

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

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

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 15 januari 2002. Utredningstiden har förlängts (dir 2001:72) till den 1 november 2002. En rapport till regeringen ska lämnas i februari år 2002.

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

Som sakkunniga förordnades förbundsjuristen Hans-Erik Bylund, departementssekreteraren Kerstin Jansson, direktören Clas Olsson och departementssekreteraren Niklas Sjölin.

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

Sekreterare har varit verksamhetsanalytiker Per-Arne Fijal och samhällsekonom Björn Larsson.

Kommittén under ledning av Gunnar Björk överlämnar härmed rapporten "Kostnadsutjämnings mellan kommuner avseende LSS verksamheten"

Stockholm i februari 2002.

Gunnar Björk

Conny Andersson	Helen Edlund	Lars Elinderson
Kerstin Heinemann	Mona Lisa Norrman	Catherine Persson
Mats Pertoft	Per Söderberg	

/Per-Arne Fijal
Björn Larsson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	11
1.1 Uppdraget.....	11
1.2 Arbetets inriktning.....	12
1.3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)	13
2 Tidigare utredningar och beslut	15
2.1 Sammanfattning av äldre utredningar och beslut.....	15
2.2 Socialdepartementets arbete och förslag.....	16
2.3 Kommunala utjämningsutredningen.....	17
2.4 Utredningen "Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS verksamheten", Ds 1999:72.....	17
2.5 Tillfälligt statsbidrag för åren 2001 och 2002	19
2.6 Kommitténs analys av tidigare utredningar	20
3 Behovet av en nationell kostnadsutjämning för LSS-verksamheten	23
3.1 LSS – en obligatorisk verksamhet	23
3.2 Stora kostnadsskillnader p.g.a. skillnader i antal och omvårdnadsbehov.....	23

3.3	Att ha kvar och att bygga ut LSS- verksamhet - en fråga om incitament.....	24
3.4	Att välja bosättningsort.....	25
4	Vilka krav bör ställas på ett utjämningsystem?.....	27
4.1	Träffsäkerheten.....	27
4.2	Påverkbarhet.....	28
4.2.1	Strömmar inom LSS och mellan LSS, LASS och SoL.....	28
4.3	Inget tvång och inget hinder att flytta.....	30
4.4	Integritet och sekretess.....	30
4.4.1	Integritet.....	31
4.4.2	Sekretess.....	31
5	Kommitténs fortsatta arbete.....	33
5.1	Vilka insatser och vilka grupper ska omfattas av utjämnningen?.....	33
5.2	Olika underlag för utjämnning av kostnadsskillnader inom LSS verksamheten.....	33
5.3	Ska alla kommuner omfattas av utjämnningen?.....	35
5.4	Olika metoder att utjämna kostnadsskillnader.....	36
5.5	Köp av boendeplatser i annan kommun.....	37
5.6	Kvalitén på statistikunderlaget.....	37
5.7	Påverkbarhet vid utjämnning.....	37
5.8	Integritetsfrågor vid utjämnning.....	38
5.9	Sekretess.....	38
6	Förbättringar av det nuvarande tillfälliga statsbidraget inför 2003.....	39
6.1	Analys av det tillfälliga statsbidraget.....	39
6.1.1	Statsbidraget på 350 miljoner kronor.....	39

6.1.2	Statsbidraget på 100 miljoner kronor	40
6.2	Kommitténs bedömning avseende förbättringar i det tillfälliga statsbidraget om 350 miljoner kronor inför år 2003	42
6.2.1	Överväganden - diskussioner	43
6.3	Kommitténs bedömning avseende förbättringar i det tillfälliga statsbidraget om 100 miljoner kronor inför år 2003	44
Bilagor		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	47
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	57

Sammanfattning

Kommunerna är huvudman för den verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Kommunernas nettokostnader för LSS uppgick år 2000 till knappt 18 miljarder kronor. Den är ojämnt fördelad över landet, huvudsakligen beroende på landstingens tidigare lokalisering av vårdhem och andra verksamheter för LSS till vissa kommuner. Kostnadsspridningen är mycket stor mellan kommuner för verksamhet enligt LSS och varierar från ca 400 till 4 700 kronor per invånare och år. På individnivå är kostnadsskillnaderna mycket stora och beror på individuella behov och insatser.

Kommittén har inte kunnat finna någon grund för en kostnadsutjämning som enbart utgår från strukturella faktorer då kostnadsskillnaderna i första hand beror på individuella behov och att verksamhet har koncentrerats till vissa kommuner.

Kommittén avser att titta närmare på vilka insatser och vilka persongrupper som ska ingå i utjämningen samt att analysera möjligheten att finna variabler som fångar upp den enskildes behov av stöd och service för att uppnå stor träffsäkerhet och samtidigt minimera påverkbarheten.

I ett nationellt utjämningsystem som omfattar alla kommuner är det inte ekonomiskt lönsamt att minska LSS-verksamheten. Ett allomfattande system motverkar således på sikt en koncentration av verksamheten. Kommittén arbetar vidare med att utarbeta ett system som omfattar alla kommuner.

Kommittén har diskuterat två olika sätt att utjämna kostnaderna mellan kommunerna. Båda metoderna baseras på en för varje kommun beräknad standardkostnad, vilken visar hur stor den kommunala kostnaden skulle vara om alla kommuner hade samma genomsnittliga priser på insatserna.

Den ena metoden innebär att bidrag ges till de kommuner som har högre beräknade standardkostnader per invånare än riksgenom-

snittet och att de kommuner som har lägre beräknade standardkostnader per invånare betalar en avgift till systemet. Metoden är en utjämning utifrån den riksgenomsnittliga standardkostnaden per invånare.

Den andra metoden innebär att respektive kommun får ett bidrag som motsvarar kommunens hela beräknade standardkostnad per invånare samtidigt som man årligen avstår en summa från den generella statsbidragspåsen som motsvarar den riksgenomsnittliga standardkostnaden 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 även analyserat och tagit ställning till eventuella förbättringar i det tillfälliga statsbidragssystemet. Eftersom kommittén f.n. utreder ett nytt utjämningsystem för LSS, samtidigt som kommunerna är i stort behov av kontinuitet i den ekonomiska planeringen, finner kommittén att det bör göras så lite modifieringar som möjligt inför år 2003.

Kommittén avser i det fortsatta arbetet att behandla underlag för utjämning, omfattningen av systemet, den tekniska konstruktionen samt finansieringen. Vidare kommer frågor kring köp av boendeplatser i annan kommun, möjligheten av att påverka systemet, de funktionshinderades integritet samt sekretessproblemen kring statistikinsamlingen att belysas. Kommittén siktar på att finna ett utjämningsystem som kan införas den 1/1 år 2004.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

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

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

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

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

Kommittén skall även – mot bakgrund av reglerna om sekretess – överväga behovet av författningsändringar som ger kommunerna möjlighet att lämna ut sådan information som erfordras för de förslag som kommittén lämnar. Kommittén skall beakta de krav som personuppgiftslagen ställer på behandling av personuppgifter.

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

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

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

En slutrapport kommer den 1 november 2002 med ett förslag om hur utjämningen skall baseras på behov av stöd och service.

Regeringen beslutade att ge kommittén ett tilläggsdirektiv i september 2001. En delrapport till regeringen skall lämnas senast den 1 februari om dels den allmänna inriktningen på utredningens arbete, dels om förbättringar i det nuvarande tillfälliga statsbidraget.

