

# Till statsrådet Mats Odell

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

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2007:65) den 26 april 2007 förlängdes utredningstiden till senast den 15 september 2007.

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

Den 10 februari 2006 förordnades som sakkunniga att biträda utredningen departementsrådet Anders Ekholm, departementssekreteraren Niklas Sommelius samt ekonomen Signild Östgren. Som experter förordnades samma datum enhetschef Heather Bergdahl, departementssekreteraren Inger Laudon, avdelningsdirektör Olle Storm, rättssakkunnige Axel Taliercio samt statistiker Kerstin Westergren. Niklas Sommelius entledigades från uppdraget den 13 november 2006 och samma dag förordnades departementssekreteraren Peter Sjöquist som sakkunnig.

Sekreterare har varit ämnesrådet Lennart Tingvall.

Utredningen har antagit namnet LSS-utjämningskommittén.

Utredningen överlämnade i juni 2006 delbetänkandet Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet (SOU 2006:69).

Härmed överlämnar utredningen slutbetänkandet Utjämnning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag (SOU 2007:62). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i september 2007

Sören Häggroth

/Lennart Tingvall

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
1 Förslag till lag om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade .....	21
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.....	24
<b>1 Utredningsuppdraget</b> .....	<b>27</b>
1.1 Utredningsuppdraget.....	27
1.2 Utredningsarbetets inriktning och uppläggning.....	29
1.2.1 Del 1 och utredningens delbetänkande sommaren 2006 .....	29
1.2.2 Del 2 och utredningens slutbetänkande i september 2007 .....	30
<b>2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)</b> .....	<b>33</b>
2.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) .....	33
2.2 Lagen (1993:389) om assistansersättning – LASS .....	36
2.3 Huvudmannaskapsförändring, ekonomiska regleringar och länsvisa mellankommunala kostnadsutjämningsar.....	37

2.4	Tidigare utredningar om kostnadsutjämning för LSS- verksamhet.....	38
2.4.1	Strukturkostnadsutredningen .....	38
2.4.2	Landstingsekonomiska utredningen.....	39
2.4.3	Statsbidragsberedningen.....	39
2.4.4	Arbetsgrupp inom Socialdepartementet.....	39
2.4.5	Kommunala utjämningsutredningen .....	40
2.4.6	Arbetsgrupp med uppdrag att ta fram förslag till ett statsbidrag för utjämning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt LSS .....	41
2.4.7	Kommittén Utjämning av LSS-kostnader.....	42
2.5	Statliga bidrag för utjämning av kostnadsskillnader .....	43
2.6	Nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS införs .....	43
2.7	Systemet för kommunalekonomisk utjämning .....	44
<b>3</b>	<b>Kostnadsutjämningsystemet för kommunernas LSS- verksamhet .....</b>	<b>49</b>
3.1	Systemets uppbyggnad.....	49
3.2	Underlaget för beräkningarna .....	50
3.3	Antalet LSS-insatser.....	50
3.3.1	Kommunernas räkenskapsammandrag.....	51
3.3.2	Genomsnittskostnader för olika LSS-insatser .....	52
3.3.3	Grundläggande standardkostnad .....	53
3.3.4	Koncentrations- och personalkostnadsindex.....	53
3.3.5	Slutlig standardkostnad, bidrag och avgift .....	55
3.3.6	Införanderegler.....	55
3.4	Möjligheter att ändra i kommunernas underlag .....	56
<b>4</b>	<b>Uppföljning av kostnadsutjämningen för LSS 2004-2007 .....</b>	<b>59</b>
4.1	Inledning.....	59
4.2	Kostnadsutvecklingen för LSS och de olika LSS- insatserna .....	59

4.2.1	Stora kostnadsskillnader för LSS mellan län och kommuner .....	63
4.3	Utvecklingen av antalet LSS-insatser i landet och skillnader mellan kommuner .....	68
4.4	Hur skillnader i insatser och kostnader beaktas i kostnadsutjämnningen.....	69
4.5	Resultat av uppföljningen.....	75
4.5.1	Jämförelser mellan kostnadsutjämnningen och redovisade kostnader .....	75
4.5.2	Måluppfyllelsen i kostnadsutjämnningen.....	82
4.6	Kommunernas underlag i utjämningsystemet .....	84
4.6.1	Ändringar i underlagen och överklaganden .....	84
4.6.2	Aktualitet i underlagen för utjämningsystemet .....	84
4.7	Kostnads- och volymutvecklingen för handikappomsorgen.....	86
<b>5</b>	<b>Påverkbarhet och påverkan.....</b>	<b>89</b>
5.1	Inledning.....	89
5.2	Hur kommunala beslut kan påverka utjämnningen .....	89
5.3	Har utjämningsystemet påverkat LSS-verksamheten? .....	91
5.4	Synpunkter från kommuner och fältundersökning .....	92
5.5	Intervjuundersökningen .....	96
5.6	Har LSS-utjämnningen förändrat verksamheten?.....	98
5.7	Hur avtal om kostnadsansvar för LSS-insatser påverkat utjämnningen.....	99
<b>6</b>	<b>Överväganden och förslag om kostnadsutjämnning för LSS .....</b>	<b>101</b>
6.1	Utgångspunkter för kostnadsutjämnningen och behov av förändringar.....	101

