-kostnader så långt det är möjligt bör avspegla hur verksamheten ser ut genom att använda så aktuella statistiska uppgifter som möjligt.

Utgångspunkten är därför att tidseftersläpningen av förändringar av verksamheten bör vara så kort som möjligt både vad gäller antalet LSS-insatser och basår för indexen samtidigt som påverkbarheten på underlaget skall vara så låg som möjligt.

## 5.2 Överväganden och förslag

### 5.2.1 Förslaget

**Utredningens förslag:** Personalkostnads- och koncentrationsindexen uppdateras till 2005 års nivå.

Sedan utjämningsystemet infördes 2004 har personalkostnads- och koncentrationsindexen endast uppdaterats för bidrags- och avgiftsåret 2006. Det var dock endast fråga om en delvis uppdatering i form av ett genomsnitt av beräknade index för åren 2002 och 2004. Antalet LSS-insatser av olika typ samt de olika insatsernas genomsnittliga kostnader i landet har uppdaterats årligen med senast tillgängliga underlag, vilka avser förhållandena två år före avgifts- och bidragsåret. Skälet till att inte göra en årlig uppdatering av de båda indexen är att begränsa den påverkbarhet som finns genom att varje kommuns personalkostnadsindex baseras på de personalkostnader som kommunen redovisat för verksamheten i räkenskapssammandraget. För att minska risken för att kompensation utgår för skillnader i effektivitet eller politiska ambitioner motsvarar index endast 70 procent av skillnaden mellan kommunens redovisade personalkostnader och beräkningen med utgångspunkt från genomsnittliga kostnader i landet. Detta innebär att även påverkbarheten reduceras.

Utjämningsystemet har kritiserats både för att utfallet är påverkbart och för att det inte uppdaterats i tillräcklig omfattning. Genom årliga uppdateringar av index ökar möjligheterna till påverkbarhet på underlaget. Genom att inte uppdatera personalkostnadsindex ökar samtidigt risken för att snedvridande resultat uppkommer då basår för index och verksamhetsår skiljer sig åt. Från flera håll har framförts att det är angeläget att ändra index oftare under de första åren eftersom det skett förändringar efter utjämningsystemets tillkomst, t.ex. att de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen har avvecklats samtidigt eller strax därefter.

Den uppföljning och de analyser som vi gjort visar att träffbilden, i det här fallet överensstämelsen mellan den beräknade standardkostnaden i kostnadsutjämningen och nettokostnaden två år tidigare, blir bäst när LSS-insatser och index utgår från samma basår. De preliminära beräkningar som hittills kunnat göras med utgångspunkt från underlagsdata om insatser och kostnader för 2005 visar på motsvarande förhållande. Vi anser därför inte att det är en tillfredsställande lösning att för bidrags- och avgiftsåret 2007 fortfarande bygga beräkningen av halva personalkostnads- och koncentrationsindex på underlag som avspeglar förhållandena fem år tillbaka i tiden, dvs. två år innan utjämningsystemets införande samtidigt som genomsnittskostnader och LSS-insatser uppdaterats till senaste tillgängliga uppgifter. I det fallet anser vi att aktualitet och träffsäkerhet måste få väga tyngre än den påverkbarhet som kan återspeglas i underlaget för beräkningarna.

Det har även framförts att det borde vara möjligt att förändra personalkostnadsindexet så att hänsyn kan tas till s.k. övergångsvisa bidrag mellan kommuner under den tid som följer efter att avtal om boende i annan kommun har sagts upp och ansvaret överflyttats till den nya kommunen. Syftet skulle vara att reducera tidseftersläpningen i LSS-utjämningen. För att tekniskt kunna genomföra en sådan lösning behöver ytterligare kostnadsunderlag samlas in genom kommunernas räkenskapsammandrag.

Vi anser det tveksamt att införa ytterligare en s.k. varav-rad i RS för att lösa ett problem som inte är särskilt utbrett bland kommunerna. Vidare är det oklart om sådana överflyttningar av ärenden har stöd i lag. Att då införa en varav-rad i RS vore att legitimera en juridiskt tveksam åtgärd och dessutom ökar risken för fler avtalsuppsägningar.