1.2 Arbetets inriktning

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

En utjämning mellan kommunerna bör utgå från följande målsättningar:

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

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

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

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. Lagen utgör en väsentlig del av den handikappreform som riksdagen beslutat om året innan. Genom LSS har personer med varaktiga och omfattande funktionshinder fått en lagstadgad rätt till olika former av insatser för stöd och service. I samband med att LSS trädde i kraft upphörde den s.k. omsorgslagen (1985:568) att gälla. Omsorgslagen gav främst personer med utvecklingsstörning rätt till stöd- och hjälpinsatser av olika slag. Ansvaret för insatserna enligt omsorgslagen åvilade landstingen. I och med införandet av LSS överfördes ansvaret för omsorgsinsatserna från landstingen till kommunerna.

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

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

1. Utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
2. Betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
3. Andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

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

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

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

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av ekonomiskt stöd inte täcks av assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning
3. ledsagarservice
4. biträde av kontaktperson
5. avlösarservice i hemmet
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov
8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Kommunerna har ansvaret för flertalet insatser enligt LSS, medan landstingen har ansvar för insats 1, rådgivning och annat personligt stöd. Kommuner och landsting kan dock sluta avtal om en annan ansvarsfördelning och så har skett i några län när det gäller råd och stöd (förutvarande Malmöhus och Jämtland). En kommuns eller ett landstings ansvar enligt LSS gäller gentemot den som är bosatt inom kommunen respektive landstingsområdet.

2 Tidigare utredningar och beslut

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

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

2.1 Sammanfattning av äldre utredningar och beslut

Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53), vars förslag i stor utsträckning ligger till grund för nuvarande kostnadsutjämning för kommunerna, föreslog att omsorgerna i framtiden skulle inkluderas i kostnadsutjämningen.

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

Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU1994:144), vars förslag med vissa justeringar i kostnadsutjämningen ligger till grund för nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem, gjorde den bedömningen att en kostnadsutjämning för omsorgsverksamhet kan utformas först när ett bättre underlag om kostnadsskillnader finns tillgängligt och när frågan om det framtida betalningsansvaret har lösts.

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

2.2 Socialdepartementets arbete och förslag

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

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

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

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

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

2.3 Kommunala utjämningsutredningen

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

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

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

2.4 Utredningen "Förslag till utjämningslösning mellan kommuner av kostnader för LSS verksamheten", Ds 1999:72

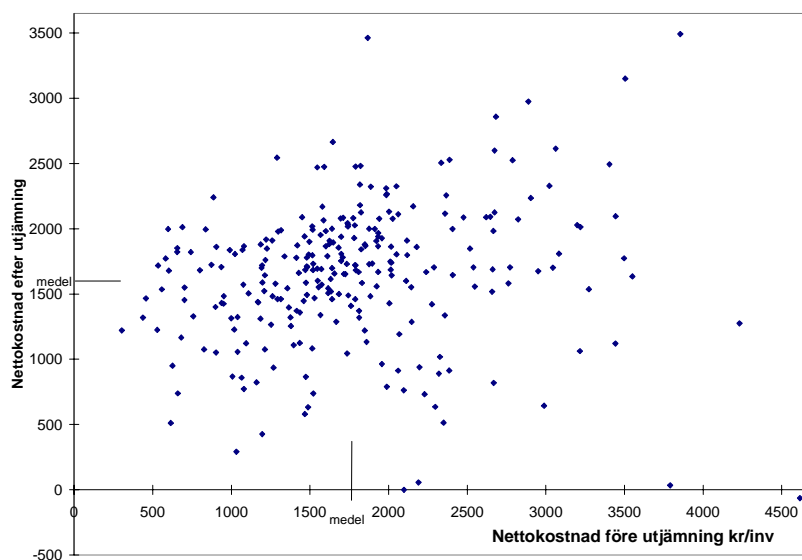
Den 21 maj 1999 tillsattes en ny utredning för att utforma ett förslag till ett statsbidrag för utjämningslösning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

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

Förslaget var huvudsakligen ett utjämningsystem baserat på antal LSS-insatser och tre kostnadsschabloner. En standardkostnad beräknas utifrån antalet personer i personkrets 1 och 2, med vissa undantag samt antalet insatser i särskilt boende och daglig verksamhet. Standardkostnaden relaterades till ett riksgenomsnitt.

I följande diagram framgår kostnaden per invånare före och efter utjämning. Om kostnadsskillnaderna före utjämning (x-axeln) på 300 till 4 600 kronor per invånare skulle ha minskat, borde punkterna i diagrammet efter utjämning ha närmat sig medeltalet 1 750 kronor på y-axeln. I diagrammet finns ingen tydlig utjämnings effekt. Spridningen mellan kommunerna kvarstår. De kostnadsskillnader som fanns kunde därför inte utjämnas nog mycket med den föreslagna schablonmetoden, vilket framgår av nedanstående diagram.

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



För att ändå åstadkomma en synbar utjämning föreslog utredningen att kommunerna skulle omfattas av spärregler, vilket för många kommuner innebar att deras egna kostnader skulle ligga till grund för utjämningsystemet.

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

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

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

2.5 Tillfälligt statsbidrag för åren 2001 och 2002

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

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

Standardkostnaden beräknas utifrån antalet personer i personkrets 1 och 2, med undantag av personer med assistansersättning enligt lagen om assistansersättning (LASS), samt personer som antingen har insatserna råd och stöd, ledsagarservice eller kontaktperson som enda LSS insats. Därtill beaktas särskilt personer med insatsen särskilt boende för vuxna, särskilt boende för barn och ung-

dom samt daglig verksamhet. Den faktiska kostnaden inkluderar däremot kostnader för viss personlig assistans enligt LSS och inkluderar insatser för personer i personkrets 3.

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

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

2.6 Kommitténs analys av tidigare utredningar

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

Kommittén gör följande analys av underlag och metodik i tidigare utredningar.

I Ds 1999:72 beräknades kostnaderna för insatser enligt LSS 9:2 till 9:7 enligt en schablon om 102 000 kronor. Variationen mellan de olika insatserna är mycket stor. En schablon hade kunnat leda till att kommunerna blivit mycket välvilligt inställda till att ge mer av de insatser som kostat mindre än schablonen.

Skillnaderna i genomsnittliga kostnader för vuxna och barn i bostad med särskild service och barn i familjehem är mycket stora. En plats i familjehem kostar genomsnittligt ca 150 000 per år medan en plats i bostad med särskild service för barn och ungdomar kostar ca 800 000 kronor per år. Plats i bostad med särskild service för vuxna kostar knappt 600 000 kronor per år. En genomsnittskostnad för dessa insatser kan därför ge en felaktig kostnadsbild. Att utfallet per kommun inte varierar i samma omfattning som genomsnittskostnaderna beror på att antalet platser i bostad med särskild service för barn och ungdom endast uppgår till drygt 6 procent av totala antalet platser.

Även om kostnaden för personlig assistans enligt LASS till största delen utjämnas per person via den statliga finansieringen, så återstår en mycket stor skillnad mellan kommunerna i antalet beslut enligt LASS. De kommuner som har flest personer med beslut

enligt LASS har drygt 5 gånger fler än riksgenomsnittet och de kommuner som har minst antal beslut enligt LASS har mindre än 10 procent av riksgenomsnittet.

Kvoten mellan den högsta och lägsta andelen uppgår således till 1:50.

Den dubbelkompensation som fanns i förslaget (Ds 1999:72) genom att man gav ersättning till dels insatserna och dels till antalet personer i personkretsen, är systemtekniskt ej önskvärd. Utredningen föreslog att detta kunde justeras med att reducera ersättningen med 10 procent.