6.2	Förutsättningar att begränsa påverkbarheten på underlaget för beräkningarna.....	102
6.2.1	Finns det opåverkbara faktorer för LSS-utjämning? .....	102
6.2.2	Möjligheter att utnyttja information från socialförsäkringssystemet för kostnadsutjämningen.....	103
6.3	Olika utjämningsmodeller .....	106
6.4	Utredningens förslag – en förbättring av nuvarande LSS-utjämning .....	107
6.4.1	Underlag för kostnadsutjämningen .....	108
6.4.2	Ekonomiska effekter.....	116
6.5	Kan LSS-utjämningen förenklas? .....	123
6.5.1	Ekonomiska effekter.....	127
6.6	En opåverkbar kostnadsutjämning, men först på längre sikt.....	130
<b>7</b>	<b>Införandet av de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämningen .....</b>	<b>137</b>
7.1	När bör de föreslagna förändringarna införas? .....	137
7.2	Förslag till nya införanderegler .....	138
<b>8</b>	<b>LSS-utjämningsens fortlevnad .....</b>	<b>141</b>
<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>143</b>
9.1	Förslaget till lag om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade .....	143
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.....	144
	<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv 2006:15.....</b>	<b>145</b>
	<b>Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2007:65.....</b>	<b>155</b>

<b>Bilaga 3 Fältundersökning om insatser och behov för personer med funktionshinder .....</b>	<b>157</b>
<b>Bilaga 4 Genomgång av möjliga faktorer för ett nationellt utjämningsystem för kommunernas LSS-insatser.....</b>	<b>199</b>
<b>Bilaga 5 Beräkningar av förslag till opåverkbart system för kommunal kostnadsutjämnning av LSS-verksamheten....</b>	<b>211</b>
<b>Bilaga 6 Stordriftsfördelar och koncentrationsindex i kommunernas LSS-verksamhet .....</b>	<b>243</b>
<b>Bilaga 7 Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007 .....</b>	<b>249</b>

# Förkortningar

HVB	Hem för vård och boende
dir.	Kommittédirektiv
LASS	Lagen (1993:388) om assistansersättning
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
K-IX	Koncentrationsindex
PK-IX	Personalkostnadsindex
prop.	Regeringens proposition
RS	Räkenskapssammandraget
SCB	Statistiska centralbyrån
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar

# Sammanfattning

Utredningen har haft regeringens uppdrag att följa upp och se över kostnadsutjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet och vid behov föreslå förändringar på såväl kort som lång sikt. I direktiven anges två redovisningstidpunkter. Utredningsarbetet har därför delats upp i två delar, där del 1 redovisades i delbetänkandet Uppföljning av kostnadsutjämningsarbetet för kommunernas LSS-verksamhet (SOU 2006:69). Där föreslog vi i juni 2006 vissa förändringar på kort sikt med införande från och med januari 2007.

Del 1 omfattade bl.a. frågan om och hur personalkostnads- och koncentrationsindex skulle uppdateras inför 2007. Dessa index ska ta hänsyn till hur kostnaderna påverkas av stödets omfattning och av s.k. stordriftsfördelar i verksamheten. Inför bidrags- och avgiftsåret 2007 föreslog vi att båda indexen uppdateras till 2005 års nivå. Vi bedömde vidare att kommuner vars bidrag eller avgift, till följd av indexuppdateringen, försämras med mer än ett belopp som motsvarar 200 kronor per invånare borde ges möjlighet att söka statsbidrag från regeringen.

Regeringen beslutade den 31 augusti 2006 att uppdatera LSS-utjämningsarbetet i enlighet med utredningens förslag. I budgetpropositionen för 2007 föreslogs att det särskilda bidraget, till följd av uppdateringsarbetets effekter för vissa kommuner skulle inrättas för 2007.

## Resultatet av uppföljningen

I del 2 av utredningens arbete, som presenteras i detta slutbetänkande, har kostnadsunderlag och utjämningsberäkningar för ytterligare ett och i vissa fall två år kunnat analyseras och jämföras.

Den uppföljning av kostnadsutjämningsarbetet för åren 2004–2007, som redovisas i kapitel 4, visar på betydande skillnader mellan kommuner i antalet insatser och i nettokostnader per invånare.



Kostnaderna är ojämnt fördelade mellan länen och mellan kommunerna. Kostnaderna i Jämtlands län översteg 2006 riksgenomsnittet med över 1 000 kronor per invånare samtidigt som Skånes kostnader är 650 kronor lägre per invånare än riksgenomsnittet. Under perioden har kostnaderna ökat i samtliga län men med vissa undantag något snabbare i län med låga kostnader och något långsammare i län med höga kostnader. Det finns således en tendens till att kostnadsskillnaderna mellan länen utjämnats.

Det är stora skillnader mellan kommuner i antalet personer med LSS-insatser. Vännäs kommun med 147 personer per 10 000 invånare har således mer än sex gånger fler än Ydre kommuns 23 personer per 10 000 invånare. Även om man exkluderar de kommuner med lägst och de med högst andel är variationen för övriga kommuner fortfarande mycket hög. Skillnaderna mellan kommuner i antalet insatser leder självfallet till betydande skillnader i nettokostnader per invånare mellan kommuner.

Kostnadsskillnaderna är betydligt större inom än mellan länen. I Habo kommun i Jönköpings län var nettokostnaderna drygt 600 kronor per invånare 2006. Det kan jämföras med Hedemora kommuns i Dalarnas län på ca 6 300 kronor per invånare. Skillnaden motsvarar ett skatteuttag på närmare 4 procent (4 kronor) vid en riksgenomsnittlig skattekraft. Inom länen är det i de flesta fall samma kommuner som har högst respektive lägst kostnader från år till år.

I LSS-utjämnningen omfördelas årligen närmare 2 miljarder kronor mellan kommunerna för en verksamhet vars nettokostnader är drygt 28 miljarder kronor. Nettoomfördelningen i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnningen är ca 5 miljarder kronor för kommunerna på verksamheter som sammantaget kostar ca 260 miljarder kronor. För landstingen omfördelas drygt 1,5 miljarder kronor inom hälso- och sjukvården vars kostnader är ca 145 miljarder kronor.

