

Lagrådsremiss

Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 maj 2003

Lars-Erik Lövdén

Lilian Wiklund
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i lagrådsremissen att ett kostnadsutjämningsystem för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skall införas från och med den 1 mars 2004. Utjämningsystemet skall inte ingå i det ordinarie inkomst- och kostnadsutjämningsystemet för kommuner och landsting.

För varje kommun skall en standardkostnad per invånare beräknas som sedan jämförs med den genomsnittliga standardkostnaden per invånare i landet. Beroende på hur den enskilda kommunens standardkostnad avviker från landets standardkostnad lämnas ett bidrag från staten eller betalas en avgift till staten.

Bidragen och avgifterna skall beräknas så att de sammanlagda bidragen och avgifterna uppgår till lika stora belopp, vilket innebär att systemet är statsfinansiellt neutralt.

Det föreslås att Socialstyrelsen skall samla in statistiska uppgifter på individnivå om verksamhet enligt LSS och att kommunerna får en skyldighet att lämna ut personuppgifter om insatser enligt 9 § LSS till Socialstyrelsen.

Regeringen föreslår att särskilda införanderegler tillämpas under åren 2004–2008.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	5
2.2	Förslag till lag om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	6
2.3	Förslag till lag om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	8
3	Ärendet och dess beredning.....	10
4	Bakgrund	10
4.1	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS.....	10
4.2	Lagen (1993:389) om assistansersättning – LASS	12
4.3	Huvudmannaskapsförändring och ekonomisk reglering m.m.	13
4.4	Kostnaden för insatser enligt LSS och LASS	14
4.5	Det ordinarie statsbidrags- och utjämningsystemet.....	15
5	Kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS.....	16
5.1	Nationell utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS.....	16
5.2	Val av metod	18
5.3	Personkretsar och insatser.....	20
5.4	Beräkning av standardkostnaden	22
5.5	Statistiskt underlag	26
5.6	Insamling av statistik m.m.	28
5.7	Administration av systemet.....	30
6	Införanderegler m.m.	31
6.1	Införanderegler.....	31
6.2	De länsvisa mellankommunala utjämningsystemen för LSS-kostnader.....	33
7	Uppföljning och utvärdering	34
8	Ekonomiska konsekvenser	34
9	Ikraftträdande	35
10	Författningskommentarer	36
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	36
10.2	Förslaget till lagen om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	36
10.3	Förslaget till lagen om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	38

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103)	40
Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103).....	43
Bilaga 3	Remissinstanser	49

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. lag om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
3. lag om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

2 Lagtext

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 a §

Kommunen skall lämna ut vissa personuppgifter enligt 9 § till Socialstyrelsen för framställning av officiell statistik. Regeringen bestämmer vilka uppgifter som skall lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2004.

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

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner kan för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade få utjämningsbidrag från staten enligt denna lag.

Beräkning av verksamhetskostnader och bidrag

2 § För varje kommun beräknas en standardkostnad för verksamheter enligt 9 § 2–10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt för den ersättning varje kommun betalar till försäkringskassan enligt 20 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

Med standardkostnad avses en för varje kommun beräknad teoretisk kostnad för de verksamheter och den ersättning som anges i första stycket.

3 § En kommun vars standardkostnad per invånare överstiger den för landet genomsnittliga standardkostnaden per invånare har rätt till ett bidrag som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen den 1 november året före det år bidraget skall lämnas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen av bidraget.

4 § Bidraget beräknas på grundval av den indelning av kommuner som gäller vid början av det år bidraget skall lämnas (bidragsåret).

Hur bidrag fastställs

5 § Skatteverket beslutar preliminärt bidragens storlek samt lämnar senast den 20 januari under bidragsåret uppgift till varje kommun om detta.

Kommunerna får senast den 15 februari under bidragsåret till Skatteverket påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet.

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

Utbetalning

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

Överklagande

7 § Skatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2004 och tillämpas första gången för bidragsåret 2004.

För bidragsåret 2004 skall i stället för vad som sägs i 5 § följande gälla:

- Skatteverket skall senast den 19 mars lämna uppgift till varje kommun om storleken av dess preliminära bidrag,
- kommuner får senast den 19 april påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet, och
- Skatteverket skall senast den 10 maj lämna uppgift till varje kommun om storleken av dess bidrag.

2. Från och med 2004 till och med 2006 skall det bidrag som en kommun har rätt till enligt lagen reduceras med högst

- 270 kronor per invånare för 2004,
- 70 kronor per invånare för 2005, och
- 15 kronor per invånare för 2006.

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

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner skall under de förutsättningar som anges i denna lag betala en utjämningsavgift till staten för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Beräkning av verksamhetskostnader och avgifter

2 § För varje kommun beräknas en standardkostnad för verksamheter enligt 9 § 2–10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt för den ersättning varje kommun betalar till försäkringskassan enligt 20 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

Med standardkostnad avses en för varje kommun beräknad teoretisk kostnad för de verksamheter och den ersättning som anges i första stycket.

3 § En kommun vars standardkostnad per invånare understiger den för landet genomsnittliga standardkostnaden per invånare skall betala en avgift som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen den 1 november året före det år avgiften skall betalas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen av avgiften.

4 § Avgiften beräknas på grundval av den indelning av kommuner som gäller vid början av det år avgiften skall betalas (avgiftsåret).

Hur avgiften fastställs

5 § Skatteverket beslutar preliminärt avgiftens storlek samt lämnar senast den 20 januari under avgiftsåret uppgift till varje kommun om detta.

Kommunerna får senast den 15 februari under avgiftsåret till Skatteverket påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet.

Skatteverket fastställer avgifternas storlek samt lämnar senast den 15 april under avgiftsåret uppgift till varje kommun om storleken av dess avgift.

Betalning

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

Överklagande

7 § Skatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2004 och tillämpas första gången för avgiftsåret 2004.

För avgiftsåret 2004 skall i stället för vad som sägs i 5 § följande gälla:

- Skatteverket skall senast den 19 mars lämna uppgift till varje kommun om storleken av dess preliminära avgift,
- kommuner får senast den 19 april påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet, och
- Skatteverket skall senast den 10 maj lämna uppgift till varje kommun om storleken av dess avgift.

2. Från och med 2004 till och med 2008 skall den avgift som en kommun skall betala enligt lagen utgå med högst

- 250 kronor per invånare för 2004,
- 550 kronor per invånare för 2005,
- 850 kronor per invånare för 2006,
- 1 150 kronor per invånare för 2007, och
- 1 450 kronor per invånare för 2008.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen tillkallade i december 2000 en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda hur utjämning skall ske för kostnadsskillnader mellan kommuner avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (dir. 2000:99).

I direktiven framhölls att kommitténs huvuduppgifter var att lämna förslag till ett system för utjämning av kostnadsskillnader, att överväga behovet av författningsändringar som ger kommunerna möjlighet att lämna ut sådan information på individnivå som erfordras samt att lämna förslag om hur påverkbarheten från enskilda kommuner av utfallet i ett utjämningsystem skall kunna minskas eller elimineras.

I februari 2002 lämnade kommittén delbetänkandet Kostnadsutjämning mellan kommuner avseende LSS-verksamhet (SOU 2002:28). Kommittén lämnade i november 2002 sitt slutbetänkande Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*.

Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissutfallet och remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2002/4253).

Lagrådsremissen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

4 Bakgrund

4.1 Lagen (1993:387) 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 ovan angivna personkretsarna 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 de funktionshindrades individuella behov. 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 skäligen 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 skolorngdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad 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 beviljas endast personer som ingår i personkretsarna 1 och 2 (7 § första stycket).

För att ha rätt till insatsen personlig assistans krävs enligt förarbetena att personen har vissa grundläggande hjälpbehov utöver att personen skall ha stora och varaktiga funktionshinder. 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 den funktionshindrade. Behov av insatser för att förmå en person att klä på sig, äta etc. berättigar inte till personlig assistans (prop. 1992/93:159).

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.

Insats 9 rymmer såväl insatsen bostad med särskild service som insatsen särskilt anpassad bostad för vuxna. I förarbetena (a. prop.) anges

två huvudformer när det gäller bostad med särskild service – servicebostad och gruppboende. Med *servicebostad* avses en fullvärdig bostad med god tillgänglighet där omfattande service och vård ges dygnet runt. Servicebostaden har ett visst fast basstöd. Bostaden upplåts på sedvanligt sätt. 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 § om en annan ansvarsfördelning och det har också skett i några län avseende råd och stöd.

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

Enligt 2 § LASS handläggs frågor om assistansersättning av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

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 i form av hemtjänst till de utökade behoven enligt socialtjänstlagen.

Assistansersättning lämnas med ett schablonbelopp per timme (198 kronor 2003). Assistansersättning betalas 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 gruppbofastad 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.

4.3 Huvudmannaskapsförändring och ekonomisk reglering m.m.

I och med införandet av LSS överfördes huvudmannaskapet för omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda från landstingen till kommunerna. Omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda omfattade insatser för personer i personkretsarna 1 och 2 enligt LSS. Personer med fysiska och psykiska funktionshinder, personkrets 3 i LSS, omfattades av socialtjänstlagen och fick biståndsinsatser 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 1994/1995 eller 1995/1996.

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 utjämningssystem.

Enligt 17 § LSS får kommuner i ett län lämna ekonomiskt bidrag till varandra om så behövs för att utjämna kostnaderna dem emellan. I lagens förarbeten sägs att utjämningen skall ske övergångsvis. Utjämningen får endast avse kostnader som fanns vid huvudmannaskiftet, vilket alltså innebär kostnader för personer som tillhörde personkretsarna 1 och 2 (prop. 1992/93:159).

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

Utjämningssystem mellan kommuner kräver lagstöd. Sådant stöd finns endast för den tidigare omsorgsverksamheten (17 § LSS) och enligt 16 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

I många länsvisa utjämningssystem finns det klausuler som innebär att den länsvisa utjämningen skall upphöra eller omförhandlas i det fall ett nationellt utjämningssystem införs.

Under åren 2001–2003 har två statsbidrag utgått till kommuner som kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt LSS (prop. 1999/2000:115). Statsbidragen har varit en form av högkostnadsskydd till vissa kommuner. Det ena statsbidraget om 350 miljoner kronor skall kompensera kommuner med höga redovisade kostnader efter justering för skillnader i skatteväxlingar och mellankommunal utjämning. Det

andra statsbidraget på sammanlagt 100 miljoner kronor administreras av Socialstyrelsen och lämnas till kommuner som har särskilt höga kostnader på individnivå. Dessa bidrag har utgått i avvaktan på att ett nationellt system för utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS skall införas.