Den redovisade kostnaden omfattade alla personkretsar och även kommunernas ersättning till Försäkringskassan för de första 20 timmarna av assistansersättningen. Den beräknade standardkostnaden (Ds 1999:72) baserades endast på vissa insatser och endast avseende personkrets 1 och 2. På grund av att den beräknade standardkostnaden endast speglade en del av den verksamhet som den redovisade kostnaden visade, uppstod stora skillnader mellan verkligt utfall och beräknat utfall.

3 Behovet av en nationell kostnadsutjämning för LSS-verksamheten

3.1 LSS – en obligatorisk verksamhet

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

Verksamhet enligt LSS är en för kommunerna obligatorisk verksamhet och borde vara föremål för kostnadsutjämning. En förutsättning för utjämning är att det föreligger mätbara strukturellt betingade behovs- och kostnadsskillnader av betydelse mellan kommunerna. 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.

3.2 Stora kostnadsskillnader p.g.a. skillnader i antal och omvårdnadsbehov

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

Fri etableringsrätt råder dessutom för enskild verksamhet som uppfyller bestämmelserna i 23 § LSS. Det innebär att en LSS-verksamhet kan etablera sig i en kommun utan att kommunen på något sätt kan påverka denna etablering.

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

För cirka en femtedel av kommunerna överstiger, enligt boksluten år 2000, kostnaderna för LSS-verksamheten riksgenomsnittet med minst 500 kronor per invånare. Flertalet av dessa kommuner är små och vissa har mycket höga kostnader. Behovet av en kostnadsutjämning för LSS-insatser understryks också av att kommunerna inom länen gjort bedömningen att kostnadsskillnaderna är så stora att de måste utjämnas. De länsvisa utjämningsystemen har dock brister när det gäller att på sikt åstadkomma en önskvärd kostnadsutjämning.

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

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

Det är viktigt att kommitténs kommande förslag ger kommunerna incitament att driva och utveckla LSS-verksamhet. En kommun bör inte ekonomiskt vinna eller förlora på att bygga eller inte bygga upp verksamhet. Ett utjämnings- eller statsbidragssystem som endast omfattar de kommuner som har de största behoven (partiellt system) undanröjer inte de ekonomiska incitament som gör det

lönsamt att inte bygga upp LSS-verksamhet. Endast om utjämningsystemet omfattar alla kommuner undanröjs de ekonomiska incitament som gör det lönsamt att inte bygga eller utveckla LSS-verksamhet.

3.4 Att välja bosättningsort

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

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

4 Vilka krav bör ställas på ett utjämningsystem?

De olika kraven på utjämningsystemet kan vara motstridiga. Å ena sidan är målet att uppnå acceptabel träffsäkerhet, ha ett incitament till egen verksamhet och samtidigt underlätta flyttningar mellan kommuner. Å andra sidan ska kommunernas möjlighet att påverka sitt eget bidragsutfall samt intrånget i de funktionshindrades integritet minimeras.

4.1 Träffsäkerheten

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

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

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

4.2 Påverkbarhet

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

Socialdepartementets arbetsgrupp (se avsnitt 2.2 ovan) bedömde att kommunernas möjligheter att på olika sätt styra sin verksamhet för att nå fördelar i kostnadsutjämnning i praktiken var begränsade. Orsakerna till detta var flera. LSS är en rättighetslag, som tydligt anger vilka insatser för stöd och service som den enskilde har rätt att få. Ett kommunalt beslut om en LSS-insats måste alltid föregås av en framställan från den enskilde om att få insatsen. Av bestämmelserna i LSS framgår att den enskilde skall ha ett stort inflytande över de insatser som ges enligt lagen. Valet av insatser och dess utformning skall baseras på den enskildes önskemål och behov. Den enskilde kan också överklaga kommunens beslut om stöd och service enligt LSS till länsrätten genom förvaltningsbesvär. Av specialmotiveringen till 27 § LSS framgår att rätten att överklaga ett beslut om stöd och service inte enbart avser rätten till insatsen som sådan utan också utformningen av själva insatsen.

I ett system som endast utjämnar för vissa insatser kan det finnas risk för att kommunernas incitament minskar för att tillhandahålla andra typer av insatser än de som ger kompensation från ett nationellt utjämningsystem.

4.2.1 Strömmar inom LSS och mellan LSS, LASS och SoL

Insatser enligt SoL istället för enligt LSS

En omständighet som idag i viss mån kan påverka kommunerna när det gäller att styra över verksamhet från LSS till socialtjänstlagen (SoL) är de olika villkoren för avgiftsuttag. Huvudregeln för stöd och service enligt LSS är att insatserna skall lämnas avgiftsfritt för den enskilde. Kommunernas frihet att ta ut avgifter är långt större i fråga om verksamhet enligt socialtjänstlagen.

Insatser enligt LSS istället för enligt SoL

Intentionen med LSS är att lagen skulle utgöra ett komplement till socialtjänstlagen för personer med omfattande funktionshinder (prop.1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321). I första hand bör en framställan om stöd och service av en person som tillhör personkretsen prövas enligt LSS, eftersom detta i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand skall framställan prövas enligt socialtjänstlagen. Om kommunerna på den enskildes begäran ändrar tidigare beslut enligt socialtjänstlagen till beslut enligt LSS kan detta således ses som ett närmande till de ursprungliga intentionerna med LSS.

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

Assistansersättning enligt LASS istället för personlig assistans enligt LSS

Ett annat exempel på styrning mellan olika insatser är att en sökande kan stimuleras att söka assistansersättning enligt LASS istället för bostad med särskild service. Detta beror på att assistansersättningen till merparten finansieras via Försäkringskassan. Kommunerna betalade i augusti 2001 i genomsnitt ca 22 procent av den totala LASS kostnaden. Personlig assistans är sammantaget en av de dyraste insatserna för kommun och stat.

Ersättning endast för vissa insatser enligt LSS

En likartad effekt kan uppkomma om bara vissa insatser kompenseras t.ex. bostad med särskild service. Detta gäller framförallt insatser till barn- och ungdom. I den mån dessa insatser är dyrare blir systemet kostnadsdrivande. Detta kan till vissa delar motverkas om man utjämnar alla insatserna utifrån en genomsnittskostnad för varje insats.

4.3 Inget tvång och inget hinder att flytta

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

Det är också av stor vikt att kommunerna blir kompenserade för personer med stort omvårdnadsbehov. Dessa personer måste ha samma möjlighet att välja bostadsort som de andra funktionshindrade i personkretsen. Ett utjämningsystem behöver därför ta hänsyn till individuella behov av stöd och service.

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

Om alla kommuner omfattas av utjämningsystemet och träffsäkerheten mellan behov och bidrag är hög kan varje kommun bygga upp en egen basverksamhet, vilket motverkar koncentration av verksamheter till vissa kommuner. En långtgående kompensation är likaledes nödvändig för att minimera oönskade styreffekterna mellan kommunerna.

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

4.4 Integritet och sekretess

Kommittén anser att den bästa lösningen ur integritetssynpunkt är att skapa ett utjämningsystem mellan kommuner utan att basera detta på ett nationellt register med behovsdata. Ett träffsäkert utjämningsystem kan dock komma att kräva ett nationellt individ-

baserat register med information om funktionshindrade personers behov, eftersom kostnaderna inom detta område är starkt knutna till individens behov. Det är således en balansgång mellan å ena sidan träffsäkerheten i systemet och å andra sidan påverkbarheten och integriteten.

I avsnitten 4.4.1 och 4.4.2 följer ett referat av Socialstyrelsens skrivelse till regeringen den 30 maj 2001 "Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service". Referatet innehåller valda delar, som, är viktiga att beakta i kommitténs fortsatta arbete.