De årliga förändringarna av utfallet i kostnadsutjämnningen för LSS-verksamhet beror på att underlaget för beräkningarna uppdateras. I vårt delbetänkande konstaterades att stabiliteten varit betydligt lägre i LSS-utjämnningen jämfört med den kommunalekonomiska utjämnningen, där förändringar i de olika verksamheterna i en kommun i stor utsträckning går åt olika håll och i viss mån tar ut varandra. För många kommuner är det fråga om stora årliga förändringar i en jämförelsevis liten verksamhet. Förändringarna kan vara särskilt svåra att hantera för kommuner med liten folkmängd där en

relativt liten förändring av antalet insatser kan få stora effekter på såväl kostnader som kostnadsutjämning. Det förefaller dock som att stabiliteten i LSS-utjämningen ökat något sedan införandet. Antalet kommuner i förändringsintervallet +/- 250 kronor per invånare har ökat samtidigt som kommuner i förändringsintervallen +/- 500 kronor per invånare eller mer har minskat i antal.

Som utjämningsystemets mått på träffsäkerheten har vi här jämfört kommunens beräknade standardkostnad i kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet med kommunens redovisade nettokostnad för verksamheten två år tidigare.

För de fyra år som LSS-utjämningen tillämpats är antalet kommuner med större avvikelser mellan standardkostnad och nettokostnad högst 2005 då ingen uppdatering av personalkostnads- och koncentrationsindex gjordes och lägst 2007 då en uppdatering till årsvärde på dessa index gjordes. Näst minst avvikelse var det 2004 då också en uppdatering av index till årsvärde gjordes. Träffsäkerheten, mätt som andel kommuner där skillnaden mellan utfallet i kostnadsutjämning och nettokostnad hamnar inom en felmarginal på +/- 15 procent, uppgår 2007 till drygt 90 procent. Tidigare år har träffsäkerheten varit lägre.

I uppdraget ingår att bedöma i vilken utsträckning målet med systemet uppnåtts, dvs. att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS trots stora skillnader i andelen personer med LSS-insatser och kostnader för LSS-verksamhet.

Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna före utjämningen uppgick till över 6 500 kronor per invånare 2005. Över 30 kommuner hade en nettokostnad som översteg riksgenomsnittet med 1 000 kronor per invånare eller mer. Samtidigt hade över 40 kommuner en nettokostnad som var 1 000 kronor lägre per invånare än riksgenomsnittet.

Efter kostnadsutjämningen, med 2007 års bidrag och avgifter, hade ingen kommun en nettokostnad som avvek från riksgenomsnittet med mer än 1 000 kronor per invånare. Närmare 78 procent av kommunerna låg i intervallet +/- 250 kronor per invånare efter kostnadsutjämningen jämfört med 23 procent före utjämningen. För 89 procent av kommunerna minskade skillnaden gentemot riksgenomsnittet genom utjämningen.

Genom utjämningen reduceras skillnaden mellan kommunerna betydligt och de ekonomiska förutsättningarna blir således mer likvärdiga för det stora flertalet kommuner. Vi anser därför att målet

med utjämningen i stor utsträckning har uppnåtts även om det sker med en viss tidseftersläpning.

### Föreslagna förändringar i kostnadsutjämningen

Vi har diskuterat och prövat olika principiella lösningar på kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet. Utgångspunkterna för arbetet har varit att försöka förbättra träffsäkerheten, förenkla utjämningsystemet och att minska de enskilda kommunernas påverkbarhet på beräkningarna av bidrag och avgifter.

Parallellt med vårt utredningsarbete har LSS-kommittén uppdraget att se över lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppdraget har utvidgats genom tilläggsdirektiv i juni 2006 och i juni och juli 2007. Då vi lämnar våra förslag innan LSS-kommittén ska redovisa sitt uppdrag (senast den 30 juni 2008) är förutsättningarna att i våra förslag kunna ta hänsyn till de förslag LSS-kommittén lämnar således mycket begränsade. Vi har därför i våra förslag utgått från nuvarande ansvarsfördelning för LSS och LASS och nuvarande LSS-insatser.

Vi har försökt finna opåverkbara strukturella faktorer som kan användas för en kostnadsutjämning, men i likhet med tidigare utredningar inte lyckats. Det har visat sig att ersättningar från socialförsäkringen inte kan ligga till grund för utjämningen av de kommunala kostnaderna för LSS-verksamheten. Med dessa utgångspunkter har utredningen diskuterat olika modellalternativ.

Vårt förslag utgår från i nuvarande LSS-utjämning använda LSS-insatser men där vissa delar utvecklas och justeras med utgångspunkt från vad som framkommit i utredningens uppföljningsarbete. Kostnadsfördelningen mellan olika LSS-insatser uppdateras och vissa insatsers hantering i utjämningen omdefinieras. Utredningen har följt upp denna fördelning genom att utnyttja underlag från Sveriges Kommuner och Landstings handikappnycklar avseende 2005 och som omfattar uppgifter från ca 80 kommuner. Antalet personer med LASS-beslut föreslås ingå i beräkningarna, personer som bor i särskilt anpassad bostad föreslås utgå ur beräkningen och vissa dubbelräkningar tas bort vid beräkningen av standardkostnaden. Vårt förslag att ta bort koncentrationsindex från standardkostnadsberäkningen innebär samtidigt en förenkling av utjämningsystemet.

I delbetänkandet konstaterades att träffsäkerheten blir högre när koncentrations- och personalkostnadsindex uppdateras jämfört med om ingen uppdatering av dessa index görs. De beräkningar som därefter gjorts för 2007 och inför 2008 pekar entydigt på en betydligt bättre träffsäkerhet när personalkostnadsindex uppdateras jämfört med om ingen uppdatering av detta index görs.