4.4 Kostnaden för insatser enligt LSS och LASS

Cirka 48 700 personer hade insatser enligt LSS den 1 september 2002. Därav tillhörde cirka 39 800 personer personkretsarna 1 eller 2. De vanligaste insatserna var daglig verksamhet och bostad med särskild service för vuxna. Cirka 21 600 personer i personkretsarna 1 och 2 hade insatsen daglig verksamhet medan 16 500 hade insatsen särskild bostad med särskild service för vuxna.¹

Antal personer som hade assistansersättning uppgick i december 2001 till drygt 10 200 personer.²

Verksamheten enligt LSS finansieras av såväl kommunerna som staten. Staten finansierar cirka 77 procent av assistansersättningen. Kommunerna finansierar övrig verksamhet enligt LSS, förutom insatsen råd och stöd som i de flesta län finansieras av landstinget, och resterande 23 procent av assistansersättningen.

Tabell 4.1. Kostnaderna och kostnadsutvecklingen för verksamhet enligt LSS och LASS i miljarder kronor respektive procent, åren 1997–2001³

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

Källa: Utjämning av LSS-kostnader, SOU 2002:103.

¹ Källa: Socialstyrelsen.

² Källa: Riksförsäkringsverket.

³ Landstingens kostnader för insatsen råd och stöd ingår inte.

Den totala nettokostnaden för verksamhet enligt LSS har ökat med drygt tio procent per år och uppgick 2001 till 19,2 miljarder kronor. Statens nettokostnad för personlig assistans har ökat från 4,4 miljarder kronor 1997 till 6,4 miljarder kronor 2001, eller med cirka 10 procent per år. Kostnaden för assistansersättningen finansieras med cirka 6,5 miljarder kronor av staten och med cirka 2 miljarder kronor från kommunsektorn.

Det råder en stor kostnadsspridning mellan kommunerna för verksamhet enligt LSS. År 2001 varierade kommunernas kostnader för verksamheten från cirka 400 kronor till cirka 6 000 kronor per invånare.⁴

Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna kan till viss del förklaras av att det finns en koncentration av personer med funktionshinder i vissa kommuner, bl.a. till följd av landstingens tidigare lokalisering av vårdhem och annan verksamhet. Dessa kommuner har i flera fall blivit resurscentra för personer med funktionshinder. Bland annat utbyggnaden av gruppbofästelser i hemkommunerna har därmed inte skett i den takt som förutsattes. För enskild verksamhet som uppfyller de krav som uppställs i 23 § LSS råder dessutom fri etableringsrätt. Det innebär att en verksamhet enligt LSS, som riktar sig till ett större upptagningsområde än den egna kommunen, kan etablera sig i en kommun utan att kommunen kan påverka etableringen.

4.5 Det ordinarie statsbidrags- och utjämningsystemet

Det finns sedan den 1 januari 1996 ett statsbidrags- och utjämningsystem som består av ett generellt statsbidrag, en inkomstutjämning mellan kommunerna respektive landstingen, en kostnadsutjämning mellan kommunerna respektive landstingen samt införanderegler. Verksamhet för personer med funktionshinder omfattas dock inte av nämnda system.

Inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen bygger på att de kommuner och landsting som har en högre skattekraft eller mer gynnsam struktur än genomsnittet betalar en utjämningsavgift till staten. De som har en lägre skattekraft eller mindre gynnsam struktur än genomsnittet får ett utjämningsbidrag från staten.

De sammanlagda bidragen och avgifterna för kommunerna respektive landstingen uppgår till lika stora belopp vilket innebär att systemet är statsfinansiellt neutralt.

Kostnadsutjämnningen skall utjämna för strukturella kostnadsskillnader, dvs. skillnader i behov av kommunal service och olika förutsättningar att producera denna service, men däremot inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning eller effektivitet. Kostnadsutjämnningen skall baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

I kostnadsutjämnningen ingår i princip alla för kommuner och landsting obligatoriska verksamheter samt vissa andra verksamheter och kostnadslag, där det föreligger strukturella kostnadsskillnader av betydelse. Dessutom ingår vissa icke obligatoriska verksamheter där behoven av kommunala insatser ansetts vara strukturellt betingade, t.ex.

⁴ Källa: Utjämning av LSS-kostnader, SOU 2002:103.

näringsliv och sysselsättning. Som metod för kostnadsutjämnningen tillämpas den s.k. standardkostnadsmetoden, enligt vilken kostnadsskillnader mellan kommuner analyseras för en verksamhet i taget. I några fall är faktorerna mer av ”bedömningskaraktär” men har lagts in i systemet för att de har stor betydelse för att fånga vissa typer av strukturella skillnader.

Anledningen till att verksamhet för personer med funktionshinder inte omfattas av nuvarande system är främst att det varit svårt att finna mätbara opåverkbara strukturella faktorer som grund för utjämnningen.

Det nuvarande systemet för kostnadsutjämnning innebär i korthet att för varje verksamhet eller kostnadsslag som omfattas av kostnadsutjämnningen beräknas en standardkostnad per kommun enligt en för respektive verksamhet särskild beräkningsmodell. De beräknade standardkostnaderna summeras för varje kommun till en strukturkostnad. Utjämningsbidraget respektive utjämningsavgiften för strukturella kostnadsskillnader utgörs av skillnaden mellan strukturkostnaden och den genomsnittliga strukturkostnaden i riket multiplicerat med antalet invånare i kommunen.

Inkomstutjämnningen berörs inte av kommitténs förslag och beskrivs därför inte här.

Utjämningsystemet är för närvarande under utredning av Utjämningskommittén (Fi 2001:14). Det förslag som utredningen kan komma att lägga fram kan tidigast från och med 2005 leda till förändringar i nuvarande kostnadsutjämningsystem.

5 Kostnadsutjämnning för verksamhet enligt LSS

5.1 Nationell utjämnning av kostnader för verksamhet enligt LSS

Regeringens förslag: Ett nationellt system för utjämnning av kostnader för verksamhet enligt LSS skall införas.

Systemet skall vara skilt från det ordinarie kostnadsutjämnings-systemet för kommuner.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna avstyrker förslaget och anser att verksamhet enligt LSS i stället helt och hållet bör finansieras av staten. Om detta inte är möjligt anser emellertid ett flertal remissinstanser att ett utjämningsystem bör införas och att ett sådant system inledningsvis inte skall ingå i det ordinarie kostnadsutjämnings-systemet. Inom handikappreformen är meningarna delade om behovet av ett utjämningsystem. *De Handikappades Riksförbund* anser att kommunerna skall planera utifrån att människor har olika förutsättningar men också samma rättigheter och skyldigheter. Detta skall kunna förutsättas gälla utan att man inför kostnadsutjämnning mellan kommuner. *Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade* anser att en

utjämningsmodell som innebär en jämnare fördelning av resurserna mellan kommunerna kan leda till rättvisa och likvärdiga förutsättningar för kommunens invånare utan att de skall behöva uppleva sig själva som en belastning. Förbundet anser dock att en sådan modell kan vara ytterligare ett steg mot att kommunerna kan undandra sig ansvaret för de av kommunens invånare som anses kostnadskrävande. *Handikappombudsmannen* tillstyrker förslaget, men anser att utjämningsmodellen inte bör ske i ett särskilt system utan i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet. *Svenska Kommunförbundet* avstyrker förslaget och föreslår i stället att ett specialdestinerat statsbidrag införs. För detta statsbidrag kan i huvudsak den beräkningsmodell som kommittén föreslagit användas. En förutsättning är dock att den tillämpas på ett sådant sätt att staten svarar för de fortsatta kostnadsökningarna inom LSS-verksamheten. Den av regeringen tillsatta *Utjämningskommittén* anser att förutsättningarna att beräkna de strukturella kostnadsskillnaderna för LSS-verksamheten inte kan uppfyllas på samma sätt som för de olika verksamheter som omfattas av det ordinarie utjämningsystemet. I övrigt konstaterar Utjämningskommittén att det knappast är möjligt att hitta beräkningsgrunder för en utjämnning som baseras på mätbara strukturella skillnader som inte bygger på någon form av verksamhetsanknutet underlag. Utjämningskommitténs anser därför att utjämnning av kostnader för verksamhet enligt LSS bör ske i ett separat system vid sidan av det nuvarande utjämningsystemet.

Skälen för regeringens förslag: Verksamhet enligt LSS är en obligatorisk verksamhet för kommunerna. Som närmare redogjorts för i avsnitt 4.4 har kommunernas kostnader för verksamhet enligt LSS ökat kraftigt de senaste åren. Deras nettokostnader för verksamheten uppgick 2001 till cirka 19,2 miljarder kronor. Kostnaderna mellan kommunerna varierade 2001 från cirka 400 kronor till 6 000 kronor per invånare. Vidare är kostnadsskillnaderna mellan kommunerna större för verksamhet enligt LSS, räknat på antalet invånare, än inom annan obligatorisk verksamhet (SOU 2002:103).

När LSS infördes var uppfattningen den att de kostnadsskillnader som fanns mellan olika kommuner på sikt skulle jämnas ut. Utvecklingen har dock varit den motsatta. Kostnadsskillnaderna är nu så stora att regeringen bedömer att en utjämnning av dessa skillnader är nödvändig för att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS. Även förekomsten av de länsvisa utjämningsystemen understryker behovet av en nationell kostnadsutjämnning.

Flertalet remissinstanser har förordat att ett specialdestinerat statsbidrag införs. Specialdestinerade statsbidrag anses dock generellt sett försämra möjligheterna för kommunerna att bl.a. genomföra nödvändiga omprövningar och omprioriteringar efter egna behov eller vad lokala förhållanden kräver. Sådana bidrag medför dessutom högre kostnader för administration för såväl staten som kommunerna än generella statsbidrag och system för utjämnning av kostnadsskillnader mellan kommunerna. Andra nackdelar med sådana statsbidrag är att dessa ibland leder till svårigheter att prioritera och att intresset riktas mot detaljer i stället för mot helhetslösningar. Det kan emellertid i vissa fall

vara motiverat med specialdestinerade statsbidrag. Sådana bidrag bör dock vara tidsbegränsade.

Den kommunala självstyrelsen har stärkts i och med att staten övergått till att kompensera kommunerna med generella statsbidrag i stället för specialdestinerade statsbidrag. Regeringen anser att denna ordning i huvudsak bör ligga fast. Vidare måste strävan vara att konstruera ett system som är långsiktigt hållbart.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att ett nationellt system för utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS införs och att kostnadsutjämningen tills vidare skall ske i ett separat system. Skälet för det sistnämnda är främst 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 för ett system för kostnadsutjämning för LSS-kostnader utgörs däremot av beslut om insatser som kommunerna fattat (se avsnitt 5.5). Även om faktorerna kan anses vara påverkbara saknas det bättre alternativ för närvarande. Påverkbarheten minskas också eftersom gällande LSS-lagstiftning ger små möjligheter till variation. Enligt regeringens mening är den valda modellen acceptabel för att genomföra en nödvändig utjämning. Det är emellertid viktigt att modellen kontinuerligt ses över.