4.4.1 Integritet

Socialstyrelsen har analyserat tänkbara risker för den enskildes integritet, som är förknippade med en nationell individbaserad statistik. Registrering och överföring av personuppgifter om vård och omsorg/stöd och service till den nationella nivån kan innebära en ökad risk för kränkning av den personliga integriteten. Olika personer gör dock skilda bedömningar av betydelsen, omfattningen och konsekvenserna av en kränkning. Risken för en kränkning kan bl.a. uppstå om obehöriga får tillgång till personuppgifter och därigenom kan orsaka en generande kunskapsspridning för den enskilde som uppgiften avser. Kränkningen kan också tänkas innebära en skada av ekonomisk art.

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

4.4.2 Sekretess

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

någon honom närstående lider men. Presumtionen är med andra ord för sekretess. Sekretessen gäller även mellan myndigheter.

Socialstyrelsen bedömer att de säkerhetsmässiga frågorna kring personuppgifternas hantering kan lösas på ett betryggande sätt. Det innebär att risken för kränkning av den personliga integriteten p.g.a. läckage av uppgifter från den nationella nivån inte anses utgöra hinder för en individbaserad statistik.

Socialstyrelsen konstaterar att nuvarande mängdbaserad officiell statistik över vård och omsorg om äldre och stöd och service till personer med funktionshinder har stora brister i såväl kvalitet som innehåll. Socialstyrelsen anför i sin utredning att en utbyggnad av individbaserad statistik skulle innebära en avsevärd sammantagen nytta, som successivt kommer olika användare till del. Det gäller medborgarna och deras förtroendevalda, brukarna och deras anhöriga, forskning och utveckling av verksamheterna, verksamhetsansvariga på kommunal och regional nivå samt statens övergripande ansvar.

5 Kommitténs fortsatta arbete

De analyser som kommittén avser att göra i det fortsatta arbetet kommer att behandla underlag för utjämning, omfattningen av systemet, den tekniska konstruktionen samt finansieringen. Vidare kommer frågor kring köp av boendeplatser i annan kommun, möjligheten av att påverka systemet, de funktionshindrades integritet samt sekretessproblemen kring statistikinsamlingen att belysas.

Kommittén siktar på att finna ett utjämningsystem som kan införas den 1/1 år 2004.

5.1 Vilka insatser och vilka grupper ska omfattas av utjämningen?

Det finns risker med ett utjämningsystem som endast tar hänsyn till vissa insatser eller vissa grupper i LSS personkrets. Detta beror på att vissa insatser ibland kan vara utbytbara mot varandra. Ett exempel på detta är personlig assistans enligt LSS, assistansersättning enligt LASS och bostad med särskild service. Ett annat exempel är avlösarservice kontra korttidshem.

Kommittén avser att titta närmare på vilka insatser och vilka grupper i personkretsen som ska ingå i utjämningen.

5.2 Olika underlag för utjämning av kostnadsskillnader inom LSS verksamheten

Det finns olika underlag, som speglar skillnaderna i kostnader mellan kommuner på ett mer eller mindre träffsäkert sätt och kan baseras på;

Ersättning för faktiska kostnader.

Att använda faktiska kostnader i beräkningsunderlaget innebär att kommunerna får bidrag utifrån hur mycket det kostar att bedriva verksamheten i respektive kommun. På grund av att faktiska kostnader är påverkbara används de inte som bas i nuvarande utjämningsystem.

Schablonersättning för vissa insatser och personer

Ett system med schablonutjämning kompenserar för antalet insatser men inte för skillnader i behov, effektivitet och kvalitet. En fördel med schablonisering är att systemet är enkelt att administrera då det bygger på tillgänglig insamlad statistik. Underlaget baseras på antal personer eller insatser i en vald grupp, som sedan multipliceras med en riksgenomsnittlig kostnad för insatsen.

Sociala och geografiska variabler

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

Individuellt behovsrelaterad ersättning

Kostnadsskillnaderna inom LSS kan vara mycket stor på individnivå. För vissa kommuner med specialinriktad LSS verksamhet kan "överkostnaderna" vara betydande. De kan variera från 100 000 kr per person och år upp till 2–3 miljoner kr per person och år och i extremfallet ännu mer. Inom LSS verksamheten är utjämning utifrån insatser eller personer inte tillräcklig för utjämning av verksamhetskostnader. Omvårdnadsbehovet per person skiljer sig så mycket att det kan finnas skäl till att detta beaktas i utjämningen. Kommittén kommer i sitt fortsatta arbete att utreda vilka underlag som är lämpligast för att uppnå stor träffsäkerhet och samtidigt låg påverkbarhet för kommunen.

5.3 Ska alla kommuner omfattas av utjämningen?

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

Avtal mellan kommuner

Avtal mellan kommuner finns avseende kostnadsansvar för individer som flyttar. Avtal har uppkommit frivilligt mellan kommuner därför att det inte funnits en fungerande nationell utjämning. Avtalen fungerar till viss del som en utjämning för kommuner som har mycket verksamhet.

Utjämning mellan länen och inom länen

Utjämning inom länen har funnits och finns fortfarande inom vissa län men avser endast fördelningen av omsorgsverksamheten för utvecklingsstörda i mitten av 90-talet. Skillnaderna mellan länen är mycket stora och någon utjämning mellan länen finns inte. En utjämning inom länen och mellan länen motsvarar sammantaget en nationell utjämning.

Partiell utjämning

Partiell utjämning innebär att kostnader över en viss nivå ersätts. Ett sådant system leder till att det är lönsamt att minska på LSS verksamheten. Partiell utjämning kan på sikt leda till en koncentration av verksamheten till vissa orter. Sådana system bör därför inte finnas under längre tidsperioder.

Nationell utjämning som omfattar alla kommuner

Allomfattande nationell utjämning innebär att alla kommuner omfattas av utjämningsystemet. I ett allomfattande utjämningsystem får kommunerna samma strukturella kostnader oavsett hur mycket

verksamhet man bedriver. Detta motverkar på sikt en koncentration av verksamhet.

Kommittén arbetar vidare med att finna ett system som omfattar alla kommuner.

5.4 Olika metoder att utjämna kostnadsskillnader

Kommittén har diskuterat olika sätt att utjämna kostnaderna mellan kommunerna. Två av metoderna baseras på en för varje kommun beräknad standardkostnad, vilken visar hur stor den kommunala kostnaden skulle vara om alla kommuner hade samma genomsnittliga priser på insatserna.

Den ena metoden innebär att bidrag ges till de kommuner som har högre beräknade standardkostnader per invånare än riksgenomsnittet medan de kommuner som har lägre beräknade standardkostnader per invånare betalar en avgift till systemet. Metoden innebär en utjämning utifrån den riksgenomsnittliga standardkostnaden per invånare.

Den andra metoden innebär att respektive kommun får ett bidrag som motsvarar kommunens hela beräknade standardkostnad per invånare samtidigt som man årligen avstår en summa från den generella statsbidragspåsen som motsvarar den riksgenomsnittliga standardkostnaden 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. Vilken metod som kommittén slutligen förordar påverkas av nedanstående fakta.

LSS verksamheten skiljer sig från annan kommunal verksamhet. Variationen i styckkostnader inom LSS verksamheten skiljer sig mer än inom andra kommunala verksamheter. Flyttningar mellan kommuner blir därför speciellt känsliga. Utjämningssystemet kommer bl.a. att baseras på insatsstatistik samtidigt som LSS är en rättighetslagstiftning.