En lösning vore då att bortse från försäljning av verksamhet totalt eller en viss andel av denna. För att vara konsekvent måste då även hela eller delar av köpt verksamhet tas bort från beräkningarna av personalkostnadsindex. Ett problem i sammanhanget är att köp av verksamhet inte enbart omfattar köp av verksamhet i annan kommun eller av enskild verksamhet i annan kommun utan även verksamhet på entreprenad i den egna kommunen.

Den simulering som vi har låtit göra visar att de ekonomiska konsekvenserna för enskilda kommuner blir slumpvis, beroende på hur kommunen har valt att bedriva verksamheten, dvs. i egen regi eller på entreprenad. Vad gäller försäljning är det ett uttryck för att den enskilda vårdgivaren har en särskild kompetens som kan om-

sättas i affärsmässig verksamhet eller att kommunen har överkapacitet som kan användas av andra kommuner.

Om beräkningarna bortsåg från försäljning av verksamhet jämfört med en normal uppdatering av basåret 2004 skulle 150 kommuner påverkas negativt. På samma sätt skulle 150 kommuner påverkas negativt om man bortsåg från såväl försäljning som från köp av verksamhet. I båda alternativen är 86 kommuner detsamma.

Vår slutsats är att någon ändring i RS inte kan göras under innevarande år utan tidigast inför RS 2007, vilket tidigast kommer att kunna ligga till grund för utjämningsåret 2009. En sådan ändring av RS skulle kunna leda till konsekvenser med avtalsuppsägningar i en mycket större omfattning än i dag och att enskilda individer skulle kunna drabbas negativt.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad som tidigare anförts om det juridiskt tveksamma med övergångsvisa bidrag mellan kommuner gör att vi inte föreslår att hänsyn tas till övergångsvisa bidrag mellan kommuner vid fastställande av personalkostnadsindexets nivå.

### 5.2.2 Påverkbarheten på underlaget för beräkningarna

Påverkan på underlaget kan ske vid olika tillfällen. Det kan ske före de preliminära beräkningarna i september året före bidrags- och avgiftsåret, de preliminära besluten i januari eller de slutliga besluten i mars månad bidrags- och avgiftsåret. Med påverkan avses här möjlighet att ändra eller revidera tidigare lämnade statistikuppgifter. En positiv inställning till begreppet påverkan innebär en tilltro till eller en övertygelse om att kommunerna överlag vill ändra i statistiken – om behov uppstår – så att den blir så korrekt som möjligt.

Vi har i kontakter med kommuner förstått att medveten felrapportering inte förekommer i någon större utsträckning, men att det ibland finns tolkningar av definitioner och handböcker som leder till att en kommun lämnar felaktig eller bristfällig statistik. Det finns dock några enstaka exempel på kommuner som medvetet försökt ändra i statistiken så att utfallet av utjämningsen skall bli mer gynnsam för den enskilda kommunen.

Att bygga upp ytterligare kontrollstationer är inte heller rimligt vare sig administrativt eller ekonomiskt. Det går aldrig att bygga perfekta system eftersom det i slutändan ändå är personer som an-



svarar för att aktivt lämna statistik eller den information som ligger till grund för statistiken.

Den statistik och de synpunkter vi har tagit del av beträffande förekomst eller omfattning av ändringar i verksamhetsstatistik respektive RS visar att det är få kommuner som vill ändra i sin statistik. I vårt fortsatta arbete kommer vi att ägna fortsatt uppmärksamhet åt problemställningar av detta slag.

En annan typ av påverkan finns i avvägningen mellan om en insats skall ges enligt SoL eller enligt LSS. Denna fråga ska belysas i den fältstudie som för närvarande förbereds.

### 5.2.3 Förändringar i insatsstatistiken

En uppdatering av personalkostnads- och koncentrationsindex kan ske på olika sätt eller inte alls. Den lösning som regeringen valde inför bidrags- och avgiftsåret 2006 innebar att indexen beräknades som ett genomsnitt av statistiska uppgifter från åren 2002 och 2004. Oavsett val av indexuppdatering kommer det att ske årliga förändringar av en kommuns bidrag eller avgift till följd av den årliga uppdateringen av kommunens och andra kommuners antal LSS-insatser av olika typ och de riksgenomsnittliga kostnaderna för dessa. Enbart ett mindre antal barn med boende kan ge en stor förändring av kommunens bidrag/avgift trots att antalet personer totalt sett som får insatser inte har förändrats mellan två år.