5.2 Val av metod

Regeringens förslag: En kommun vars standardkostnad per invånare överstiger den för landet genomsnittliga standardkostnaden per invånare skall ha rätt till ett bidrag av staten som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med antalet invånare i kommunen.

En kommun vars standardkostnad per invånare understiger den för landet genomsnittliga standardkostnaden per invånare skall betala en avgift till staten som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med antalet invånare i kommunen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen av bidraget respektive avgiften.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En överväldigande majoritet av remissinstanserna anser att den s.k. bruttoutjämningsmetoden (där alla kommuner får ett bidrag) bör väljas som metod för kostnadsutjämning i stället för den föreslagna s.k. genomsnittsutjämningsmetoden (den metod som också tillämpas i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet). Flertalet remissinstanser framhåller dock att de helst skulle vilja ha ett specialdestinerat statsbidrag. I avvaktan på ett sådant statsbidrag förordar emellertid dessa instanser ett utjämningsystem utifrån bruttoutjämningsmetoden. *Statskontoret* anser att med bruttoutjämningsmetoden kan kostnadsutvecklingen synliggöras så att staten kan överblicka den. Enligt *Riksrevisionsverket (RRV)* är en fördelning enligt bruttoutjämningsmetoden att föredra framför en

genomsnittsmetod. Som skäl för detta framför RRV bl.a. att det är av vikt att regeringen och riksdagen förfogar över nödvändiga styrinstrument och att kostnadsfördelning och kostnadsökningar för stat och kommuner synliggörs. Även en majoritet av kommunerna anser att bruttoutjämningsmetoden skall införas. Som exempel kan nämnas att *Danderyds kommun* anser att om bruttoutjämningsmetoden tillämpas blir totalkostnaden för LSS-verksamheten och dess finansiering synlig. *Gävle kommun* framför att skillnaden mellan de två metoderna är att bruttoutjämningsmetoden kräver ett ställningstagande i budgetpropositionen om utjämningsystemets finansiering. *Huddinge kommun* anser att bruttoutjämningsmetoden blir enklare för medborgare, politiker och tjänstemän att förstå och förklara. *Norrtälje kommun* anser att bruttoutjämningsmetoden bör användas eftersom den är mer pedagogisk och prognostiserbar. *Krokoms kommun* anser att genomsnittsutjämningsmetodens främsta nackdel är att kostnadsökningarna inom LSS-verksamheten inte kommer att synas på annat sätt än att övriga kommunala verksamheter får skäras ned, alternativt att kommunalskatten måste höjas. *Sigtuna kommun* anser att med bruttoutjämningsmetoden kommer regering och riksdag varje år att behöva ta beslut om att antingen sänka det generella statsbidraget eller anvisa annan finansiering för att finansiera kostnadsökningarna inom kommunernas LSS-verksamhet.

Skälen för regeringens förslag: Kommittén föreslår att den s.k. genomsnittsutjämningsmetoden skall tillämpas som metod för kostnadsutjämning. Metoden innebär att en kommun som har en högre standardkostnad per invånare än rikets standardkostnad per invånare har rätt till ett bidrag och att en kommun som har en lägre standardkostnad per invånare än rikets standardkostnad per invånare skall betala en avgift till systemet.

En stor majoritet av kommunerna anser att verksamhet enligt LSS i första hand bör utjämnas med ett specialdestinerat statsbidrag där staten står för hela kostnaden. I andra hand anför dessa, liksom en stor del av övriga remissinstanser i första hand, att den s.k. bruttoutjämningsmetoden skall tillämpas. Denna metod innebär att respektive kommun får ett bidrag av staten som motsvarar kommunens hela beräknade standardkostnad per invånare samtidigt som det generella statsbidraget minskar för samtliga kommuner med ett belopp som sammantaget motsvarar den sammanlagda bidragskostnaden för staten.

Skillnaderna mellan de båda redovisade metoderna är små. Utfallsmässigt är båda metoder helt likvärdiga och någon skillnad i de beräkningar som ligger till grund för omfördelning i de bägge metoderna finns inte. Den enda egentliga skillnaden rör frågan om den framtida finansieringen av systemet.

Regeringens utgångspunkt är att ett utjämningsystem för kostnader för verksamhet enligt LSS i likhet med det ordinarie utjämningsystemet bör vara statsfinansiellt neutralt, dvs. statsbudgetens saldo skall inte påverkas. Det är en nödvändighet för att systemet skall bli långsiktigt stabilt och hållbart såväl vad gäller utjämningsseffekt som finansiering.

Regeringen gör, i likhet med kommittén, bedömningen att kostnaderna för LSS-verksamheten kommer att fortsätta öka. Vid en tillämpning av bruttoutjämningsmetoden kommer i sådana fall det generella

statsbidraget att successivt minska. På sikt kan det innebära att staten måste ta över finansieringsansvaret för kostnadsökningarna utan att ha någon möjlighet att påverka kostnaderna för insatser enligt LSS eftersom det är kommunerna som beslutar om insatserna. En sådan ordning skapar osunda ekonomiska drivkrafter eftersom verksamhetsansvar och finansieringsansvar inte följs åt. Dessutom är en sådan ordning inte önskvärd av det skälet att det generella statsbidraget har en stor betydelse för möjligheterna att bedriva en ansvarsfull stabiliseringspolitik, och att detta inte är möjligt om det generella statsbidraget får allt för litet omfång till följd av ständigt ökade kostnader för LSS. I stabiliseringspolitiken ingår att verka för en utveckling av skattefinansierade utgifter och offentlig sysselsättning som är i balans med de samhällsekonomiska förutsättningarna. Vidare skulle inte den s.k. kommunala finansieringsprincipen, som innebär att det generella statsbidraget anpassas för att neutralisera ekonomiska effekter av olika statliga beslut om ändrad verksamhet, kunna tillämpas på grund av att det generella statsbidraget så småningom kan komma att urholkas.

Ett annat skäl att välja genomsnittsutjämningsmetoden är att ett eventuellt införlivande av utjämningsystemet för kostnader enligt LSS i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet underlättas eftersom denna metod används i sistnämnda system.

En fördel med bruttoutjämningsmetoden är visserligen att det med ett bidrag som motsvarar den beräknade kostnaden för verksamheten blir lättare att förstå och förklara hur verksamheten finansieras. Regeringen anser dock att denna information kan lämnas på annat sätt. Vidare kommer de kostnadsökningar som eventuellt uppstår att vara lika tydliga oavsett val av utjämningsmetod eftersom såväl de kostnadsuppgifter som kommunerna årligen lämnar till Statistiska centralbyrån som den uppdatering som följer av beräkningen av den genomsnittliga standardkostnaden i landet kommer att vara desamma i bägge systemen.

Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att genomsnittsutjämningsmetoden bör tillämpas som metod för kostnadsutjämningsmetod.

Det framstår som lämpligt, bl.a. för att åstadkomma ett flexibelt system, att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen av bidraget respektive avgiften.

Regeringen återkommer i avsnitt 5.4 till hur standardkostnaden skall beräknas.

5.3 Personkretsar och insatser

<p>Regeringens förslag: All verksamhet enligt LSS, med undantag av insatsen råd och stöd, som en kommun har kostnader för samt den ersättning kommunen betalar till försäkringskassan enligt 20 § LASS skall omfattas av kostnadsutjämningsmetod.</p>
--

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har lämnat synpunkter på förslaget i denna del. *Höganäs kommun* uttrycker farhågor

för att kommuner som har relativt låga kostnader kommer att anpassa sig genom att omdefiniera insatser enligt socialtjänstlagen till insatser enligt LSS. *Karlstads kommun* framhåller att det finns målgrupper som tillhör personkretsen enligt LSS och är berättigade till stöd och service men för vilka det inte alltid är insatser som är definierade i LSS som är de rätta eller de bästa. *Kungsörs kommun* anser att även särskoleverksamheten bör bli föremål för någon form av kostnadsutjämning. *Sigtuna kommun* anser att det även bör konstrueras utjämningsystem för psykiatri och verksamhet enligt socialtjänstlagen m.m. *Tyresö kommun* anser att även lokalkostnader och kostnaden för bostadsanpassning bör beaktas. *Utjämningskommittén* anser att i avvägningen mellan rättvisa och enkelhet har kommittén valt att föreslå en lösning som kräver omfattande underlagsdata.

Skälen för regeringens förslag: Handikappreformen omfattar alla personkretsar i LSS. Om endast vissa grupper eller verksamheter skulle ingå i utjämnningen kan det finnas risk för att kommunerna inte tillhandahåller andra typer av insatser än de som ger kompensation från systemet för kostnadsutjämning. Regeringen anser därför att alla personkretsar inom lagstiftningen skall behandlas likvärdigt.

Kostnadsutjämnningen bör av samma skäl även innefatta alla insatser enligt LSS och de första 20 timmarna av assistansersättningen. Beträffande sistnämnda insats skulle en annan ordning innebära att kommunen får lägre nettokostnader om personer med funktionshinder söker bostad med särskild service i stället för personlig assistans i det egna hemmet. Med den föreslagna ordningen kommer valet mellan de två boendeformerna att bli ekonomiskt likvärdig för den enskilda kommunen och den funktionshindrades önskan kan få större betydelse för valet av insats.

På grund av det anförda och för att säkerställa att utjämnningen blir så effektiv och träffsäker som möjligt bör alla insatser (dock inte råd och stöd) och personkretsar som kommunerna har kostnader för ingå i systemet för kostnadsutjämning.

Den omständigheten att det föreslagna utjämningsystemet ger kompensation för insatser enligt LSS, men inte för insatser enligt t.ex. socialtjänstlagen, kan leda till att kommuner kan komma att vilja styra fler insatser till verksamhet enligt LSS. Regeringen tror dock att dessa farhågor inte kommer att besannas i någon större utsträckning. Insatser enligt LSS skall enligt lagens 8 § endast ges om en person begär det. Har en enskild en insats enligt socialtjänstlagen är det ett gynnande beslut som inte utan vidare kan upphävas. Dessutom förutsätter insatser enligt LSS att personen tillhör personkretsen i LSS, att insatsen är en insats enligt LSS och att han eller hon har behov av insatsen.