Kommittén anser därför att det finns ett stort behov av att nära följa och utvärdera kostnadsutvecklingen och påverkbarheten inom området.

5.5 Köp av boendeplatser i annan kommun

Personer med funktionshinder skall ha möjlighet att bosätta sig var som helst i landet. För att kunna flytta bör det finnas ett basutbud av LSS-verksamhet i landets alla kommuner. Genom § 17a har det blivit möjligt att tidvis betala för en person som tillfälligt är bosatt i en annan kommun. Idag finns det cirka 1 400 personer som bor utanför hemkommunen. Samtidigt är det mycket viktigt att det också skapas incitament i utjämnningen för hemkommunen att bygga upp verksamhet på hemmaplan. I annat fall kan § 17a starkt bidra till att det uppstår koncentrationer av verksamhet i vissa kommuner där sedan personer med funktionshinder efter en tid väljer att bosätta sig.

Kommittén kommer att analysera dels hur ett utjämnningssystem kommer att påverka betalningsansvaret mellan kommuner och dels vilken roll § 17a kommer att få efter att utjämnningssystemet införts.

Kommittén kommer under våren år 2002 att ta del av den uppföljning av köp av boendeplatser i annan kommun, som görs av Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

5.6 Kvalitén på statistikunderlaget

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

Kommittén kommer om så krävs lämna förslag till hur en god kvalitet skall kunna säkerställas i det statistiska underlag som behövs för utjämnningen.

5.7 Påverkbarhet vid utjämnning

Vid beslut om LSS-insatser så finns det olika kommunala företrädare inblandade. Kan kommunen genom sina beslut angående LSS-insatser påverka sitt eget ekonomiska utfall?

Kommittén kommer i sitt fortsatta arbete att noga överväga hur allvarligt problemet kring påverkbarheten är.

5.8 Integritetsfrågor vid utjämning

Vid utformningen av insatserna i kommunen är den enskilde eller en legal företrädare oftast med och påverkar. I ett nationellt utjämningsystem kan det komma att behövas ett nationellt register med vissa av dessa behovsuppgifter. Informationen måste hanteras på ett sådant sätt att integriteten inte kränks.

Kommittén kommer att beakta integritetsproblematiken vid val av utjämningsmodell.

5.9 Sekretess

Det finns inga regler om uppgiftsskyldighet i LSS för kommunen att lämna underlag till en utjämning. Det är för närvarande frivilligt att lämna dessa uppgifter. Socialstyrelsen har exempelvis haft problem med att få in information från kommuner avseende sådana uppgifter som behövs för beräkning av de tillfälliga statsbidrag som skall lämnas under 2001 och 2002.

Kommittén kommer att analysera behovet av ändrade sekretessregler inom LSS området för att en utjämning av verksamhetskostnader skall kunna utföras.

6 Förbättringar av det nuvarande tillfälliga statsbidraget inför 2003

Enligt det ursprungliga direktivet Dir 2000:99 skall kommittén analysera det tillfälliga statsbidragssystemet. Med anledning av att kommittén fick förlängd utredningstid utifrån de skäl som angavs i tilläggsdirektivet Dir 2001:72 skall kommittén även föreslå förbättringar i det tillfälliga systemet. Utredningsarbetets omfattning innebär att ett nytt utjämningsystem av praktiska skäl inte kan träda i kraft förrän år 2004.

6.1 Analys av det tillfälliga statsbidraget

Det nuvarande tillfälliga statsbidragssystemet består av två delar: ett statsbidrag på motsvarande 350 miljoner kronor som regeringen fördelar samt ett statsbidrag på drygt 100 miljoner kronor som Socialstyrelsen fördelar på uppdrag av regeringen.

Detta kapitel analyserar de tillfälliga statsbidragen samt diskuterar behovet av en eventuell förbättring av de tillfälliga statsbidragssystemen för LSS-utjämning.

6.1.1 Statsbidraget på 350 miljoner kronor

Det tillfälliga statsbidragssystemet på 350 miljoner kronor består av olika komponenter såsom kommunens faktiska kostnad mellankommunal utjämning, skatteväxling samt standardkostnad.

De olika komponenterna innehåller olika delar av LSS. Den faktiska kostnaden består av alla grupper i personkretsen och alla insatser. Den mellankommunala utjämningen avser personer i personkrets 1 och personkrets 2 som fanns vid förändringen av huvudmannaskapet. Standardkostnaden bygger på antalet personer i personkrets 1 och personkrets 2 och tre grupper av insatser; boende barn och vuxna, daglig verksamhet samt övriga insatser.

Vid beräkningen reduceras kommunernas faktiska kostnader med det dels det ekonomiska utfallet av skatteväxlingen och dels den länsvisa skatteväxlingen.

Beräkningen av statsbidraget på 350 mnkr. administreras av Finansdepartementet och det är regeringen som fattar beslut om fördelningen.

Kommittén anser att det svårt att analysera om kommunerna får "rätt" belopp. Det tillfälliga statsbidraget är en form av högkostnadsskydd för de kommuner som har kostnader som ligger mer än 500 kr per invånare över riksgenomsnittet. Någon utjämning för kommuner som understiger denna gräns finns inte. Systemet är således inte allomfattande.

Det tillfälliga systemet är ett komplement till den tidigare skatteväxlingen och det länsvisa utjämningsystemet. Eftersom både skatteväxlingen och de länsvisa utjämningsystemen varierar mellan länen kan man inte bedöma huruvida utjämningen träffar rätt kommuner.

Om bedömningen görs utan hänsyn till länsvisa skatteväxlingar och länsvisa utjämningsystem blir slutsatsen att det tillfälliga statsbidraget har en dålig träffbild. Men om bedömningen görs utifrån nuvarande situation med olika länsvisa skatteväxlingar och olika länsvisa utjämningsystem så blir träffbilden något bättre, men har den begränsningen att det tillfälliga systemet endast omfattar en sjättedel av alla kommuner. Vid jämförelser med andra sätt att beräkna standardkostnaden, kan dock sägas att bidragen träffar de kommuner som har de högsta kostnaderna efter att hänsyn tagits till skatteväxling och länsvis utjämning.

En intressant iakttagelse som Socialstyrelsen har gjort är att kostnadsskillnaderna endast minskar i liten grad efter statsbidraget om 350 mnkr, och i mycket liten grad med 100 mnkr bidraget. Kostnadsramen skulle behöva vara betydligt större för att uppnå en stor eller en fullständig utjämning.

6.1.2 Statsbidraget på 100 miljoner kronor

Bakgrunden till det extra statsbidraget om 100 miljoner kronor framgår av prop. 1999/2000:115, 2000/01 FiU9 och rskr. 2000/01:26, där det sägs att: Det kan vara svårt att fånga upp kommuner med särskilt höga kostnader med hjälp av en generell modell. Kostnaderna kan skilja sig mycket beroende på vilket be-

hov av insatser den funktionshindrade har. I små kommuner kan kostnaden för enstaka funktionshindrad som är i behov av särskilda insatser få relativt sett kännbara ekonomiska konsekvenser för kommunen. Regeringen anser därför att ett extra statsbidrag bör införas för kommuner som har funktionshindrade vars insatser är särskilt kostsamma till följd av stora behov av stöd, service och omvårdnad.”

Regeringen gav den 14 juni 2001 Socialstyrelsen i uppdrag att administrera det extra statsbidraget. Regeringen beslutade att 125 kommuner hade möjlighet att ansöka om detta extra statsbidrag. Urvalsmodellen var att kommunen hade en nettokostnad som översteg 1 981 kr/inv. För att kunna få bidrag från Socialstyrelsen måste den enskilda kommunen ha kostnader per individ som översteg 1,3 mnkr.