Vi har låtit beräkna vad som skulle ske när man enbart låter förändringar i statistiken över antalet LSS-insatser påverka den grundläggande standardkostnaden och utan uppdateringar av indexen. Dessa beräkningar visar att enbart förändringar i verksamhetsstatistiken mellan två år kan medföra stora förändringar i bidrag och avgifter.

Beräkningarna bygger på antalet LSS-insatser per kommun den 1 oktober 2005, 2005 års ersättning till Försäkringskassan för LASS och de koncentrations- och personalkostnadsindex som användes i 2006 års kostnadsutjämning. Genomsnittskostnaderna för de olika LSS-insatserna är schablonmässigt uppräknade till 2005 års nivå. Beräkningarna är således preliminära.

Med dessa förutsättningar skulle variationsvidden i 2007 års utjämning i förändrade bidrag och avgifter hamna mellan drygt -1 300 kronor per invånare i Munkfors kommun och drygt +750 kronor per invånare i Överkalix kommun. Som framgår av tabell 5.1 skulle

16 kommuner få en förändring överstigande 500 kronor per invånare och ytterligare drygt 50 kommuner skulle få förändringar på mellan 250 och 500 kronor per invånare.

**Tabell 5.1** Kommuner fördelade efter förändring av bidrag och avgifter från 2006 till 2007 vid uppdatering av antalet LSS-insatser. Preliminära och ej fullständiga beräkningar

Förändring i kr/inv.	Antal kommuner
>500	4
250-499	22
0-249	105
-1 - -249	114
-250 - -500	29
<-500	12

*Källa:* Bearbetning av preliminärt beräkningsunderlag från SCB.

Det stora flertalet kommuner, ca 77 procent, skulle dock hamna i intervallet +/- 250 kronor per invånare. Någon stabilitet i den meningen att ingen kommun skall påverkas över en viss nivå är således inte möjligt att åstadkomma om beräkningsmodellen skall ta hänsyn till förändringar i antalet personer som fått respektive insatser. Om fullständig stabilitet skall råda skall man i så fall inte heller ta hänsyn till förändringar i antalet LSS-insatser och i stället låsa bidrag/avgifter för varje kommun på en viss nivå under hela perioden. Detta vore dock olyckligt och inte heller önskvärt om kostnadsutjämningen inte avspeglade förändringarna i antalet LSS-insatser och i kostnader, även om det sker med en viss tidseftersläpning.

I det ordinarie utjämningsystemet sker årliga uppdateringar av befolkningens ålder och sociala struktur m.m. i samtliga kommuner. Syftet är att sådana strukturella förändringar som påverkar behovsutvecklingen i olika verksamheter skall slå igenom i förändrade bidrag/avgifter i kostnadsutjämningen fullt ut även om det också i det systemet sker med en viss tidseftersläpning.

#### 5.2.4 Vissa ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

För att belysa konsekvenserna av olika uppdateringar av personalkostnads- och koncentrationsindex har vi gett SCB i uppdrag att beräkna ytterligare fyra olika alternativ inför bidrags- och avgiftsåret 2007. Alternativ 1 motsvarar den beräkning som redovisades i

avsnitt 5.2.3. Beräkningarna är preliminära och för en kommun saknas i beräkningarna kostnadsuppgifter från räkenskapssammandraget.

**Tabell 5.2** Träffsäkerhet<sup>1</sup> vid alternativa modeller för uppdateringar av LSS-utjämningen till 2007. Preliminära och ej fullständiga beräkningar

Alternativ	Uppdatering av LSS-insatser	Basår K-IX	Basår PK-IX	Träffsäkerhet
1	ja	genomsnitt av 2002, 2004	genomsnitt av 2002, 2004	0,76
2	ja	2004	2004	0,81
3	ja	2005	2005	0,89
4	ja	genomsnitt 2004, 2005	genomsnitt 2004, 2005	0,86
5	ja	Ingår ej, värde 1 för alla	Ingår ej, värde 1 för alla	0,59