5.4 Beräkning av standardkostnaden

Regeringens bedömning: Antalet verkställda beslut per insats enligt 9 § 2–10 LSS bör multipliceras med rikets genomsnittliga kostnad för respektive insats. Produkterna skall sedan summeras till en standardkostnad som adderas med kommunens ersättning till försäkringskassan avseende LASS. Standardkostnaden divideras sedan med antalet invånare i kommunen.

Standardkostnaden bör multipliceras med ett koncentrationsindex respektive ett personalkostnadsindex.

Koncentrationsindexet bör baseras på hur mycket genomsnittskostnaden per insats påverkas av andelen personer med beslut enligt LSS inom en kommun.

Personalkostnadsindexet bör motsvara 70 procent av skillnaden mellan kommunens beräknade personalkostnader och de personalkostnader som ingår i standardkostnaden.

Den genomsnittliga kostnaden per person och insats samt ersättningen från försäkringskassan uppdateras årligen. Koncentrations- och personalkostnadsindexen uppdateras vid den tidpunkt som regeringen beslutar om.

Den relativa fördelningen av genomsnittskostnaderna inom insatserna boende och övriga insatser bör uppdateras vid den tidpunkt regeringen beslutar om.

Kostnadsnivån bör uppdateras med nettoprisindex.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna har inget att erinra mot principerna för beräkningarna av den grundläggande standardkostnaden, men däremot finns synpunkter på de föreslagna indexen. *Gullspångs kommun* anser att lönekostnaderna skall räknas upp med ett kommunalt personalkostnadsindex. *Göteborgs kommun* framför att modellen bör utvecklas så att den tar hänsyn till det verkliga omvårdnadsbehovet. *Hultsfreds kommun* anser att det finns en uppenbar risk att faktorerna för koncentration och personalkostnader är uttryck för annat än koncentrationsfördelar respektive omvårdnadsbehov. *Laholms kommun* gör gällande att personalkostnadsindexet kan vara föranlett av ambitioner vad gäller personaltäthet och anser därför att det inte är tillfredsställande att olika ambitionsnivåer byggs in i utjämningsystemet. *Svenska Kommunförbundet* kritiserar också de två föreslagna indexen utifrån att den kommun som varit effektiv får ett avdrag i koncentrationsmodellen och att personalkostnadsindexet, förutom att ge kompensation för ett stort omvårdnadsbehov, också kan vara föranlett av en mer generös personaltäthet. Förbundet förutser att det finns en risk att nuvarande kostnader för verksamheten konserveras. Dessutom anser förbundet att koncentrationsindexet leder till ett avsteg från grundprincipen att en kommun som effektiviserar sin verksamhet får behålla de medel som man på så vis får till godo. *Nynäshamns kommun* framför att det finns en risk att kommunerna ”manipulerar” personalkostnader för att få ett mer fördelaktigt utfall. *Skövde kommun* anser att personalkostnadsindexet skall sänkas från 70 procent till 50

procent. *Solna kommun* vill i stället att kompensationsgraden höjs från 70 procent till 100 procent. *Kristianstads kommun* anser att den fördelningsnyckel (beräkningsmodell) som kommittén förordar strider mot de utgångspunkter som bör gälla för utjämningsystem. I stället borde en fördelningsmodell grundas på skillnader i befolkningsstruktur, mätt som persongrupperna 1–3 i förhållande till folkmängden i kommunen jämfört med motsvarande riksmedelstal. *Lessebo kommun* framhåller att en liten kommun har grundkostnader som inte står i proportion till index per kommuninvånare, varför en grundkostnad bör inkluderas i koncentrationsindexet. Även *Markaryds kommun* anser att koncentrationsindexet skall kompletteras med en grundkostnad för varje kommun. *Melleruds kommun* menar att personalkostnadsindexet kan accepteras i ett inledningsskede, men att modellen efter hand bör utvecklas så att den bättre mäter det verkliga omvårdnadsbehovet och samtidigt inte blir kostnadsdrivande. *Socialstyrelsen* anser att även insatsgruppen bostad med särskild service för vuxna bör delas i två undergrupper med olika kostnadsnivåer; bostad med service och annan särskilt anpassad bostad. När det gäller frågan om indexen är Socialstyrelsen tveksam till koncentrationsindexet eftersom det konstrueras utifrån historiska kostnader, men styrelsen är också tveksam till om stordriftsfördelar finns. Beträffande personalkostnadsindexet anser myndigheten att indexet inte tar hänsyn till andra påverkande faktorer som t.ex. kvalitets- och effektivitetsfaktorer. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att beräkningsmodellen är komplicerad och länsstyrelsen skulle gärna se en mer pedagogisk och lättförståelig modell. Myndigheten är tveksam till utformningen av koncentrationsindexet som man befärar kan slå fel för enskilda kommuner. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det finns en uppenbar risk att ett koncentrationsindex speglar hur effektivt verksamheten bedrivs eller hur bedömningarna görs. Styrelsen föreslår därför att koncentrationsindexet återspeglar högst hälften av de nu framräknade kostnadsskillnaderna eller högst 6 procent av skillnaden i andel personer med funktionshinder. *Statistiska centralbyrån* hänvisar till ett resonemang om nettoprisindex som framfördes i budgetpropositionen för 2002 där det angavs att ett mått på den underliggande inflationen skulle utformas av Nämnden för konsumentprisindex och att detta då kunde ersätta nettoprisindex. *Ånge kommun* anser att gles- och landsbygdskommuner bör få använda sig av ett personalindex på 90 procent eller annan likvärdig kompensation. *Tyresö kommun* anser att det är bättre att uppräkningsindexet sker med arbetskraftsindex än med nettoprisindex.

Skälen för regeringens bedömning: I det ordinarie kostnadsutjämningsystemet beräknas en standardkostnad för respektive delmodell som sedan summeras till en för kommunen total strukturkostnad. Regeringen anser att det finns fördelar med att använda sig av samma modell och begrepp när det gäller en utjämningskostnader för verksamhet enligt LSS. Detta underlättar såväl förståelsen för systemet som ett eventuellt framtida införlivande av systemet i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet. Ett utjämningsystem som baseras på antalet insatser multiplicerat med den riksgenomsnittliga kostnaden är vidare enkelt att administrera eftersom insamlade statistiska uppgifter redan finns tillgängliga.

En sådan schabloniserad utjämning, där schablonerna utgörs av en för varje typ av insats teoretisk genomsnittlig kostnad för hela landet, innebär dock att de beräknade kostnaderna inte helt överensstämmer med de verkliga kostnaderna. Detta är emellertid inte heller syftet. Skillnader mellan faktiska kostnader och de beräknade kostnaderna kan anses spegla skillnader i effektivitet, ambitionsnivåer m.m.

Rikets schabloniserade genomsnittskostnad 2001 för olika insatser enligt LSS framgår av nedanstående tabell:

Tabell 4.2. Rikets genomsnittskostnad 2001

Insatsgrupp/insats	Genomsnittskostnad i kr/person
<i>Bostad med särskild service eller anpassat boende</i>	
Vuxna	555 610
Barn	777 857
Barn i familjehem	166 683
<i>Daglig verksamhet</i>	155 531
<i>Övriga insatser</i>	
Korttidsvistelse	148 112
Korttidstillsyn	148 112
Avlösarservice	37 028
Ledsagarservice	18 504
Kontaktperson	18 504
<i>Personlig assistans</i>	
Personlig assistans	256 075

Källa: SOU 2002:103

Tabell 4.3. Förenklat exempel på beräkning av standardkostnaden

Antagande för en kommun	Boende med särskild service eller anpassat boende			Övriga insatser						
	Vuxna	Barn	Barn-familje-hem	Daglig verk-samhet	Korttids-vistelse	Korttids-tillsyn	Avlösar-service	Ledsagar-service	Kontakt-person	Personlig assistans
Schablon (kr/person)	555 610	777 857	166 683	155 531	148 112	148 112	37 028	18 504	18 504	256 075
Antal personer enligt SoS-statistik	50	15	15	15	8	10	10	10	10	15
Produkterna (tkr)	27 780,5	11 667,9	2 500,2	2 333,0	1 184,9	1 481,1	370,3	185,0	185,0	3 841,1

Summan av produkterna (kr)	51 529 066
Ersättning till försäkringskassan (kr)	6 000 000
Invånare i kommunen	25 000
Standardkostnaden (kr/inv.)	$= (51\,529\,066 + 6\,000\,000) / 25\,000 = 2\,301$

Standardkostnaden	$= (51\,529\,066 + 6\,000\,000) = 57\,529\,066$
Koncentrationsindex (t.ex. 0,95)	$= (57\,529\,066 * 0,95) = 54\,652\,613$
Personalkostnadsindexet (t.ex. 1,05)	$= (54\,652\,613 * 1,05) = 57\,385\,243$
Standardkostnaden (kr/inv.)	$= (57\,385\,243 / 25\,000) = 2\,295$

Den genomsnittliga kostnaden baseras dels på Räkenskapssammandragets⁶ redovisning av kostnaden för fyra grupper av insatser: boende, daglig verksamhet, personlig assistans samt övriga insatser, dels Socialstyrelsens statistik över antalet personer som beviljats någon av dessa insatser. För att beräkna schabloner för de insatser som inte är redovisade i Räkenskapssammandraget är man tvungen att använda sig av uppskattningar. Kommittén baserar sina uppskattningar i dessa fall på uppgifter från ett urval av kommunerna. Regeringen anser att dessa uppskattningar bör kunna ligga till grund för beräkningarna. Uppskattningarna bör dock kontinuerligt ses över.

Beräkningarna utgår ifrån att bostad med särskild service för barn och ungdom motsvarar 140 procent av kostnaden för bostad med särskild service för vuxna samtidigt som kostnaden för familjehem motsvarar 30 procent av kostnaden för bostad med särskild service för vuxna. Vidare har avlösarservice antagits kosta 25 procent av insatsen korttidsvistelse eller insatsen korttidstillsyn. Ledsagarservice och kontaktperson har antagits motsvara 12,5 procent av kostnaden för korttidsvistelse.

Koncentrations- och personalkostnadsindexen utgör en form av behovsutjämnning. Grundtanken med koncentrationsindexet – som består av kvoten av andelen personer med beslut enligt LSS i kommunen och andelen personer med beslut enligt LSS i riket – är att kommuner som har fler funktionshindrade med insatser enligt LSS har stordriftsfördelar. Det påverkar genomsnittskostnaden i sänkande riktning. Det motsatta gäller för kommuner med få personer som har beslut enligt LSS. De kommuner som har högre indextal än genomsnittet i riket får ett avdrag vid beräkningen av standardkostnaden och vice versa.