Våra analyser och alternativa beräkningar pekar tydligt på att personalkostnadsindex har avgörande betydelse för att en acceptabel träffsäkerhet ska kunna uppnås. Vi föreslår därför att personalkostnadsindex ska finnas kvar men att det måste räknas om med utgångspunkt från de förändringar som föreslås i övrigt.

Det är viktigt att upprätthålla en hög träffsäkerhet och särskilt för mindre kommuner kan ett fåtal och t.o.m. enstaka tillkommande personer med omfattande behov av stöd och service medföra kostnader som avsevärt överstiger de genomsnittskostnader för LSS-insatserna som tillämpas i utjämningsen. Utan en uppdatering ökar då skillnaderna mellan verksamhetskostnader och utjämningsen. Det motsatta uppkommer då personer med omfattande behov av vård och service flyttar från kommunen eller avlider.

De förändringar och uppdateringar som här föreslås innebär att också personalkostnadsindex samtidigt uppdateras, dvs. från och med 2009. Vi anser också att personalkostnadsindex bör uppdateras ofta, kanske varje år, för att en hög träffsäkerhet ska kunna upprätthållas.

Underlaget för beräkningarna av LSS-utjämningsen är påverkbart eftersom det utgörs av beslut om insatser som kommunerna själva fattat och beräkningens av varje kommuns personalkostnadsindex baseras bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisat till SCB i räkenskapsammandraget.

Då våra förslag inte ändrar denna påverkbarhet i någon större utsträckning finns ingen grund för att föreslå att LSS-utjämningsen redan 2009 överförs som en delmodell till det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Vi anser att kostnadsutjämningsen för LSS, i likhet med systemet för kommunalekonomisk utjämningsen, bör bli föremål för en motsvarande löpande uppföljning och utvärdering.

## Utfall och införanderegler

De största förändringarna i utfall beror på att antalet personer med LASS ingår i beräkningarna och att det samtidigt görs en uppdelning av kostnaderna för personlig assistans på LSS respektive LASS. Vidare påverkas ett antal kommuner av att personer boende i särskilt anpassad bostad tas bort från utjämningsberäkningarna. Uppdateringen av kostnadsfördelningen på de olika insatserna ger däremot endast upphov till begränsade omfördelningseffekter. För ett flertal kommuner dämpas dock de totala omfördelningseffekterna av att personalkostnadsindex samtidigt räknas om.

Knappt 60 procent av kommunerna får förändrade bidrag/avgifter som är mindre än 100 kronor per invånare.

Cirka 15 kommuner förlorar över 200 kronor per invånare och som mest drygt 400 kronor per invånare. Närmare 35 kommuner får en förbättring med över 200 kronor per invånare och som mest över 900 kronor per invånare.

För det stora flertalet kommuner leder vårt förslag till begränsade förändringar av bidrag och avgifter varför någon motsvarande införandeperiod som när systemet infördes inte behövs. Vi anser att de kommuner som får en avgiftshöjning eller en bidragsminskning till följd av de föreslagna förändringarna som överstiger 200 kronor per invånare bör få ett bidrag motsvarande det belopp som överstiger 200 kronor per invånare och bidraget bör endast utgå under införandeåret 2009. Om de föreslagna förändringarna införts 2007 har kostnaderna för införandereglerna beräknats till ca 20 miljoner kronor.

## Författningskonsekvenser

Våra förslag föranleder ändringar i LSS-utjämningslagarna och ändringar i LSS-utjämningsförordningen. Vi föreslår att de två lagarna sammanförs till en lag, lag om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009, samtidigt som nuvarande LSS-utjämningslagar föreslås upphävas.

## Andra utjämningsalternativ

Utredningen redovisar också två andra möjliga lösningar på kostnadsutjämnningen. Ett av dessa alternativ utgår också från antalet LSS-insatser, men beräkningarna av standardkostnaderna begränsas till att enbart omfatta de insatser där kostnadsskillnaderna mellan kommunerna är störst och i störst behov av utjämning.

Det tredje alternativet avser att inte bygga på antalet LSS-insatser utan på andra och för kommunerna opåverkbara faktorer som ska kunna beakta skillnader i verksamhetens omfattning i utgångsläget och hur denna beräknas förändras. Denna lösning är dock mindre lämplig att tillämpa redan 2009 utan först i ett längre tidsperspektiv på minst fem års sikt och då längre erfarenheter av förändringstakten av antalet personer med LSS-insatser och kostnader i kommuner med olika mycket LSS-verksamhet kan dokumenteras ytterligare.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelse**

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om utjämningsbidrag och utjämningsavgifter för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (1993:389) om assistansersättning.

### **Beräkning av bidrag och avgifter**

2 § För varje kommun beräknas en standardkostnad för

1. insatser enligt 9 § 2–8 och 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. bostad med särskild service för vuxna, och
3. den ersättning varje kommun betalar till Försäkringskassan enligt 20 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

Om en person har beviljats både insatsen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans och insatsen bostad med särskild service för vuxna skall endast sistnämnda insats ingå i beräkningen.

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 (utjämningsåret).

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 utjämningsåret.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av bidraget och avgiften.

4 § Bidrag och avgifter beräknas på grundval av den indelning av kommuner som gäller vid början av utjämningsåret.

### **Hur bidrag och avgifter fastställs**

5 § Skatteverket beslutar senast den 20 januari under utjämningsåret preliminärt om bidrag respektive avgifter för varje kommun.

En kommun får senast den 15 februari under utjämningsåret till Skatteverket påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet.

Skatteverket fastställer bidrag respektive avgifter för varje kommun senast den 15 april under utjämningsåret.