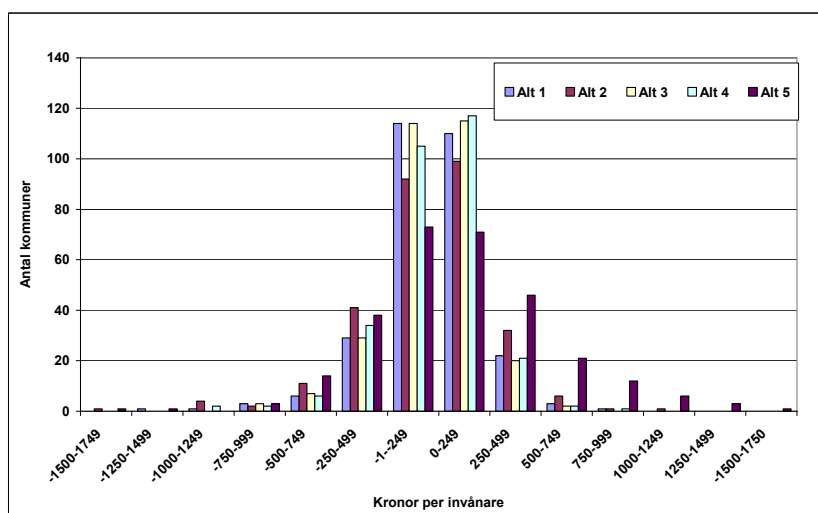
<sup>1</sup> Med träffsäkerhet menas andel modellskattningar som hamnar inom en 15-procents felmarginal.

*Källa:* Bearbetning av preliminärt beräkningsunderlag från SCB.

Det innebär att PK-IX för denna kommun inte kan beräknas för 2005 eller som genomsnitt för 2004 och 2005. Vid beräkningen av förklaringsgraden mellan nettokostnad och beräknad standardkostnad har för denna kommun 2004 års nettokostnad använts i stället.

Skillnaderna mellan de olika uppdateringsalternativen blir likartade med de som redovisas för uppdateringen till 2006 års LSS-utjämning i avsnitt 4.5. Träffsäkerheten blir högre ju aktuellare underlag för beräkningen av K-IX och PK-IX som används. Träffsäkerheten för 2006 respektive 2007 års utjämning ligger även på ganska likartade nivåer för var och en av de redovisade alternativen. Ett undantag är alternativ 5 där indexen satts ur spel, dvs. till 1. Träffsäkerheten för 2007 är dock i detta alternativ något högre än tidigare år.

**Diagram 5.1** Kommunerna fördelade efter förändringar i bidrag/avgift i LSS-utjämnningen mellan 2006 och 2007 vid olika indexuppdateringar. Preliminära och ej fullständiga beräkningar



Källa: Bearbetning av preliminärt beräkningsunderlag från SCB.

Alternativ 3, dvs. där båda indexen uppdateras till 2005 års nivå, ger de sammantaget minsta förändringarna i bidrag och avgift. Alternativet ger dessutom det sammantaget bästa sambandet mellan nettokostnader och beräknade standardkostnader i LSS-utjämnningen. Resultatet av de här redovisade preliminära beräkningarna för 2007 års utjämnning pekar på att de förslag om uppdateringar som redovisades tidigare i avsnittet ger både minst förändringar i bidrag och avgifter och störst överensstämmelse med kommunernas kostnader. Variationsvidden i förändringar och såväl högsta som lägsta förändring för någon kommun är i detta alternativ lägre än i de övriga beräknade.

### 5.2.5 Särskilt bidrag till vissa kommuner

**Utredningens bedömning:** Kommuner som till följd av indexuppdateringen får en utfallsförsämring överstigande 200 kronor per invånare bör ges möjlighet att ansöka om ett statsbidrag hos regeringen för 2007.

För ett antal kommuner blir utfallet i LSS-utjämningen sämre genom den här föreslagna indexuppdateringen jämfört med om de 2006 tillämpade indexen skulle gälla oförändrade. De kommuner som får den största utfallsförsämringen bör kunna kompenseras för denna försämring i de fall den överstiger en viss nivå. Denna kompensation bör i så fall ges utöver de övergångsregler som gäller för 2007. De förändringar som följer av att antalet LSS-insatser förändras bör dock få slå igenom fullt ut då dessa förändringar bör motsvaras av förändrade kostnader för verksamheten.