Personalkostnadsindexet mäter omsorgsbehovet hos de personer som har insatser enligt LSS. Kommittén hade i uppdrag att om möjligt konstruera en utjämnning av kostnadsskillnader som baserades på behov av stöd och service. Det finns i dag behovsmätningar eller vårdtyngdsmätningar i olika delar av landet och även utomlands. Svårigheterna med dessa mätningar har dock bl.a. varit att definiera faktiskt behov och uppskattat behov. I stället för att mäta omsorgsbehovet hos varje individ, vilket kräver en stor administration, har regeringen för avsikt att, i likhet med kommittén, ta fram ett personalkostnadsindex som bygger på att uppgifter i Räkenskapssammandraget skall tillämpas. Indexet motsvarar 70 procent av skillnaden mellan kommunens egna redovisade personalkostnader och

⁶ Räkenskapssammandraget; Statistiska centralbyråns sammanställning av kommunernas bokslut.

de personalkostnader som ingår i den grundläggande standardkostnaden. Motivet till att kompensation endast sker för 70 procent av skillnaden är att minska risken för att kompensation utgår för skillnader i effektivitet eller politiska ambitioner.

Varken koncentrations- eller personalkostnadsindexet bör uppdateras årligen. Skälet för detta är att undvika påverkbarhet, såsom t.ex. ändrade bedömningsgrunder för insatser enligt LSS och stora förändringar i redovisningen av personalkostnaderna i Räkenskapssammandraget. Personalkostnadsindexet bör utgå från Räkenskapssammandraget för 2002, dvs. ett år senare i förhållande till kommitténs förslag. Koncentrationsindexet skall utgå från Socialstyrelsens individ- och insatsstatistik, s.k. mikrostatistik, för insatser enligt LSS från den 1 september 2002, även det ett år senare i förhållande till kommitténs förslag. Det bör sedan ankomma på regeringen att besluta om intervallen för uppdatering.

Kostnadsnivån bör uppdateras med nettoprisindex på samma sätt som sker i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet. Såsom Socialstyrelsen framhållit anförde regeringen i budgetpropositionen för 2002 att det behövs ett mått på den underliggande inflationen och att Nämnden för konsumentprisindex skall ta ställning till den exakta utformningen av ett sådant mått, vilket skall kunna ersätta de löpande beräkningarna av nettoprisindex. I avvaktan på ett sådant ställningstagande från nämnden bör uppdateringen av systemet tills vidare ske med nettoprisindex.

5.5 Statistiskt underlag

Regeringens bedömning: Underlaget för beräkningar av standardkostnaden bör utgöras av Statistiska centralbyråns s.k. Räkenskapssammandrag, Socialstyrelsens individ- och insatsstatistik, s.k. mikrostatistik, för insatser enligt LSS, och Riksförsäkringsverkets statistik avseende ersättning enligt LASS.

Underlaget för mikrostatistiken enligt LSS bör bestå av uppgifterna i mätningen den 1 oktober samma verksamhetsår som för senaste kända Räkenskapssammandrag.

Underlaget för kommunernas ersättning till försäkringskassorna bör avse samma verksamhetsår som för senaste kända Räkenskapssammandrag.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Kommittén föreslår dock att Socialstyrelsens individ- och insatsstatistik (mikrostatistik) och kommunernas ersättning till försäkringskassorna årligen skall samlas in den 1 september och tillsammans med uppgifter från Räkenskapssammandraget för kommuner ligga till grund för utjämningsystemet det nästföljande året.

Remissinstanserna: Flera kommuner anser att olika sätt att redovisa kostnaderna kan förekomma, vilket framför allt påverkar underlaget i personalkostnadsindexet. Som exempel kan nämnas att *Grästorps kommun* och *Hedemora kommun* anser att det behövs tydliga definitioner och anvisningar i Räkenskapssammandraget och för insamlandet av Socialstyrelsens statistik. Vidare framhåller *Helsingborgs kommun* och

Ljusdals kommun att det finns en osäkerhet i de inrapporterade uppgifterna som skall ligga till grund för beräkningarna. *Mullsjö kommun* framför att det finns behov att kvalitetssäkra det underlag som skall användas.

Skälen för regeringens bedömning: Som underlag för beräkningarna av standardkostnaden bör statistik användas från Statistiska centralbyrån (Räkenskapssammandraget), Socialstyrelsen (mikrostatistik) och Riksförsäkringsverket (ersättning gällande LASS). Statistiska centralbyrån bör svara för samordningen av statistiken med anledning av att myndigheten skall ansvara för beräkning av utjämningsbeloppen. Med mikrostatistik avses statistik som bygger på uppgifter på personnummernivå. Så kallad mängdstatistik däremot baseras på uppgifter där det inte framgår vem uppgiften avser.

Kommittén anser för sin del att mikrostatistiken för insatser enligt LSS året före bidrags-/avgiftsåret bör användas vid beräkningen av standardkostnaden med motiveringen att uppgifterna bör vara aktuella eftersom det underlättar möjligheterna till ändrat kostnadsansvar då en enskild flyttar till en annan kommun eller då ett avtal om köp av verksamhet sägs upp och kostnadsansvaret förs över till den nya kommunen.

Kommitténs förslag skulle emellertid leda till att beräkningarna sker sent på året eftersom Socialstyrelsens mikrostatistik inte är klar förrän i december året före bidrags-/avgiftsåret och att någon preliminär beräkning inte skulle kunna göras. Den kommunala budgetprocessen skulle vid en sådan ordning försvåras. Regeringen är medveten om att mikrostatistik som baseras på förhållandena två år före bidrags-/avgiftsåret inte är helt aktuella. Regeringen anser emellertid att starka skäl talar för att ekonomiska uppgifter från senast kända Räkenskapssammandrag och den mikrostatistik som skall ligga till grund för beräkningarna bör avse samma verksamhetsår.

Socialstyrelsen har framfört att den 1 oktober utgör den lämpligaste mättdpunkten bl.a. eftersom denna tidpunkt sammanfaller med skyldigheten för kommunerna att rapportera in andra årliga statistiska uppgifter. För bidrags-/avgiftsåret 2004 bör dock Räkenskapssammandraget för 2002 och mikrostatistiken från den 1 september 2002 användas.

Riksförsäkringsverkets statistik avseende ersättning enligt LASS bör omfatta kommunernas ersättning till försäkringskassorna och avse samma verksamhetsår som för senaste kända Räkenskapssammandrag. Denna statistik finns redan och innehåller personuppgifter. Den statistik som skall användas i beräkningen omfattar dock inte personnummer eller andra identifikationsuppgifter som skulle kräva särskilda överväganden såvitt avser skyddet för den enskildes personliga integritet.

Regeringen avser att ta in bestämmelser om detta innehåll i en förordning.

5.6 Insamling av statistik m.m.

Regeringens förslag: Kommunerna skall för framställning av officiell statistik lämna ut personuppgifter om insatser enligt 9 § LSS till Socialstyrelsen.

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör samla in officiell statistik på individnivå (mikrostatistik) om verksamhet enligt LSS.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning och förslag.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän* framför att oavsett hur frågan om uppgiftsskyldigheten löses finns det möjligen anledning att överväga en utökad uppgiftsskyldighet för att tillgodose kravet på ett tillförlitligt statistiskt underlag vad gäller insatser enligt LSS. Ombudsmännen anser dock att de bestämmelser som reglerar kommunernas uppgiftsskyldighet bör utformas på ett så enhetligt sätt som möjligt och i överensstämmelse med den terminologi som finns i personuppgiftslagen (1998:204) och i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. *Statistiska centralbyrån* upplyser att myndigheten är beredd att på uppdrag av Socialstyrelsen vidareutveckla rutiner och system för insamling och granskning av individuppgifterna. *Datainspektionen* tillstyrker förslaget då Socialstyrelsens behandling av de uppgifter som kommunerna lämnar sker inom ramen för den officiella statistiken och därmed omgärdas av de särskilda regler som gäller för behandling av personuppgifter enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Datainspektionen anser dock att det redan av lagen eller i en av regeringen utfärdad förordning bör framgå vilka närmare uppgifter som kommunerna skall lämna. Ur integritetsskyddssynpunkt är det riskfyllt att ge bestämmelsen en för vid tolkning. *Socialstyrelsen* anser att en reglering av uppgiftsskyldigheten för insatser enligt LSS bör ha samma utformning som motsvarande bestämmelser i socialtjänstlagen och förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnden att lämna statistiska uppgifter, där det framgår att det är personuppgifter som skall lämnas ut för statistiska ändamål. *Handikappförbundens samarbetsorgan* anser att fördelarna med individbaserad statistik överväger nackdelarna.

Bakgrund: Verksamhet enligt LSS ingår inte i den nuvarande officiella statistiken. Enligt bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken har Socialstyrelsen när det gäller känsliga personuppgifter endast rätt att behandla sådana beträffande äldre- och handikappomsorg hänförlig till sektorn socialtjänst.

Verksamhet enligt LSS jämställs i sekretesslagen (1980:100) med socialtjänst. Det innebär att 7 kap. 4 § sekretesslagen är tillämplig. Sekretessen enligt denna bestämmelse avgränsas med ett omvänt skaderekvisit. Uppgifter får således inte lämnas ut om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Det är därvid inte nödvändigt att föreskriften om uppgiftsskyldighet har avfattats särskilt med tanke på att uppgifterna kan

vara sekretesskyddade. Däremot krävs, för att bestämmelsen skall beaktas, att den uppfyller vissa krav på konkretion (prop. 1979/80:2, Del A, s. 322).

Mellan åren 1996–1998 samlade Socialstyrelsen in s.k. mängdstatistik. Sådan statistik innefattar endast uppgifter om hur många personer som omfattades av ett beslut om insats. Regeringen beslutade 1999 att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att i stället samla in s.k. mikrostatistik.

Under åren 2001–2003 har ett särskilt statsbidrag utgått för verksamhet enligt LSS. I samband med detta fick Socialstyrelsen i uppdrag att årligen samla in mikrostatistik. Det finns emellertid inte någon skyldighet för kommunerna att lämna denna statistik och kommunerna är dessutom skyldiga att göra en s.k. menprövning, vilket lett till ett visst bortfall av uppgifter.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Fördelen med mikrostatistik är att denna knyts till individen eftersom uppgifterna samlas in på personnummernivå. Detta medför att det går att redovisa det totala antalet individer i befolkningen som får olika insatser. En person kan erhålla fler än en insats enligt LSS och blir då räknad en gång för varje insats i statistiken. Dubbelregistrering förekommer av personer som samtidigt får insatser av flera huvudmän, t.ex. från två kommuner. Detta kan – trots att endast en kommun har det egentliga kostnadsansvaret för insatsen i fråga – leda till att två kommuner kan förekomma i beräkningsunderlaget för det föreslagna utjämningsystemet gällande samma individ. Med mikrostatistik undviks sådan dubbelregistrering och den statistiska kvaliteten blir allmänt sett högre än med mängdstatistik. En hög kvalitet avseende de statistiska uppgifterna är av betydelse för att utjämningsystemet skall uppfattas som rättvist, vilket i förlängningen är en förutsättning för att få till stånd ett varaktigt system för kostnadsutjämnning beträffande insatser enligt LSS.