### **Utbetalning och betalning**

6 § Bidrag och avgifter skall betalas respektive avräknas i samband med och på motsvarande sätt som vid utbetalning av kommunal-skattemedel 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.

Vid prövningen av ett beslut enligt 5 § tredje stycket får sådana fel och brister i underlaget för beslutet som har påtalats först efter



den tidpunkt som anges i 5 § andra stycket, beaktas endast om det finns synnerliga skäl.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009. Genom lagen upphävs

a) lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och

b) lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

2. De upphävda lagarna gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter för år 2008 och tidigare år.

3. En kommun vars bidrag eller avgift år 2008 minskar respektive ökar med mer än 200 kronor per invånare enligt de lagar som upphävs genom denna lag jämfört med en kommuns bidrag respektive avgift enligt 2–4 §§ om dessa bestämmelser skulle ha gällt för år 2008, har rätt till ett tillfälligt införandebidrag under år 2009 motsvarande det belopp som överstiger 200 kronor per invånare.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.<sup>1</sup>

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>2</sup>

Det som sägs i denna paragraf om kommun och kommunal-skattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstings-skattemedel samt kommuns begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravningsavgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalsskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret.

Senast i september varje år skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som skall svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena skall avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra skall avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta skall ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan Skatteverket betalar ut kommunalsskattemedel till kommunerna skall avräkning och tillägg för bidrag göras

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1973:437. Senaste lydelse av lagens rubrik 1977:191.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2004:774.

enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Vidare skall avräkning göras enligt 6 § lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483) samt tillägg göras för bidrag enligt 6 § lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om

enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och 6 § lagen (2008:000) om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare skall avräkning göras enligt 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Därvid skall en kommun som inte ingår i ett landsting behandlas som om den även utgjorde ett landsting. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

# 1 Utredningsuppdraget

## 1.1 Utredningsuppdraget

Utredarens uppdrag enligt direktiven (dir. 2006:15) är att följa upp och se över kostnadsutjämningsystemet för LSS-verksamhet och vid behov föreslå förändringar. Uppdraget gäller i korthet att bedöma om målet med systemet uppnåtts, dvs. att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS, och hur tidseftersläpningen och påverkbarheten på beräkningsunderlaget samt kvalitén i kommunernas uppgiftslämnande inverkar på resultatet. Vidare ingår att undersöka förenklingsmöjligheter i systemet som samtidigt innebär att påverkbarheten minskas, samt om utjämningsystemet påverkar LSS-verksamheten. Om det finns oklarheter i regelverket för LSS som har inverkan på kostnadsutjämnningen bör sådana påtalas.

Sammanfattningsvis ska utredaren enligt direktiven

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

- undersöka om, hur och i vilken omfattning påverkbarheten på underlaget för beräkningarna kan ha inverkat på utfallet i LSS-utjämnningen och vid behov föreslå åtgärder som kan vidtas för att begränsa påverkbarheten, samt
- undersöka om det finns samband mellan utjämnningssystemet och förändringar inom kommunens LSS-verksamhet.

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

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

Mot bakgrund av den påverkbarhet som finns ingår i uppdraget att pröva om stora skillnader i verksamhetskostnader som beror på mycket kvalificerade stödinsatser kan beaktas på annat sätt än genom personalkostnads- och koncentrationsindex. Utredaren bör bl.a. pröva lösningar som innebär att systemet kan förenklas och att påverkbarheten samtidigt minskas. Om en förenkling kan komma att leda till att systemet ger en sämre träffsäkerhet bör utredaren föreslå hur denna kan förbättras. Utgångspunkten för förslagen på lång sikt ska dock i första hand vara ett utjämnningssystem med faktorer som uppfyller kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen.

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

Direktiven redovisas i bilaga 1. Genom tilläggsdirektiv den 26 april 2007 förlängdes utredningstiden till senast den 15 september 2007. Tilläggsdirektiven redovisas i bilaga 2.

## 1.2 Utredningsarbetets inriktning och uppläggning

### 1.2.1 Del 1 och utredningens delbetänkande sommaren 2006

I direktiven anges två redovisningstidpunkter till regeringen. Utredningsarbetet har därför delats upp i två delar, där del 1 avser den del av uppdraget som redovisades i delbetänkandet Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet (SOU 2006:69) sommaren 2006. Utredningsarbetet under vintern/våren 2006 inriktades därför mot de förslag till förändringar som enligt utredarens bedömning kunde genomföras från och med 2007. Förslag i del 1 begränsades därför till förändringar av LSS-utjämningsförordningen.<sup>1</sup> Några förändringar av LSS-utjämningslagarna<sup>2</sup> bedömdes inte möjliga att genomföra på den korta tid som stod till buds. Del 1 omfattade bl.a. att ta ställning till och föreslå om och hur personalkostnads- och koncentrationsindex borde uppdateras inför i första hand 2007.

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

Arbetet i del 1 har inletts med en genomgång av kostnadsutjämningsmodellen för LSS-verksamhet, vilket omfattat analyser av beräkningar och utfall för enskilda kommuner och grupper av kommuner samt jämförelser med de kostnader kommunerna redovisat för verksamheten. Delar av beräknings- och analysarbetet har lagts ut som uppdrag till SCB. Analyser av modellens träffsäkerhet har gjorts genom att jämföra beräknade standardkostnader för utjämningsåret med faktiska kostnader för olika kommungrupper

---

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

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

och enskilda kommuner två år tidigare eftersom utjämningsen sker med två års eftersläpning. Träffsäkerheten har bl.a. bedömts med hjälp av statistiska metoder. Analyser av hur personalkostnads- och koncentrationsindex påverkar resultatet har gjorts som underlag för förslag om vilka uppdateringar som kan behöva göras av dessa index.