Vi anser att kommuner vars bidrag/avgift försämras med mer än ett belopp som motsvarar 200 kronor per invånare till följd av indexuppdateringen bör ges möjlighet att söka statsbidrag från regeringen och på så sätt kompenseras till den del som överstiger denna gräns. Med utgångspunkt från skillnaderna i utfall mellan uppdaterade index index uppdaterade till 2005 års nivå skulle preliminärt 53 kommuner kunna komma ifråga och den totala kostnaden har beräknats uppgå till drygt 125 miljoner kronor.

Sätts gränsen i stället vid 250 kronor per invånare skulle 36 kommuner beröras till en kostnad av drygt 85 miljoner kronor. Vid gränsen 300 kronor per invånare skulle 24 kommuner beröras till en kostnad av knappt 65 miljoner kronor. Statens kostnader bör bekostas med medel från det under utgiftsområde 25 upptagna anslaget 48:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.



## 6 Det fortsatta arbetet

### 6.1 Utgångspunkter för det fortsatta arbetet

LSS-utjämningskommittén har uppdraget att utreda vissa frågor rörande kostnadsutjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet och vid behov föreslå förändringar på såväl kort som lång sikt. I detta delbetänkande redovisar vi resultat från det uppföljningsarbete som hittills genomförts och med utgångspunkt från det underlag som tagits fram föreslår vi hur underlaget för kostnadsutjämningsberäkningarna för bidrags- och avgiftsåret 2007 bör uppdateras.

Utgångspunkten för det fortsatta arbetet är att ta fram ytterligare underlag för att kunna lämna förslag till om och i så fall hur utjämningsystemet bör utformas på lång sikt, dvs. från och med 2009 efter införandeperiodens slut.

Utifrån vår tolkning av direktiven innebär uppdraget i korthet att

1. bedöma i vilken utsträckning målet med systemet uppnåtts och om systemets utformning ger resultat som kan betraktas som rättvisa,
2. undersöka effekterna av tidseftersläpningen i underlaget för utjämningsberäkningarna samt stabiliteten i utfallet mellan åren,
3. se över genomsnittskostnader och definitioner för olika LSS-insatser som skall användas i beräkningarna av standardkostnaderna,
4. undersöka om, hur och i vilken omfattning påverkbarheten på underlaget för beräkningarna kan ha inverkat på utfallet i LSS-utjämningsberäkningarna och vid behov föreslå åtgärder som kan vidtas för att begränsa påverkbarheten, samt
5. undersöka om det finns samband mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunens LSS-verksamhet samt om

oklarheter i regelverket för LSS har inverkan på kostnadsutjämningen.

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

## 6.2 Pågående arbete och uppdrag

Hittills har vårt arbete varit inriktat på att ta fram underlag för detta delbetänkande vilket främst omfattat

- jämförelser av redovisade kostnader och kostnadsförändringar över åren för olika grupper av kommuner och enskilda kommuner,
- analys av modellens träffsäkerhet genom att jämföra beräknade standardkostnader med faktiska kostnader för olika kommungrupper och enskilda kommuner,
- analys av stabiliteten i beräkningresultatet över åren samt
- analys av hur personalkostnads- och koncentrationsindex påverkar resultatet och vilka uppdateringar som kan behöva göras av dessa index.

Vidare har arbete påbörjats med att, i samarbete med experter och sakkunniga från Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen, undersöka om de genomsnittskostnader som används för de olika LSS-insatserna i utjämningsberäkningarna behöver justeras och uppdateras och/eller om några av insatserna behöver omdefinieras för att bättre avspegla faktiska kostnadsskillnader. Som underlag utnyttjas bl.a. kostnadsunderlag som Sveriges Kommuner och Landsting insamlar från ett stort antal kommuner, s.k. Handikappnycklar.