Det som talar mot användandet av mikrostatistik är risken för integritetskränkningar. Samhällets behov av statistik måste givetvis alltid vägas mot individens integritet. De uppgifter som överförs från kommunerna till Socialstyrelsen kommer dock att omfattas av statistiksekretessen enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen. Vidare måste Socialstyrelsens behandling av uppgifterna ske i enlighet med de bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som finns i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Mot denna bakgrund får behovet av skydd för den enskildes personliga integritet anses vara tillfyllest.

Sammantaget anser regeringen att mikrostatistik behövs om syftet att utjämna kostnadsskillnaderna mellan kommunerna skall uppnås, dvs. att kommunerna får någorlunda likartade förutsättningar att bedriva verksamheten enligt LSS. Uppräkningen i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken bör därför förtydligas så att det framgår att även verksamhet enligt LSS ingår i den officiella statistiken. Det bör också framgå att känsliga personuppgifter avseende enskilda personers hälsotillstånd får behandlas för framställning av statistik om de avser insatser enligt LSS.

För att kunna säkerställa att kommunvisa beräkningar kan genomföras är det nödvändigt att kommunerna åläggs att lämna ut personuppgifter om insatser enligt 9 § LSS till Socialstyrelsen för framställning av

officiell statistik. En bestämmelse med sådan innebörd bör lämpligen tas in i LSS (se lagförslaget i avsnitt 2.1). Av skäl som Datainspektionen framfört kommer regeringen i en förordning att ta in bestämmelser om vilka personuppgifter som får samlas in.

5.7 Administration av systemet

Regeringens förslag: Statistiska centralbyrån och Skatteverket skall administrera systemet. Socialstyrelsen skall vara ansvarig producent av statistik rörande verksamhet enligt LSS.

Skatteverket skall senast den 20 januari bidrags-/avgiftsåret lämna uppgift till varje kommun om dess preliminära bidrag/avgift.

Kommuner skall senast den 15 februari kunna påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet.

Skatteverket skall fastställa bidragets respektive avgiftens storlek och senast den 15 april lämna uppgift till varje kommun om storleken på dessa.

Skatteverkets beslut får överklagas hos regeringen.

Regeringens bedömning: Statistiska centralbyrån skall senast den 1 oktober året före bidrags-/avgiftsåret lämna preliminära uppgifter till kommunerna om beräkningsutfallet.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens, dock har kommittén inte ansett att Statistiska centralbyrån skall lämna preliminära uppgifter till kommunerna.

Remissinstanserna: *Statistiska centralbyrån* anser att för att kunna få god kvalitet i beräkningarna måste tidpunkten för de färdigställda beräkningarna skjutas fram något i förhållande till kommitténs förslag eftersom förändringar i befolkningsstatistiken annars inte kan beaktas i tillräcklig utsträckning. *Riksskatteverket* noterar att inga preliminära beräkningar kommer att sändas ut under hösten. Verket framhåller att detta kan resultera i att invändningar mot underlaget för beräkningarna framförs först när de preliminära besluten har skickats ut i januari. Invändningarna mot de preliminära besluten kan därför bli fler än i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet. *Lunds kommun* har gjort gällande att det är orimligt att utfallet av systemet inte kommer att vara klart förrän den 20 januari varje år.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I likhet med det ordinarie kostnadsutjämningsystemet – där Statistiska centralbyrån administrerar beräkningar och nuvarande skattemyndigheterna därefter fastställer utjämningsbeloppen – bör det föreslagna utjämningsystemet för kostnader enligt LSS administreras av Statistiska centralbyrån och Skatteverket.⁷

Socialstyrelsen bör ansvara för statistik rörande verksamhet enligt LSS.

⁷ Regeringen har i maj 2003 lämnat en proposition till riksdagen där det föreslås att från och med den 1 januari 2004 nuvarande skattemyndigheter avvecklas och att en ny myndighet inrättas, som skall heta Skatteverket (prop. 2002/03:99).

För att kunna skapa goda planeringsförutsättningar anser regeringen inte – såsom kommittén har föreslagit – att LSS-statistiken året före bidrags-/avgiftsåret bör ligga till grund för beräkningarna. Beräkningarna bör i stället grunda sig på samma basår avseende såväl kostnader som mikrostatistik (se avsnitt 5.5).

Vidare föreslår regeringen att Statistiska centralbyrån senast den 1 oktober året före bidrags-/avgiftsåret skall lämna preliminära uppgifter till kommunerna om beräkningsutfallet. Därmed blir också det preliminära utfallet känt på ett tidigare stadium.

Regeringen föreslår – i likhet med vad som gäller för det ordinarie kostnadsutjämningsystemet – att Skatteverkets beslut skall få överklagas hos regeringen. Huvudprincipen när det rör sig om en prövning av rättsfrågor är att förvaltningsmyndigheters beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Regeringen anser emellertid att det föreslagna utjämningsystemet så långt det är möjligt bör ha en likartad konstruktion som det ordinarie kostnadsutjämningsystemet.

6 Införanderegler m.m.

6.1 Införanderegler

Regeringens förslag: Utjämningsystemet införs successivt från och med 2004 till och med 2008. Under införandetiden sker en reducering av såväl avgifterna som bidragen.

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.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att ett införandebidrag ges till de kommuner som sammantaget får betala till utjämningsystemet och för avvecklandet av de länsvisa utjämningsystemen under åren 2004–2007. Varje kommuns införandebidrag beräknas och fastställs för hela införandeperioden med utgångspunkt från den bidragsförändring som uppkommer vid systemets införande. År 2004 skall ersättning utgå för hela förlusten överskridande 350 kronor per invånare. Motsvarande beloppsgränser uppgår för 2005 till 700 kronor, för 2006 till 1 050 kronor och för 2007 till 1 400 kronor. De kommuner som enligt förslaget skall få bidrag erhåller från första året bidraget i dess helhet.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget till införanderegler har framfört i stort sett tre synpunkter: införandeperioden bör vara längre, nettoeffekten för kommunerna bör minskas ytterligare och hänsyn bör inte tas till avvecklandet av de länsvisa mellankommunala systemen för utjämning. *Svenska Kommunförbundet* instämmer i kommitténs förslag om att införandereglerna inte skall omfatta de kommuner som får bidrag, men

att det är fel att ta hänsyn till de nuvarande länsvisa systemen. Förbundet anser i stället att gränsen för att få införandebidrag från första året bör sättas till en bidragsförlust om högst 250 kronor per invånare och att införandetiden bör utökas med ett år samt att införandereglerna bör ta hänsyn till att avtalen i de länsvisa systemen till stor del kommer att sägas upp och att det tillfälliga statsbidraget upphör. När det gäller finansieringen av införandebidragen instämmer förbundet i kommitténs föreslagna finansiering. *Kungsbacka kommun* anser bl.a. att ett högsta kostnads-/bidragstak bör fastställas för varje kommun, förslagsvis motsvarande utdebiteringen av högst 0,25 kronor i skatt per kommuninvånare. *Karlskrona kommun* anser att lägre gränobelopp och längre övergångsregler bör införas. För att finansiera detta anser kommunen att vissa övergångsregler även bör införas för de kommuner som gynnas av förslaget. *Malå kommun* anser att det är bra att det i förslaget inte förordas någon införandeavgift.

Skälen för regeringens förslag: För att ge samtliga kommuner en rimlig möjlighet att planera och agera för en eventuell omställning av verksamheten är det nödvändigt att det föreslagna utjämningsystemet införs successivt under en tid av några år. Det är emellertid av vikt att införandereglerna är enkla att förstå och att de endast skall finnas under en begränsad period.

Regeringen föreslår att systemet konstrueras utifrån en införandeperiod om fem år, dvs. en förlängning med ytterligare ett år i förhållande till kommitténs förslag. Vidare bör, till skillnad från vad kommittén föreslagit, någon hänsyn inte tas till avvecklandet av de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen. Eftersom dessa utjämningsystem har olika konstruktioner och innehåller olika verksamheter samt dessutom inte finns i alla län är det svårt att konstruera införanderegler som tar hänsyn till systemen utan att reglerna blir missvisande eller allt för komplicerade.

Under införandeperioden begränsas avgifterna och bidragen enligt vad som framgår av förslaget.

Enligt kommitténs förslag skall det bidrag som ges till de kommuner som får betala avgift till utjämningsystemet och för avvecklandet av de länsvisa utjämningsystemen fastställas i förväg. Regeringen föreslår i stället att endast vissa gränsnivåer bör fastställas i förväg. Först i samband med den årliga uppdateringen av utjämningsystemet kommer det att framgå vilka kommuner som kommer att beröras av en reducering av avgift respektive bidrag under aktuellt bidrags-/avgiftsår samt hur stor denna reducering blir.

Regeringen gör bedömningen att när införandetiden har avslutats, bör frågan om LSS kan infogas som en delmodell i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet övervägas på nytt.

6.2 De länsvisa mellankommunala utjämningsystemen för LSS-kostnader

Regeringens bedömning: I samband med att ett nationellt utjämningsystem införs förutsätts att avtalen om de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen kommer att upphävas.

Bestämmelsen i 17 § LSS, som möjliggör för kommunerna i ett län att lämna ekonomiska bidrag till varandra för att utjämna kostnader dem emellan, bör dock inte upphävas.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag. *Sundsvalls kommun* och *Sävsjö kommun* har framfört att regeringen bör medverka i förhandlingarna eller ge rekommendationer om hur avvecklingen skall gå till.

Bakgrund: I och med att LSS trädde i kraft överfördes huvudmannaskapet för den tidigare omsorgsverksamheten från landstingen till kommunerna. Den ekonomiska regleringen av överföringen skedde genom skatteväxlingar mellan landsting och kommuner.

Enligt 17 § LSS fick kommunerna i ett län rätt att lämna ekonomisk ersättning till varandra för att jämna ut kostnaderna dem emellan vad gällde de från landstingen övertagna kostnaderna.

I samtliga län (utom Gotland) har någon form av kostnadsutjämning skett. Utformningen har sett olika ut och tidsperioderna har varierat. I de flesta avtalen om mellankommunal utjämning finns en klausul som innebär att avtalet upphör att gälla eller skall omförhandlas om staten inför ett nationellt utjämningsystem för LSS.