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

En hearing med företrädare för ett drygt tiotal kommuner har genomförts i april 2006 med syftet att ge underlag för det fortsatta arbetet att bedöma systemets måluppfyllelse, upplevda träffsäkerhet, påverkbarhet och brister samt för att få fram förslag till förbättringar.

Regeringen beslutade den 31 augusti 2006 att uppdatera LSS-utjämningsen för 2007 i enlighet med vad som föreslogs i utredningens delbetänkande. I budgetpropositionen för 2007 föreslogs att det av utredningen föreslagna särskilda bidraget, till följd av uppdateringsens effekter för vissa kommuner, skulle inrättas för 2007.

### **1.2.2 Del 2 och utredningens slutbetänkande i september 2007**

I del 2 av utredningens arbete har kostnadsunderlag och utjämningsberäkningar för ytterligare två år kunnat analyseras och jämföras. Modellens träffsäkerhet har därigenom kunnat analyseras ytterligare genom att jämföra beräknade standardkostnader med faktiska kostnader för olika kommungrupper och enskilda kommuner. Vidare har ytterligare analyser av stabiliteten i beräkningsresultaten och av hur personalkostnads- och koncentrationsindex påverkar utfallen gjorts. SCB har, i uppföljningen av koncentrationsindex, på utredningens uppdrag skattat stordriftsfördelar i kommunernas LSS-verksamhet och därvid gett underlag för utredningens slutsatser om hur detta index bör hanteras. Delar av beräknings- och analysarbetet i del 2 i övrigt har på utredningens uppdrag genomförts av SCB.



En arbetsgrupp inom utredningen har med utgångspunkt från kostnadsdata från ca 80 kommuner följt upp kostnadsfördelningen mellan olika LSS-insatser i utjämningsberäkningarna och lämnat underlag för en uppdatering av denna fördelning. Dessa kostnadsdata har insamlats och bearbetats av Sveriges Kommuner och Landsting. Arbetsgruppen har även tagit fram underlag för hur vissa LSS-insatser kan omdefinieras i utjämningsberäkningarna.

En konsult, docent Mårten Lagergren, har på utredningens uppdrag dels undersökt förskjutningarna mellan insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och insatser enligt LSS i olika kommuner, dels genom fältstudier i 12 kommuner undersökt hur stora insatser enligt SoL och LSS en person får beroende på funktionshinder och hur stor variationen är mellan kommuner i dessa avseenden. Denna fältstudie har bl.a. legat till grund för utredningens slutsatser om de kommunala LSS-beslutens inverkan på utjämnningen.

Under hösten 2006 påbörjades arbetet att undersöka möjligheter till förenklingar av utjämningsmodellen och hur olika förenklingar påverkar utfall och träffsäkerhet.

Utgångspunkten för förslagen på lång sikt ska, enligt direktiven, vara ett utjämningsystem med faktorer som uppfyller kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen. En central fråga är om skillnader i omsorgsbehov kan beaktas på annat sätt än genom nuvarande personalkostnadsindex.

Mårten Lagergren har på utredningens uppdrag även undersökt om kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet kan baseras på, för den enskilda kommunen, opåverkbara faktorer. De förmåner som undersökts är sjukersättning/aktivitetsersättning, handikappersättning och det vårdbidrag, som utgår per barn som ersättning för föräldrarnas merarbete och/eller de merkostnader som barnets sjukdom eller funktionshinder ger upphov till. I uppdraget har ingått att med hjälp av tillgängliga data söka empiriskt bestämma sambandet mellan dessa ersättningar och kommunernas verkställda LSS-insatser och/eller kommunernas faktiska kostnader för LSS-verksamheten. Även möjligheter att kombinera vårdbidraget med andra socialförsäkringar som sjuk-/aktivitetsersättningen respektive handikappersättningen har undersökts. Inom ramen för uppdraget om opåverkbara faktorer har en simuleringsmodell som bygger på den historiska fördelningen och förändringarna av kostnader och verksamhet tagits fram.

Frågor om kommunernas påverkbarhet på utfallet av kostnadsutjämnningen, om det finns samband mellan utjämningsystemet

och förändringar inom kommunens LSS-verksamhet samt om det finns oklarheter i regelverket för LSS som kan ha inverkan på kostnadsutjämnningen har undersökts genom intervjuer med ett urval av 13 kommuner, däribland de kommuner som deltagit i utredningens fältstudie.

Parallellt med vårt utredningsarbete har det pågått en översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). LSS-kommitténs (S 2004:06, f.d. Assistanskommittén) uppdrag utvidgades genom tilläggsdirektiv (dir. 2006:68) i juni 2006 till att omfatta en bred översyn av LSS. Uppdraget inkluderar frågan vem som ska vara huvudman för LSS samt insatsen personlig assistans. I juni 2007 fick LSS-kommittén genom ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2007:84) uppdraget att undersöka hur personer med psykiska funktionshinder som ingår i personkrets 3 ska få tillgång till meningsfull sysselsättning som ryms i insatsen daglig verksamhet enligt LSS. Ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2007:109) beslutades i juli 2007.

Vi har samrått med LSS-kommitténs sekretariat men lämnar våra förslag innan denna avslutar sitt arbete. LSS-kommittén ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 30 juni 2008. Förutsättningarna att i våra förslag kunna ta hänsyn till de förslag LSS-kommittén lämnar är således mycket begränsade. Vi har därför i våra förslag utgått från nuvarande ansvarsfördelning för LSS och LASS och nuvarande LSS-insatser.