Den hearing med företrädare för ett drygt tiotal kommuner som genomförts i april 2006 syftade till att ge underlag för det fortsatta arbetet att bedöma systemets måluppfyllelse, upplevda träffsäkerhet, påverkbarhet och brister samt för att få fram förslag till förbättringar av systemet. Vid hearingen diskuterades även förutsättningarna att genom fältstudier i ett urval kommuner dels undersöka påverkbarheten, dels undersöka om det finns samband mellan utjämningsystemet och förändringar inom kommunens LSS-verksamhet.



En konsult har fått i uppdrag att analysera LSS- och SoL-statistiken för funktionshindrade personer samt att genomföra en fältundersökning av LSS-verksamheten i ett urval kommuner. Bland annat har de kommuner som deltog i utredningens hearing erbjudits att delta i fältundersökningen. Uppdragets första del består i att undersöka om det skett förskjutningar mellan SoL och LSS. Uppdragets andra del, fältundersökningen, syftar till att bestämma hur stora insatser en person får beroende på funktionshinder samt att bestämma hur stor variationen är mellan kommuner i dessa avseenden. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 oktober 2006.

### 6.3 Det fortsatta arbetet

Från och med sommaren och hösten 2006 finns kostnadsunderlag för 2005 och utjämningsberäkningar för 2007, dvs. underlag för ytterligare ett år. Från och med hösten 2006 fram till och med våren 2007 genomförs ytterligare jämförelser av redovisade kostnader och kostnadsförändringar över åren för olika kommungrupper och enskilda kommuner. Modellens träffsäkerhet analyseras genom att jämföra beräknade standardkostnader med faktiska kostnader för olika kommungrupper och enskilda kommuner. Vidare görs analyser av stabiliteten i beräkningresultaten och av hur personalkostnads- och koncentrationsindex påverkar utfallen.

Resultatet av pågående arbete med genomsnittskostnader för olika LSS-insatser skall användas för att ta ställning till om dessa behöver justeras och/eller i något fall omdefinieras.

Resultatet av den ovan nämnda fältstudien skall utvärderas och konsekvenserna för kostnadsutjämnningen bedömas. Denna förväntas också ge underlag för att bedöma omfattningen av påverkbarheten på kostnadsutjämnningen och i vilken grad utjämnningen påverkar LSS-verksamheten.

Ett arbete skall påbörjas för att undersöka möjligheterna att dels förenkla utjämnningssystemet, dels undersöka möjligheterna att utforma ett system med faktorer som uppfyller kriteriet att vara opåverkligt för den enskilda kommunen. Här ingår bl.a. att undersöka om behovet av kvalificerade LSS-insatser kan beaktas på annat sätt än genom personalkostnads- och koncentrationsindex. Denna fråga blir bl.a. avgörande för hur vi skall hantera frågan med tidseffektiviteten och kvalitén i samt påverkbarheten på nuvarande underlag för de årliga beräkningarna.





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-utjämningsen och vid behov föreslå åtgärder 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 skatte-

satsen 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 utjämningsystem. Den länsvisa kostnadsutjämnningen 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 kostnadsutjämningsystem 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 utjämningsystem som inte var påverkbart.

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 högkostnads-skydd för vissa kommuner. Det ena statsbidraget 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 kostnadsskillnader 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. Huvudsyftet 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 skiljt 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. Sta-

tistiska 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 skiljt 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 kostnadsutjämning 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. räkenskapssammandraget.

I propositionen Utjämning 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 utjämning. 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 utjämningsssystemet 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-utjämnningen*

För att belysa vissa frågeställningar med anknytning till kostnadsutjämningsssystemet 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 kostnadsutjämningsssystemet. Uppdraget redovisades den 1 maj 2005 i promemorian Ökad stabilitet i LSS-utjämnningen. 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 kom-



munerna 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 Utjämning 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 re-

dovisat till SCB i räkenskapssammandraget. För att begränsa den kommunala redovisningens påverkbarhet på kostnadsutjämnningen uppdateras inte personalkostnads- och koncentrationsindex inför varje års utjämningsberäkning. 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. Till sammans med annat underlag, bl.a. från SCB:s ovan nämnda promemoria Ökad stabilitet i kostnadsutjämnningen, bör kostnadsredovisningen kunna bidra till bedömningen av hur utjämningsystemet fungerar och om det, trots viss eftersläpning, ger rättvisande resultat.