Skälen för regeringens bedömning: I och med införandet av ett nationellt utjämningsystem för LSS-kostnader minskar behovet av de mellankommunala utjämningsystemen inom länen. Om de trots allt skulle finnas kvar kan det leda till att vissa kommuner blir dubbelt kompenserade och andra kommuner dubbelt belastade. De länsvisa systemen grundar sig på avtal mellan kommunerna. Frågan om de närmare formerna för hur och när en avveckling av dessa skall ske är en fråga för kommunerna i respektive län att besluta om. Regeringen förutsätter att merparten av de avtal som reglerar dessa system kommer att upphävas när förslagen i denna proposition träder i kraft. I nuläget bör dock inte 17 § LSS, som möjliggör den länsvisa mellankommunala utjämningen, upphävas. Detta lämnar utrymme för fortsatta länsvisa övergångslösningar. Sådana lösningar kan bli aktuella i undantagsfall. På sikt bör dock bestämmelsen upphävas.

I sammanhanget bör nämnas att kommunernas möjligheter att enligt 17 a § LSS träffa kostnadsavtal för personer som är bosatta i en annan kommun även fortsättningsvis kommer att fylla en viktig funktion. I likhet med Socialstyrelsen anser regeringen att regleringen kommer att behövas för personer med ovanliga diagnoser samt i syfte att kunna erbjuda tillfälligt boende i en annan kommun under tiden hemkommunen bygger upp en lämplig verksamhet.

7 Uppföljning och utvärdering

Regeringens bedömning: Utjämningsystemet bör kontinuerligt följas upp.

Kommitténs förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker kommitténs förslag. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att länsstyrelserna bör vara representerade i uppföljningsgruppen. *Eda kommun* framför att den föreslagna utvärderingsgruppen bl.a. bör bevaka systemets påverkbarhet.

Skälen för regeringens bedömning: 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 komplicerad och olika former av beräkningar och antaganden har lett fram till det förslag som regeringen nu lämnar. Regeringen anser 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 vara om det finns kopplingar mellan det föreslagna utjämningsystemet och förändringar inom kommunernas verksamhet enligt LSS.

Regeringen avser att följa kostnadsutvecklingen av verksamhet enligt LSS. I regeringens årliga skrivelse till riksdagen – Utvecklingen inom den kommunala sektorn – beskrivs bl.a. denna kostnadsutveckling.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget innebär att statens utgifter kommer att öka eftersom bidragen till kommunerna kommer att belasta statsbudgeten. Utgifterna kommer dock att kompenseras av lika stora inkomster. Den sammanlagda effekten blir därmed statsfinansiellt neutral.

Finansieringen av införandereglerna sker genom att de kommuner som är berättigade till bidrag får avstå en del av bidraget till förmån för de kommuner som får en reducerad avgift. Ett eventuellt underskott eller överskott skall regleras genom en nivåjustering av det generella statsbidraget för kommuner under det aktuella året.

Kommittén tar inte närmare upp frågan om de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Kommittén föreslår emellertid att kostnaderna för de av kommittén föreslagna införandereglerna skall finansieras med statliga medel.

Remissinstanserna: *Ekonomistyrningsverket* anser att det strider mot intentionerna med utgiftstaket att justera taket efter hand som kostnaderna i systemet växer. Att kontinuerligt höja utgiftstaket för att en viss utgift ökar över tiden innebär att denna utgift undantas från den

budgetrestriktion som utgiftstaket utgör och därför inte utsätts för samtidig prövning med utgifter för andra ändamål.

Skälen för regeringens bedömning: I likhet med det ordinarie utjämningsystemet leder förslaget till ett kostnadsutjämningsystem för verksamhet enligt LSS till konsekvenser för statsbudgetens inkomst- och utgiftssida. Förslaget innebär att statens utgifter kommer att öka. Utgiften är emellertid finansierad genom ökade inkomster. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2004 till frågan om en eventuell teknisk justering av utgiftstaket för 2004.

Regeringen anser – i likhet med vad som gäller för det ordinarie kostnadsutjämningsystemet – att finansieringen av införandereglerna skall ske inom ramen för utjämningsystemet. De årliga reduceringarna av bidragen uttryckt i kronor per invånare har beräknats motsvara finansieringen av avgiftsbegränsningarna. I och med att nivåerna för införandereglerna fastställs i förväg kommer emellertid årligen ett underskott eller överskott att uppstå. Ett sådant underskott eller överskott bör regleras genom en nivåjustering av det generella statsbidraget för kommuner under det aktuella året. För bidrags-/avgiftsåret 2004 bör ett sådant underskott eller överskott inte regleras förrän 2005.

Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2004 återkomma till frågan om kompensation till Socialstyrelsen, Skatteverket och Statistiska centralbyrån för de utgifter de kommer att tilldelas enligt förslaget.

9 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Reglerna skall träda i kraft den 1 mars 2004. Lagen skall dock tillämpas första gången bidrags-/avgiftsåret 2004.

Under 2004 skall särskilda regler gälla beträffande administrationen av systemet.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att reglerna skall träda i kraft den 1 januari 2004.

Remissinstanserna: *Helsingborgs kommun* anser att systemet inte kan träda i kraft förrän 2005 eftersom det är nödvändigt att det åtminstone är ett kalenderår mellan beslut och ikraftträdande. Även andra remissinstanser, t.ex. *Kommunförbundet Skåne* och *Ystads kommun*, anser att ett eventuellt utjämningsystem bör införas 2005. *Håbo kommun* anser att utjämningsystemet skall införas tidigast 2007. Bland annat *Kommunförbundet Göteborgsregionen* anser att det är angeläget att en ny modell träder i kraft redan 2004. Även *Ragunda kommun* menar att det är hög tid att införa ett nytt permanent utjämningsystem.

Skälen för regeringens förslag: Regler om ett nationellt utjämningsystem för kostnader enligt LSS är angelägna och bör träda i kraft och tillämpas så snart som möjligt. Regeringen anser därför att de bör träda i kraft vid en sådan tidpunkt att de kan tillämpas redan för bidrags-/avgiftsåret 2004.

Med hänsyn till ikraftträdandetidpunkten bör särskilda regler gälla beträffande administrationen under 2004. Under bidrags-/avgiftsåret 2004 bör Skatteverket senast den 19 mars lämna uppgift till kommunerna

om deras preliminära bidrag respektive avgifter. Kommunerna kan senast den 19 april påtala att ett fel uppkommit i underlaget för beslutet. Skatteverket bör senast den 10 maj lämna uppgift till kommunerna om bidragets respektive avgiftens storlek (se lagförslagen i avsnitten 2.2 och 2.3).

10 Författningskommentarer

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

15 a §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.6.

Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet för kommunerna till Socialstyrelsen för framställning av officiell statistik. Förslaget avser endast uppgifter om insatser enligt 9 § LSS i fråga om kommunalt bedriven verksamhet.

Regeringen bestämmer vilka uppgifter som skall lämnas.

Socialstyrelsen har med stöd av 13 § andra stycket förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade möjlighet att besluta om verkställighetsföreskrifter till bestämmelsen.

10.2 Förslaget till lagen om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

1 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om att kommuner kan få utjämningsbidrag av staten för kostnader enligt LSS.

Av 1 § förslaget till lag om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade följer att en kommun under vissa i den lagen angivna förutsättningar kan få betala en utjämningsavgift till staten för kostnader enligt LSS.

2 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.3.

Av *första* stycket framgår den verksamhet enligt LSS och den ersättning för personlig assistans som kommunen skall betala enligt LASS som beräkningen av utjämningsbidraget baserar sig på. Av 19 § LASS framgår att den kommun där den ersättningsberättigade är bosatt skall ersätta kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka.

I *andra stycket* förklaras begreppet standardkostnad. Den närmare beräkningen av standardkostnaden framgår av avsnitt 5.4.

3 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

I *första stycket* beskrivs den metod som skall användas som metod för kostnadsutjämning. Enligt denna har en kommun rätt till ett bidrag av staten om standardkostnaden per invånare överstiger den för hela landet genomsnittliga standardkostnaden per invånare. Skillnaden mellan dessa belopp multipliceras med antalet invånare i kommunen den 1 november året före bidragsåret, varvid bidraget erhålls. Om skillnaden blir negativ får kommunen inget bidrag.

Enligt *andra stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om beräkningen av bidraget.

4 §

Av bestämmelsen följer att bidraget skall beräknas på grundval av den indelning av kommunerna som gäller vid bidragsårets början. Om indelningen av kommuner ändras gäller alltså indelningen vid början av bidragsåret.

5 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.

I *första stycket* föreskrivs att Skatteverket skall besluta om bidraget och när kommunerna skall underrättas om detta.

Enligt *andra stycket* finns det en möjlighet för kommunerna att senast den 15 februari till Skatteverket påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet.

Av *tredje stycket* framgår bl.a. att Skatteverket senast den 15 april skall lämna uppgift till varje kommun om storleken av dess bidrag.

Regeringen avser att ålägga Statistiska centralbyrån att senast den 1 oktober året före bidragsåret lämna uppgift till varje kommun om preliminära bidrag enligt 3 §.

6 §

I paragrafen regleras hur bidraget skall betalas ut.

7 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bestämmelsen i *punkten* 1 har behandlats i avsnitt 9.

Enligt punktens första stycke träder lagen i kraft den 1 mars 2004 men skall tillämpas första gången för bidragsåret 2004.

Av punktens andra stycke framgår att särskilda regler beträffande administrationen av systemet skall gälla under nämnda bidragsår.

Bestämmelsen i *punkten* 2 har behandlats i avsnitt 6.1.

Enligt denna punkt reduceras det årliga bidrag per invånare som en kommun har rätt till enligt lagen för åren 2004–2006. En reduktion sker med de belopp som anges för respektive år eller, om bidraget är mindre än detta belopp, det faktiska bidraget.

10.3 Förslaget till lagen om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

1 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.

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

Av 1 § förslaget till lag om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade följer att en kommun under vissa i den lagen angivna förutsättningar kan få ett utjämningsbidrag av staten för kostnader enligt LSS.

2 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.3.

Av *första* stycket framgår den verksamhet enligt LSS och den ersättning för personlig assistans som kommunen skall betala enligt LASS som beräkningen av utjämningsavgiften baserar sig på. Av 19 § LASS framgår att den kommun där den ersättningsberättigade är bosatt skall ersätta kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka.

I *andra* stycket förklaras begreppet standardkostnad. Den närmare beräkningen av standardkostnaden framgår av avsnitt 5.4.

3 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

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

4–7 §§

Dessa paragrafer överensstämmer med 4–7 §§ förslaget till lag om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, dock med de skillnaderna att bidragsår benämns avgiftsår och att bidrag ersatts med avgift.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bestämmelsen i *punkten 1* har behandlats i avsnitt 9. Enligt punktens första stycke träder lagen i kraft den 1 mars 2004 men skall tillämpas första gången för avgiftsåret 2004.