## 2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

### 2.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. I samband med detta upphörde lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) att gälla. Omsorgslagen gav personer, som i dag omfattas av personkretsgrupperna 1 och 2 i LSS, rätt till stöd- och serviceinsatser. Ansvaret för insatserna åvilade landstingen.

LSS utgör en väsentlig del av den handikappreform som riksdagen beslutade om 1993. En särskild lagstiftning ansågs nödvändig för att stärka funktionshindrades ställning i samhället. Lagens inriktning är att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som ingår i lagens personkrets. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Enligt 1 § LSS 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 någon av de tre personkretsgrupperna har enligt 7 § rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service

till de i lagen tio definierade insatserna om de behöver dessa insatser i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Att en person tillhör personkretsen i LSS innebär således inte att den enskilde med automatik har rätt till insatser enligt lagen. Avgörande är att den enskilde har behov av de insatser som definieras i lagen.

Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. Den enskilde ska 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. Insatser enligt LSS ska dessutom ges den enskilde endast om han eller hon begär det (8 §).

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

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

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

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

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

Punkt 9 reglerar vuxnas rätt till bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad. I regeringens proposition Stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) anges att en bostad enligt denna punkt kan utformas på olika sätt. Tre huvudformer kan dock urskiljas. Med servicebostad avses en fullvärdig bostad med god tillgänglighet där omfattande stöd och service ges dygnet runt. Bostaden upplåts på sedvanligt sätt. Servicehus är beteckning för en anläggning som har flera servicebostäder, visst fast basstöd för hela anläggningen samt gemensamma utrymmen för service och gemenskap. I en gruppboende ska finnas nödvändig fast kollektiv bemanning som i huvudsak ska 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.

Kommunerna har ansvaret för alla insatser utom för rådgivning och annat personligt stöd som landstingen i de flesta fall har ansvaret för (2 §). Kommuner och landsting kan dock sluta avtal enligt 17 § andra stycket om en annan ansvarsfördelning och det har också skett i några län avseende råd och stöd.

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

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

Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd. Den som beviljas assistansersättning har ett mycket stort inflytande över vem eller vilka som ska ge den personliga assistansen, när den ska lämnas och vem som ska ha arbetsgivaransvaret för assistenten (kommun, brukarkooperativ, enskilt företag eller den ersättningsberättigade själv).

Enligt 2 § LASS handläggs frågor om assistansersättning av Försäkringskassan.

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

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

Assistansersättning lämnas med ett schablonbelopp per timme (228 kronor 2007). Assistansersättning betalas inte ut för tid då den ersättningsberättigade vårdas på sjukhus eller vistas i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, såvida det inte finns särskilda skäl. Ersättning lämnas inte heller till person som bor i en gruppbostad eftersom det i en sådan bostad finns en fast kollektiv bemanning och behovet därmed tillgodoses på annat sätt (4 §).

Kommunerna ska ersätta kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka oavsett vem som utför assistansen medan staten har kostnadsansvaret för övriga timmar (19 §). Utöver kostnadsansvaret för de första 20 assistanstimmarna per vecka kan kommunerna även ha kostnader för behov av utökad assistans när t.ex. den ordinarie personliga assistenten är sjuk eller vid tillfälligt

utökat behov. Det saknas dock statistik om hur många timmar per år det kan röra sig om.

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

I och med införandet av LSS överfördes huvudmannaskapet för bl.a. stöd- och serviceinsatser till personer med utvecklingsstörning från landstingen till kommunerna. Huvudmannaskapet för stöd och serviceinsatser till personer med omfattande fysiska och psykiska funktionshinder låg kvar hos kommunerna men stöd kunde nu utgå både enligt LSS och socialtjänstlagen. Staten tog genom assistansersättningen över ansvaret från kommunerna för en stor del av kostnaderna för insatsen personlig assistent eller det stöd som då motsvarande assistansen.

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

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

I LSS regleras att kommuner kan lämna ekonomiska bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämnings mellan kommunerna förutsatt att en överlåtelse av verksamhet skett från ett landsting till samtliga kommuner i ett landsting (17 § tredje stycket). I samtliga län har kommunerna också funnit skäl att försöka utjämna kostnadskillnaderna mellan sig för den övertagna verksamheten. Detta har gjorts genom länsvisa överenskommelser, s.k. mellankommunala utjämningsystem.

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

Om en överlåtelse av huvudmannaskap skett så att ansvaret för en uppgift genom avtal flyttats över från ett landsting till en kommun eller från en kommun till ett landsting får överlåtaren lämna ekonomiskt bidrag till mottagaren (17 § tredje stycket). Denna möjlighet finns för att de huvudmannaskapsförändringar, som är motiverade av lokala förhållanden, ska kunna regleras ekonomiskt

mellan parterna och därmed underlättas. Detta framgår av regeringens proposition 1992/93:159.

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

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

År 2006 har samtliga mellankommunala utjämningsystem upphört.

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

### **2.4.1 Strukturkostnadsutredningsen**

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

Principerna för inkomstutjämningsen har helt förändrats sedan Strukturkostnadsutredningsen lämnade sitt betänkande varför förslagen i dessa delar inte längre är tillämpliga. Dessutom har skatteväxlingar därefter genomförts i samtliga län. Den länsvisa skattesatsen i utjämningsystemet justerades initialt utifrån skatteväxlingen i respektive län, men har senare ersatts av en riksgenomsnittlig länsvis skattesats där skillnader i skatteväxlingsnivåer mellan länen beaktas.



### 2.4.2 Landstingsekonomiska utredningen

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

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

### 2.4.3 Statsbidragsberedningen

Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU 1994:144), vars förslag med vissa justeringar ligger till grund för kostnadsutjämningen i det nuvarande systemet för kommunal-ekonomisk utjämning för kommuner och landsting, gjorde den bedömningen att en kostnadsutjämning för omsorgsverksamhet kunde utformas först när ett bättre underlag om kostnadsskillnader fanns tillgängligt och när frågan om det framtida betalningsansvaret var löst.