Kostnadsutjämnningen 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 räkenskapssammandraget lämnades in på utsatt tid.

De genomsnittskostnader för olika LSS-insatser som används i beräkningarna av standardkostnaderna har baserats dels på kommunernas räkenskapssammandrag, 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-utjämnning 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 kommu-

nerna har lämnat uppgifter till SCB året före utjämningsåret fram till det datum Skatteverket fastställer bidrag och avgifter. Utredaren skall särskilt belysa förändringar i räkenskapsammandraget 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)

# Statens offentliga utredningar 2006

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.

41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: "Det ser lite olika ut..." En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.
46. Jakten på makten. Ju.
47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetstidens (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD.
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.
65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. S.
66. Hästtävlingar – på lika villkor. Jo.
67. Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. N.
68. Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. U.
69. Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2006

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Omprövning av medborgarskap. [2]  
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]  
Ny häkteslag. [17]  
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]  
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]  
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.  
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]  
Är rättvisan rättvis?  
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]  
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]  
Utbildningens dilemma  
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]  
Jakten på makten. [46]  
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]  
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]  
Partierna nominerar.  
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]  
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]  
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]  
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]

### Utrikesdepartementet

---

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]  
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]  
Internationella sanktioner. [41]  
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]  
Asylförfarandet  
– genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. [61]

### Försvarsdepartementet

---

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]  
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

### Socialdepartementet

---

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]  
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]  
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]  
Teckenspråk och teckenspråkiga.  
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]  
Teckenspråk och teckenspråkiga.  
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]  
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]  
En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]  
Att ta ansvar för sina insatser.  
Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. [65]

#### Finansdepartementet

---

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]  
Spel i en föränderlig värld. [11]  
Tonnageskatt. [20]  
Nya skatteregler för idrotten. [23]  
Nya upphandlingsregler 2. [28]  
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]  
Bidragsbrott. [48]  
En ny lag om värdepappersmarknaden.  
+ Författningsbilaga. [50]  
Ny associationsrätt för försäkrings-  
företag. + Författningsförslag. [55]  
Internationella kasinon i Sverige. En ut-  
värdering. [64]  
Uppföljning av kostnadsutjämningen  
för kommunernas LSS-verksamhet. [69]

#### Utbildnings- och kulturdepartementet

---

- Skola & Samhälle. [1]  
Studieavgifter i högskolan. [7]  
Mångfald och räckvidd. [8]  
Ett förnyat programkontor. [10]  
Anställ unga! [31]  
Den professionella orkestermusiken  
i Sverige. [34]  
För studenterna...  
– om studentkårer, nationer och  
särskilda studentföreningar. [36]  
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]  
Plats på scen. [42]  
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi  
barnkulturen. + Bilaga/rapport:  
"Det ser lite olika ut..." En kartläggning  
av den offentligt finansierade kulturen  
för barn. [45]  
Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra  
radio- och TV-rättsliga frågor.  
+ Daisy. [51]  
Klenoder i tiden. En utredning om  
samlingar kring scen och musik. [68]

#### Jordbruksdepartementet

---

- Djurskydd vid hästavel. [13]  
Samernas sedvanemarkor. [14]  
Sanktionsavgift i stället för straff  
– områdena livsmedel, foder och  
djurskydd. [58]  
Hästtävlingar – på lika villkor. [66]

#### Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

---

- Ett utvidgat miljöansvar. [39]  
Översyn av atomansvaret. [43]

#### Näringsdepartementet

---

- Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning  
i hela landet. [3]  
Svenska partnerskap – en översikt.  
Rapport 1 till Organisations-  
utredningen för regional tillväxt. [4]  
Organisering av regional utvecklingspolitik  
– balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredning-  
en för regional tillväxt. [5]  
Arbetslivsresurs.  
Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-  
ning av Samhall Resurs AB (publ) och  
Arbetslivstjänster. [25]  
God sed vid lönebildning – Utvärdering av  
Medlingsinstitutet. [32]  
Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]  
Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,  
utbildning, avtal m.m. [44]  
Testa och öva i norra Sverige. Center i  
Arvidsjaur. [62]  
Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till  
finansiering av service till sjöfolk. [67]