Av punktens andra stycke framgår att särskilda regler beträffande administration av systemet gäller under nämnda avgiftsår.

Bestämmelsen i *punkten 2* har behandlats i avsnitt 6.1.

Enligt denna punkt begränsas den årliga avgift per invånare som en kommun skall betala enligt lagen för åren 2004–2008. Den högsta avgift

som en kommun kan få betala uppgår till angivna belopp för respektive år.

Sammanfattning av betänkandet Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103)

Bakgrund

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

Kommunernas nettokostnader för LSS uppgick år 2001 till cirka 19,2 miljarder kronor. Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna är av en sådan omfattning att de bör utjämnas för att alla kommuner skall få likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva en verksamhet enligt intentionerna i LSS. Kostnadsskillnaderna beror huvudsakligen på landstingens tidigare lokalisering av vårdhem och andra verksamheter enligt LSS. Kostnadsspridningen mellan kommuner för verksamhet enligt LSS varierade år 2001 från ca 400 till 6000 kronor per invånare och år. På individnivå är kostnadsskillnaderna ännu större och beror på stora skillnader i individuella behov.

Likvärdigare ekonomiska förutsättningar för alla kommuner

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

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

Utfall

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

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

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

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

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

Beräkning av strukturkostnader

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

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

Utjämningsmetod

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

Den andra metoden innebär att respektive kommun får ett bidrag som motsvarar kommunens hela beräknade strukturkostnad per invånare

samtidigt som man årligen avstår en summa från den generella statsbidragspåsen som motsvarar den genomsnittliga strukturkostnaden per invånare. Det ekonomiska utfallet för respektive kommun blir likadant med de båda metoderna, samtidigt som de ekonomiska ramarna mellan staten och kommunsektorn förblir oförändrade.

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

Klarar modellen kraven på ett utjämningsystem?

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

Införande

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

Författningsförslag i betänkandet Utjämning av LSS- Bilaga 2
kostnader (SOU 2002:103)

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

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1993:387) om stöd och service
till vissa funktionshindrade att 15 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15a §

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

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

Härigenom föreskrivs följande.

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

2 § I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:
Bidragsår: Det år under vilket bidraget betalas ut.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 § Skattemyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

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

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

Härigenom föreskrivs följande.

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

2 § I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:
Avgiftsår: Det år under vilket bidraget betalas ut.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 § Skattemyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

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

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

Härigenom föreskrivs följande.

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

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

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

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

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

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

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

- 350 kronor för år 2004
- 700 kronor för år 2005
- 1 050 kronor för år 2006
- 1 400 kronor för år 2007

Efter remiss har yttranden över betänkandet Utjämning av LSS-kostnader avgetts av följande remissinstanser.

Myndigheter

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Övre Norrland, Katrineholms tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Västernorrlands län, Datainspektionen, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, och Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Landsting

Blekinge läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Kronobergs läns landsting, Västernorrlands läns landsting och Örebro läns landsting.

Kommuner

Ale kommun, Alingsås kommun, Alvesta kommun, Aneby kommun, Arboga kommun, Arjeplogs kommun, Arvidsjaur kommun, Arvika kommun, Askersunds kommun, Avesta kommun, Bergs kommun, Bjurholms kommun, Bjuvs kommun, Bodens kommun, Bollebygds kommun, Bollnäs kommun, Borgholms kommun, Borlänge kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Bräcke kommun, Burlövs kommun, Båstads kommun, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Degerfors kommun, Dorotea kommun, Eda kommun, Ekerö kommun, Eksjö kommun, Emmaboda kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Essunga kommun, Falkenbergs kommun, Falköpings kommun, Faluns kommun, Finspångs kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Färgelanda kommun, Gagnefs kommun, Gislaveds kommun, Gnesta kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Grästorps kommun, Gullspångs kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun, Habo kommun, Hagfors kommun, Hallsbergs kommun, Hallstahammars kommun, Halmstads kommun, Hammarö kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Hedemora kommun, Helsingborgs kommun, Herrljunga kommun, Hjo kommun, Hofors kommun, Huddinge kommun, Hudiksvalls kommun, Hultsfreds kommun, Hylte kommun, Håbo kommun, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Härryda kommun, Hässleholms kommun, Höganäs kommun, Högsby kommun, Hörby kommun, Hörs kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalmars kommun, Karlsborgs kommun,

Karlshamns kommun, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kils kommun, Kinda kommun, Kiruna kommun, Knivsta kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Kristinehamns kommun, Krokoms kommun, Kumla kommun, Kungsbacka kommun, Kungsörs kommun, Kungälv kommun, Kävlinge kommun, Köpings kommun, Laholms kommun, Landskrona kommun, Laxå kommun, Lekebergs kommun, Lerums kommun, Lessebo kommun, Lidingö kommun, Lidköpings kommun, Lindesbergs kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Ljusdals kommun, Lomma kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Lycksele kommun, Lysekils kommun, Malmö kommun, Malå kommun, Mariestads kommun, Marks kommun, Markaryds kommun, Melleruds kommun, Mjölby kommun, Motala kommun, Mullsjö kommun, Munkfors kommun, Mölndals kommun, Mönsterås kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Nora kommun, Norbergs kommun, Nordanstigs kommun, Nordmalings kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Norsjö kommun, Nybro kommun, Nykvarns kommun, Nyköpings kommun, Nynäshamns kommun, Nässjö kommun, Ockelbo kommun, Olofströms kommun, Osby kommun, Oskarshamns kommun, Ovanåkers kommun, Oxelösunds kommun, Pajala kommun, Partille kommun, Perstorps kommun, Piteå kommun, Ragunda kommun, Ronneby kommun, Sala kommun, Salems kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Sjöbo kommun, Skara kommun, Skellefteå kommun, Skinnskattebergs kommun, Skövde kommun, Smedjebackens kommun, Sollefteå kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Sorsele kommun, Staffanstorps kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Storumans kommun, Strängnäs kommun, Strömstads kommun, Strömsunds kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Surahammars kommun, Svedala kommun, Svenljunga kommun, Sätters kommun, Sävsjö kommun, Söderhamns kommun, Söderköpings kommun, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Tibro kommun, Tidaholms kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Tingsryds kommun, Tjörns kommun, Tomelilla kommun, Tranemo kommun, Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Trosa kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Töreboda kommun, Uddevalla kommun, Ulricehamns kommun, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun, Upplands-Väsby kommun, Uppsala kommun, Uppvidinge kommun, Vaggeryds kommun, Vallentuna kommun, Vansbro kommun, Vara kommun, Varbergs kommun, Vellinge kommun, Vetlanda kommun, Vilhelmina kommun, Vindelns kommun, Vingåkers kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ydre kommun, Ystads kommun, Åmåls kommun, Ånge kommun, Åre kommun, Åstorps kommun, Åtvidabergs kommun, Älmhults kommun, Älvsbyns kommun, Ängelholms kommun, Örebro kommun, Örnsköldsviks kommun, Östersunds kommun, Österåkers kommun och Övertorneå kommun.

Handikapporganisationer

De handikappades riksförbund (DHR), Demensförbundet, Handikappförbundens Samarbetsorgan (HSO), Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade (RTP), Riksföreningen Hjärnkraft, Schizofreniförbundet, Sällsynta diagnoser, Brukarkooperativet JAG och Stockholmskooperativet för Independent Living (STIL).

Arbetsmarknadsorganisationer

Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Kommunförbund

Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Kommunförbundet Stockholms län, Kommunförbundet Sörmland, Kommunförbundet Jönköpings län, Kommunförbundet Kronoberg, Kalmar läns Kommunförbund, Kommunförbundet Skåne, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunförbundet Fyrbodal, Kommunförbundet Skaraborg, Kommunförbundet Örebro, Västmanlands Kommunförbund, Dalarnas Kommunförbund, Kommunförbundet Gävleborg, Kommunförbundet Västerbotten och Kommunförbundet Norrbotten.

Övriga

Utjämningskommittén (Fi 2001:14)

Instanser utöver remisslistan som har yttrat sig

Solåkrabyns Föräldrar- och anhöringförening, NOSAM, PRIVO, Svenska kommunalarbetareförbundet, och Västkom.

Instanser som beretts tillfälle att yttra sig men avstått från att yttra sig

Bengtsfors kommun, Boxholms kommun, Bromölla kommun, Fagersta kommun, Filipstads kommun, Grums kommun, Jokkmokks kommun, Kalix kommun, Klippans kommun, Leksands kommun, Lilla Edets kommun, Ljusnarsbergs kommun, Malungs kommun, Mora kommun, Munkedals kommun, Orsa kommun, Orusts kommun, Robertsfors kommun, Rättviks kommun, Skurups kommun, Sotenäs kommun, Storfors kommun, Svalövs kommun, Säffle kommun, Tanums kommun, Torsby kommun, Torsås kommun, Tranås kommun, Vadstena kommun, Valdemarsviks kommun, Vaxholms kommun, Vimmerby kommun, Vårgårda kommun, Årjängs kommun, Älvdalens kommun, Älvkarleby kommun, Öckerö kommun, Ödeshögs kommun, Örkelljunga kommun,

Östhammars kommun, Östra Göinge kommun, Överkalix kommun, Afasiförbundet i Sverige, Alzheimerföreningen, Astma- och Allergiförbundet, Blodcancerförbundet, Föreningen för de Neurosedynskadade (FfdN), Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB), Hjärtebarnsföreningen, Hjärt- och Lungsjukas Riksförbund, Hörselskadades Riksförbund (HRF), Riksförbundet för stomi- och reservoaropererade, Neurologiskt Handikappades Riksförbund (NHR), Parkinsonförbundet, Reumatikerförbundet, Riksförbundet Attention, Riksförbundet Cystisk Fibros (RfCF), Riksförbundet döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB), Riksförbundet för Mag- och Tarmsjuka (RMT), Riksförbundet för Njursjuka (RNj), Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU), Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH), Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn Ungdomar och Vuxna (FUB), Riksföreningen Autism (RFA), STROKE-Riksförbundet, Svenska Celiakiförbundet (SCF), Svenska Diabetesförbundet (SD), Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Svenska Epilepsiförbundet (SEF), Svenska Laryngförbundet (SLF), Synskadades Riksförbund (SRF), Intressegruppen för assistansberättigade (IFA), Föreningen Sveriges kommunalekonomer, Kommunförbundet Uppsala län, Östsam, Region Blekinge, Kommunförbundet Halland, Kommunförbundet Sjuhärad, Region Värmland, Kommunförbundet Västernorrland och Kommunförbundet Jämtlands län.