Syftet med det extra statsbidraget var bl.a. att regeringen befärade att små kommuner kunde ha ekonomiska problem ifall en eller flera personer med stort vård- och omsorgsbehov fanns i kommunen. Socialstyrelsens uppföljning visar det inte finns någon riktigt liten kommun bland de kommuner som har blivit beviljade bidrag. Däremot finns det dock många kommuner med 15 000 till 50 000 invånare, som erhållit bidrag.

Socialstyrelsen har gjort en analys av det extra statsbidraget. Socialstyrelsen konstaterar att av de 125 kommuner som hade möjlighet att ansöka så ansökte 65, varav 56 beviljades bidrag.

De ansökningar som beviljades berörde 177 vuxna och 24 barn/ungdomar. Med anledning av att ansökningssumman översteg de medel som Socialstyrelsen hade till sitt förfogande blev kompensationsgraden 49,5 procent.

Socialstyrelsens analys visar att utav de 56 kommuner som erhöll bidrag återfanns 15 kommuner där befolkningen understeg 14 500 invånare, 22 kommuner i intervallet 14 500–50 000 invånare, samt 19 kommuner i intervallet 50 000–190 000 invånare. Det är oklart vad regeringen ansåg med ”små” kommuner, men analysen visar efter det första året att bidraget istället har utgått till huvudsakligen medelstora kommuner och förortskommuner.

Enligt Socialstyrelsen anser kommunerna att ansökningsförfarandet varit tidskrävande och att kommunernas ekonomisystem inte är anpassade för detta. Kommunerna anser också att det två statsbidragen är motsägelsefulla och att direktiven har varit svåra att hantera.

Som tidigare nämnts har Socialstyrelsen beräknat att kostnads-skillnaderna endast minskar marginellt efter kompensationen från de 100 mnkr. Den analys som Socialstyrelsen har gjort av det första årets fördelning av det extra statsbidraget är tämligen kritisk. Socialstyrelsens förslag för att förbättra fördelningen innehåller olika delar. Deras förslag innebär att kostnadsbegreppet är samma för de olika systemen och därmed blir urvalsmetoden lika. Fördelningen av det extra statsbidraget bör dessutom ta hänsyn till utjämningen av de 350 mnkr. Socialstyrelsen anser också att det bör införas en undre och en övre spärr i bidraget för att åstadkomma en bättre fördelning.

6.2 Kommitténs bedömning avseende förbättringar i det tillfälliga statsbidraget om 350 miljoner kronor inför år 2003

Kommitténs bedömning: Det tillfälliga statsbidragssystemet på motsvarande 350 miljoner kronor bör inte modifieras inför år 2003, utan endast uppdateras.

Eftersom kommittén f.n. utreder ett nytt utjämningssystem för LSS, som antas kunna träda i kraft fr.o.m. år 2004, finner kommittén att det bör göras så lite modifieringar som möjligt inför år 2003.

Kommunerna är i stort behov av kontinuitet i den ekonomiska planeringen. Tillfälliga förändringar i bidragen skulle kunna innebära problem för vissa kommuner. De förändringarna som kommer att föreslås år 2004 kan dessutom i vissa fall komma att gå i motsatt riktning till de förändringar som kan inträffa vid en modifiering av det tillfälliga bidraget år 2003.

Kommittén vill dock inte förorda en frysning av de belopp som utbetalats tidigare år med tanke på avtrappningen i de länsvisa systemen. De kommuner som mer eller mindre fasas ut under år 2003 bör kunna få möjlighet att få del av bidragen. En uppdatering av kommunernas räkenskaper, de länsvisa systemen, effekterna av tidigare skatteväxlingar bör därför göras på samma sätt som för åren 2000 till 2002.

6.2.1 Överväganden - diskussioner

Kommittén har också diskuterat andra alternativ till förändringar av det nuvarande tillfälliga statsbidragssystemet på 350 mnkr

- Låsa eller frysa bidragsutfallet
- Modifiera vissa komponenter eller beräkningsgrunder
- Höja kostnadsramen på bidraget

Utifrån de alternativ som har redovisats, gör kommittén följande överväganden.

Frysning av kronbeloppet

Det första alternativet innebär att regeringen inte uppdaterar någon komponent dvs. använder gamla data för nettokostnad, mellankommunal utjämning, standardkostnad och skatteväxling. Det innebär för år 2003 att alla kommuner får samma bidrag som för år 2002, medan de kommuner som inte fick bidrag år 2002 inte heller får bidrag år 2003. Systemet skulle heller inte ta hänsyn till vare sig volymförändringar, kostnadsförändringar eller avtrappning av de mellankommunala utjämningsystemen.

Kommittén anser att det är viktigt att ett utjämningsystem eller ett riktat bidrag för utjämning av kostnadsskillnader tar hänsyn till vissa förändringar. Dessa förändringar är exempelvis effekter av de länsvisa systemens årliga avtrappning. Kommittén är därför inte beredd att föreslå alternativ ett.

Modifiering av beräkningsgrunderna

Alternativ två innebär att regeringen exempelvis tar bort skatteväxlingen eller inkluderar personkrets 3 i beräkningen av standardkostnaden.

En kombination av slopad skatteväxling och att inkludera personkrets 3 skulle för år 2002 innebära att enbart 39 kommuner får bidrag. Skillnaderna mellan år 2002 och år 2003 skulle för vissa kommuner kunna bli kännbara. De förändringarna som inträffar år 2004 kan dessutom i vissa fall komma att gå i motsatt riktning till de förändringar som kan inträffa vid en modifiering av det tillfälliga bidraget år 2003. Eftersom det fortfarande finns oklara frågor kring

t.ex. påverkbarheten avseende personkrets 3, anser kommittén att en sådan förändring inte är aktuell i dagsläget.

Kommittén är av båda skälen därför inte beredd att föreslå alternativ två.

En högre kostnadsram

Alternativ tre innebär att kommittén skulle föreslå regeringen en höjning av statsbidraget. Kommittén konstaterar dock att det således måste till mycket stora nivåhöjningar i det nuvarande bidragssystemet för att det skulle få någon större utjämningsseffekt.

Vem ska administrera statsbidraget år 2003?

Vem som skall administrera statsbidraget är en fråga som kommittén har diskuterat. Kommittén är av den principiella uppfattningen att Regeringskansliet inte bör administrera statsbidrag. De alternativ som kommittén har diskuterat är huruvida Socialstyrelsen eller Statistiska centralbyrån kan administrera statsbidraget.

Med anledning av att förlängningen enbart avser ett år anser dock kommittén att det inte är nödvändigt att föreslå någon förändring av administrationsansvaret.

6.3 Kommitténs bedömning avseende förbättringar i det tillfälliga statsbidraget om 100 miljoner kronor inför år 2003

Kommitténs bedömning: Det extra statsbidraget på motsvarande 100 miljoner kronor bör utgå även för år 2003. Regeringen bör emellertid utveckla uppdraget till Socialstyrelsen så att bättre utjämning kan åstadkommas.

Den analys som Socialstyrelsen har gjort av det extra statsbidraget på 100 mnkr. och som administreras av samma myndighet visar att det extra statsbidraget inte ger någon större utjämningsseffekt.

Kommittén instämmer i Socialstyrelsens förslag att ändra kostnadsbegreppet och att ett golv och tak bör införas vid fördelningen

av bidraget. Regeringen kan ändra i uppdraget till Socialstyrelsen redan inför uppdraget år 2002. Kommittén gör bedömningen att detta inte är något som förändrar själva grundtanken med bidraget. Kommittén anser att det är viktigt att syftet med det extra statsbidraget inte ändras och att bidraget verkligen avser de personer med de största vård- och omsorgsbehoven och därmed de högsta kostnaderna.

Sammanfattningsvis anser kommittén att det uppdrag som regeringen kommer att delge Socialstyrelsen bör omfatta ett golv och ett tak för hur mycket en enskild kommun kan få i bidrag, att det är samma kostnadsbegrepp i båda statsbidragen samt, att Socialstyrelsen i första hand bör fördela till de kommuner som har de högsta LSS-kostnaderna per invånare efter utjämningen av de 350 mnkr.

Kommittédirektiv

Nationell utjämning av verksamhetskostnader enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Dir. 2000:99

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas för att utreda hur utjämning skall ske för kostnadsskillnader mellan kommuner avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Kommittén skall

- lämna förslag till ett system för utjämning av kostnadsskillnader mellan kommuner i verksamhet enligt LSS,
- analysera hur de tillfälliga bidragen åren 2001 och 2002 fungerar,
- överväga behovet av författningsändringar som ger kommunerna möjlighet att lämna ut sådan information som erfordras för de förslag som kommittén lämnar, samt därvid även beakta de krav som personuppgiftslagen ställer på behandling av personuppgifter,
- lämna förslag om hur påverkbarheten från enskilda kommuner av utfallet i ett utjämningsystem skall kunna minskas eller elimineras,
- om så krävs, lämna förslag till hur en god kvalitet skall kunna säkerställas i det statistiska underlag som behövs för

- en att utjämning för kostnadsskillnader i verksamhet enligt LSS,
- analysera hur köp av boendeplatser fungerar och vilka effekter och samband det har med frågan om utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS, samt
 - redovisa kostnadsberäkningar av sina förslag, förslag till finansiering och lagförslag.

Det nya systemet bör träda i kraft den 1 januari 2003.

Bakgrund

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. Lagen ger personer med utvecklingsstörning eller andra stora och varaktiga funktionshinder rätt till olika stöd- och serviceinsatser. LSS ersatte lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen).

I enlighet med bestämmelserna i LSS genomfördes en successiv överföring av huvudmannaskapet för insatserna enligt denna lag från landstingen till kommunerna. I de flesta länen skedde överföringen årsskiftet 1994/1995 eller 1995/1996.

I LSS beskrivs tre grupper (personkretsar) som kan beviljas insatser. Det är personer med

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom,
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

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

samhällslivet. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade samt anpassas till de funktionshindrades individuella behov.

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

Mellankommunala utjämningsystem

Den ekonomiska regleringen i samband med huvudmannaskapsförändringarna gjordes genom skatteväxlingar mellan landstingen och kommuner. I samtliga län där kommunerna har tagit över verksamheten från landsting, har kommunerna funnit det önskvärt att försöka utjämna kostnadsskillnaderna mellan sig för den övertagna omsorgsverksamheten.

I samband med att huvudmannaskapet flyttades träffades därför länsvisa överenskommelser om s.k. mellankommunala utjämningsystem. Dessa system ser olika ut bland länen, men gemensamt är att utjämnningen successivt trappas ned. I flera län kommer utjämnningen att upphöra helt senast vid utgången av 2002. En del mellankommunala utjämningsystem har en klausul i själva avtalet som innebär att avtalet automatiskt sägs upp ifall en nationell utjämnning införs. De mellankommunala systemen utjämnar i första hand för kostnadsskillnader avseende den verksamhet som tidigare benämndes omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. I vissa län sker utjämnning även för kostnadsskillnader avseende särskola, sårux, vårdhem och psykiatri. En utförligare beskrivning av de länsvisa utjämningsystemen redovisas i rapporten Förslag till utjämnning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamhet (Ds 1996:47).

Tidigare utredningar

Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53), vars förslag i stor utsträckning ligger till grund för nuvarande kostnadsutjämnning för kommunerna, föreslog att ett framtida mer generellt övertagande från kommunerna av de särskilda omsorgerna skulle inkluderas i inkomst- och kostnadsutjämnningen.

Landstingsekonomiska utredningen (SOU 1994:70) fann att det inte fanns några större strukturella behovskillnader om man ser till var omsorgstagarna är födda. Däremot konstaterades att det fanns stora kostnadsskillnader mellan kommunerna, bl.a. till följd av var omsorgstagarna är bosatta. Utredningen framhöll att det, för att enskilda kommuner i vilka dyra vårdanläggningar byggts upp inte skall drabbas oförskyllt av huvudmannaskapsförändringen, krävs att ett betalningsansvar för omsorgstagare på institutioner av nationell och regional karaktär skyndsamt utreds.

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

I rapporten Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS (Ds 1996:47) konstaterades att kostnadsskillnaderna mellan kommunerna för LSS-insatser är så stora att någon form av utjämning för skillnaderna är önskvärd. Ett nationellt kostnadsutjämningsystem bedömdes vara det mest lämpliga alternativet och ett sådant system borde infogas i det existerande nationella bidrags- och utjämningsystemet.

En fältstudie, omfattande ett urval av kommuner, i syfte att få fram ytterligare underlag för en nationell kostnadsutjämning, samt förslag till konstruktion av ett system för att utjämna kostnadsskillnader redovisades i mars 1997 i departementspromemorian Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS – En fältstudie (Ds 1997:34).

Kommunala utjämningsutredningen ansåg att skillnaderna mellan kommunernas kostnader för LSS-verksamhet är så stora att någon form av utjämning behövs. Utredningen bedömde dock att en kostnadsutjämning inte kunde inrymmas i ett nationellt utjämningsystem eftersom underlaget som bör ligga till grund för en sådan utjämning kan påverkas av kommunerna (SOU 1998:151).

Statsbidrag 2001 och 2002

Åren 2001 och 2002 lämnas två tillfälliga statsbidrag som kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt LSS (prop. 1999/2000:115, bet. 2000/01:FiU09, rskr. 2000/01:26).

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

Standardkostnaden beräknas utifrån antalet personer i personkrets 1 och 2 (med vissa undantag). Däremot ingår inte personkrets 3 i beräkningsunderlaget. Orsaken är dels att kostnaderna för denna personkrets är betydligt lägre än för de båda andra, dels påverkbarheten från kommunernas sida.

Regeringen konstaterade i prop. 1999/2000:115 samtidigt att ett sådant bidrag inte kan kompensera fullt ut för alla kostnadsskillnader. Avsikten är att Socialstyrelsen skall ges i uppdrag att administrera ett extra statsbidrag motsvarande 100 miljoner kronor. Dessa medel skall ges till kommuner som har höga kostnader på individnivå och som därför är i behov av särskild kompensation, enligt särskilda kriterier.

Avtal mellan kommuner

Enligt LSS har en kommun hittills inte tillåtits betala för en annan kommuns invånare. Riksdagen har emellertid nyligen beslutat att kommuner får träffa avtal om i vissa fall bibehållet eller nytt kostnadsansvar för insatser enligt 9 § LSS för en enskild person som blivit folkbokförd i annan kommun. Avtal får enligt 17a § LSS träffas med en annan kommun eller en enskild vårdgivare. Denna ändring i lagen har skett i syfte att underlätta för enskilda, t.ex. personer med ovanliga diagnoser eller som har ett komplicerat funktionshinder, att få tillgång till anpassade boendelösningar och särskild kompetens i omvårdnaden som små kommuner kan ha svårt att tillhandahålla (prop. 2000/01:6, bet. 2000/01:SoU4, rskr. 2000/01:24).

LSS och socialtjänstlagen

Det finns ingen skarp gräns mellan LSS och socialtjänstlagen (1980:620). Kriterierna för vilka personer som ingår personkrets 1 och personkrets 2 är mer avgränsade än de som gäller för personkrets 3. Personkrets 1 och 2 utgår från diagnoser, medan kriterierna avseende personkrets 3 utgår från den funktionshindrades behov av stöd. Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet har begärt ett förtydligande av vilka kriterier som skall vara avgörande för den enskilde att få en LSS-insats med utgångspunkt från personkrets 3.

Intentionen med LSS är att lagen skulle utgöra ett komplement till socialtjänstlagen för personer med omfattande funktionshinder (prop.1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321). En framställan om stöd och service av en person som tillhör personkretsen bör i första hand prövas enligt LSS om det gäller en insats som regleras i denna lag, eftersom detta i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand skall framställan prövas enligt socialtjänstlagen. Om kommunerna ändrar tidigare beslut enligt socialtjänstlagen till beslut enligt LSS är detta således ett närmande till de ursprungliga intentionerna med LSS.

Genom att följa intentionerna i olika hög grad kan kommunerna påverka såväl volymen som kostnaderna för verksamheten, och därmed även utfallet i ett utjämningsystem.

Statistiskt underlag

Statistiska centralbyrån (SCB) hämtar varje år in kostnadsuppgifter från kommunerna, det s.k. räkenskapssammandraget. Det är av stor vikt att underlaget är av god kvalitet och att kommunerna kan lämna erforderliga uppgifter. Kostnaderna för enskilda kommuner avseende LSS-verksamhet varierar mellan åren enligt dessa uppgifter. Detta kan t.ex. bero på att ett fåtal funktionshindrade med stora vårdbehov har tillkommit, men även att vissa kommuner har haft problem med att redovisa olika insatser.

Sekretess

Möjligheterna för en kommun att lämna ut information till en myndighet avseende enskildas personliga förhållanden begränsas bl.a. av bestämmelser i sekretesslagen (1980:100). Enligt 7 kap. 4 §

sekretesslagen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Sekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit. Uppgifter får därmed inte lämnas ut om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Presumtionen är med andra ord för sekretess. Sekretessen gäller även mellan myndigheter.

Socialstyrelsen har haft problem med att få in information från kommuner avseende sådana uppgifter som behövs för beräkning av de tillfälliga statsbidrag som skall lämnas under 2001 och 2002. Detta sammanhänger med möjligheterna att få nödvändig information från kommunerna samt att sekretess inte kan garanteras för uppgifterna hos Socialstyrelsen. Det finns enligt nu gällande lagstiftningen ingen uppgiftsskyldighet för kommunerna som skulle begränsa sekretess i detta fall.

I sammanhanget finns även anledning att nämna att sekretess inte kan garanteras för uppgifterna hos socialstyrelsen enligt sekretesslagen. I personuppgiftslagen (1998:204) finns även vissa bestämmelser om skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. Särskilt stränga regler gäller bl.a. för behandling av personuppgifter som rör hälsa.

Personer med särskilda behov och höga kostnader

Enligt rapporten Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamhet (Ds 1999:72) kan en generell modell inte omfatta alla faktorer. Orsaken är att varje individ förutsätts kosta lika mycket, men för en kommun med många personer med stora vårdbehov och höga kostnader så kompenseras inte kommunen i tillräcklig omfattning.

För speciell verksamhet för grupper med särskilda eller komplicerade funktionshinder och som är särskilt kostnadskrävande kan en mer generellt baserad modell inte omfatta alla kostnadsskillnader. För att kunna garantera en god vård m.m. åt alla oavsett funktionshinder är det därför nödvändigt att hitta ett komplement för kommuner med stora kostnader på individnivå. Socialstyrelsen är enligt regering och riksdag den myndighet som bör ha ansvaret för att administrera ett statsbidrag till kommuner med stora kostnader på individnivå. Socialstyrelsen har kompetensen att kunna göra bedömningar av om kostnaderna är rimliga och om insatserna är av god kvalitet.

Behov av utjämning

Kostnaderna för verksamheten är ojämnt fördelade mellan kommunerna. Det finns bl.a. historiska orsaker till dessa kostnadsskillnader. När landstingen var huvudmän för den tidigare omsorgslagens personkrets, dvs. utvecklingsstörda samt personer med barndomspsykos, skedde i vissa fall en koncentration av verksamheten till vissa kommuner.

För att övergångsvis mildra effekterna av kostnadsskillnaderna har, som tidigare nämnts, olika system för mellankommunal utjämning av kostnaderna skapats i varje län. Regeringens bedömning är att ifall en nationell utjämning införs är det en fråga för kommunerna i respektive län hur de vill förfara med de mellankommunala utjämningsystemen.

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

Det finns således ett behov av utjämning av kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. De båda statsbidrag som införs 2001 och 2002 är tillfälliga. Därefter bör ett nytt system för utjämning för kostnadsskillnader i verksamhet enligt LSS införas. Det nya systemet bör träda i kraft den 1 januari 2003.

Uppdraget

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

Vad gäller den tekniska konstruktionen av en utjämning, så finns det två huvudalternativ som skall utredas. Det ena alternativet är att utjämnningen sker genom en nationell omfördelning mellan kommunerna, enligt samma principer som för det kommunala kostnadsutjämningsystemet enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. En sådan utjämning för kostnadsskillnader avseende LSS-verksamhet kan antingen in-

ordnas i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet, eller göras vid sidan av detta system. Det andra alternativet är att utjämning sker genom ett riktat statsbidrag, dvs. staten betalar ut medel till de kommuner som uppfyller vissa kriterier. Ett sådant bidrag bör konstrueras så att det kan rymmas inom en på förhand bestämd ekonomisk ram.

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

Kommittén skall även – mot bakgrund av reglerna om sekretess – överväga behovet av författningsändringar som ger kommunerna möjlighet att lämna ut sådan information som erfordras för de förslag som kommittén lämnar. Kommittén skall beakta de krav som personuppgiftslagen ställer på behandling av personuppgifter.

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

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

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

Redovisning av uppdraget

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 15 januari 2002.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Kommittén för nationell utjämning av verksamhetskostnader enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (Fi 2001:04)

Dir. 2001:72

Beslut vid regeringssammanträde den 27 september 2001.

Sammanfattning av uppdraget

Kommittén för nationell utjämning av verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2002.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 21 december 2000 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2000:99) för att utreda hur utjämning skall ske för kostnadsskillnader mellan kommuner avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Behovet av ett tilläggsdirektiv

Kommitténs uppdrag är att lämna förslag om en nationell utjämning av verksamhetskostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppdraget är mycket omfattande.

Ett viktigt underlag för kommittén är den kartläggning som Socialstyrelsen genomför av köp av boendeplatser. Kartläggningen kommer dock inte att vara klar förrän i maj 2002. Vidare kommer den analys som kommittén skall göra av det tillfälliga statsbidragssystemet för åren 2001–2002 inte att kunna genomföras inom den tid som kommittén har fått till förfogande. Kommittén har med anledning av detta begärt att regeringen förlänger kommitténs utredningstid.

Uppdraget

Kommittén skall redovisa sitt slutbetänkande senast den 1 november 2002. Kommittén skall dock senast den 1 februari 2002 rapportera till regeringen om dels den allmänna inriktningen på utredningens arbete, dels om förbättringar i det nuvarande tillfälliga statsbidragssystemet.