### 2.4.4 Arbetsgrupp inom Socialdepartementet

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

Arbetsgruppen konstaterade i promemorian Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS (Ds 1996:47) att kostnadsskillnaderna mellan kommunerna för LSS-insatser var så stora att någon form av åtgärd för att utjämna skillnaderna var önskvärd. Man gjorde bedömningen att ett nationellt utjämningsystem var det mest lämpliga alternativet för att utjämna kostnadsskillnaderna

mellan kommuner för LSS-insatser och att ett sådant system borde kunna infogas i det existerande nationella bidrags- och utjämnings-systemet.

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

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

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

#### **2.4.5 Kommunala utjämningsutredningen**

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

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

Vidare gjordes bedömningen att det endast är möjligt att åstadkomma en utjämning av kostnadsskillnaderna om den baseras på av kommunerna beslutade insatser. Eftersom en påverkbarhet inte kan uteslutas bör en utjämning för LSS-verksamhet inte ske inom

ramen för det kommunala utjämningsystemet. Utredningen bedömde att en utjämning av LSS-insatser borde ske genom särskilda statsbidrag.

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

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

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

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

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

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

Arbetsgruppen beskrev också en alternativ modell för utjämning utifrån individuella behov av stöd, service och omvårdnad för personer i personkrets 1 och 2. Modellen avsågs framför allt gälla personer med stora omvårdnadsbehov, dvs. behovet av personalinsat-

ser, vilka skulle summeras per kommun och ligga till grund för en utjämning jämfört med ett riksgenomsnittligt behov. Modellen utreddes inte närmare av tidsskäl.

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

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

Kommittén föreslog att ett utjämningsystem skulle införas som skulle omfatta alla kommuner och ha en långtgående utjämning som stödjer kommuner som både har och utvecklar verksamhet. Det föreslagna systemet skulle också stimulera kommuner som hade liten verksamhet i förhållande till invånarantalet att bygga upp en egen verksamhet.

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

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

## 2.5 Statliga bidrag för utjämning av kostnadsskillnader

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

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

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

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

## 2.6 Nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS införs

Den 1 mars 2004 infördes en nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS som baserade sig på Kommitténs utjämning av LSS-kostnader betänkande (SOU 2002:103, prop. 2002/03:151). Remissyttrandena över betänkandet vittnade om att behovet av att införa en sådan kostnadsutjämning var stort. Remissinstanserna hade visserligen med kraftig majoritet förespråkat den s.k. brutto-utjämningsmodellen, men eftersom beräkningstekniken för kostnadsutjämnningen var densamma i båda modellerna ansåg regeringen att den s.k. genomsnittsmodellen borde genomföras. Till skillnad från kommittén ansåg regeringen att verksamhetsstatistik och verksamhetens redovisade kostnader från samma år skulle ligga till

grund för beräkningarna. Kommittén hade föreslagit att LSS-statistiken året före bidrags- och avgiftsåret skulle ligga till grund för beräkningarna, medan regeringen ansåg att detta skulle leda till att någon preliminär beräkning inte skulle kunna göras. Det skulle i så fall ge kommunerna dåliga planeringsförutsättningar.

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

## 2.7 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

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

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

Utan utjämning för skillnader i skattekraft skulle exempelvis invånarna i Årjängs kommun behöva betala mer än dubbelt så hög

kommunalskatt som de som bor i Danderyds kommun för att båda kommunerna skulle få in lika stora skatteintäkter per invånare.

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

Det nya utjämningsystemet kan delas upp i fem olika delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/-avgift. Genom systemet fördelades 2005 netto drygt 55 miljarder kronor från staten till kommuner och landsting.

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

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

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

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

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

Skillnaderna mellan 2004 och 2005 samt fördelningen på olika bidrag och avgifter inom anslaget 48:1 kommunalekonomisk utjämning framgår av tabell 2.1. Observera att det generella statsbidraget upphört 2005 och att strukturbidraget och regleringsavgiften tillkommer från och med 2005. Till följd av systemförändringarna ligger inkomstutjämningsbidrag och -avgifter på helt skilda nivåer 2004 och 2005. Därefter har anslaget höjts ytterligare genom överföringar av tidigare riktade bidrag, ekonomiska regleringar mellan staten och nya tillskott.

**Tabell 2.1** Generellt statsbidrag och utjämningsystemet 2004 och kommunal ekonomisk utjämning 2005 och 2007. Miljarder kronor, löpande priser

	Kommuner			Landsting		
	2004	2005	2007	2004	2005	2007
Generellt statsbidrag	34,0			7,5		
Inkomstutjämningsbidrag	13,8	45,0	48,1	5,3	14,9	15,8
Inkomstutjämningsavgift	-13,2	-3,4	-3,3	-5,7	-2,2	-2,0
Kostnadsutjämningsbidrag	5,3	4,6	4,9	1,5	1,2	1,2
Kostnadsutjämningsavgift	-5,3	-4,7	-4,9	-1,5	-1,3	-1,2
Införandebidrag	1,6	1,5	0,5	1,6	0,6	0,2
Nivåjustering	-1,7			-1,6		
Strukturbidrag		1,5	1,5		0,7	0,7
Regleringsbidrag			8,3			0,9
Regleringsavgift		-2,0			-1,5	
<b>Totalt</b>	<b>34,5</b>	<b>42,6</b>	<b>55,2</b>	<b>7,1</b>	<b>12,6</b>	<b>15,7</b>

*Källa:* Utveckling inom den kommunala sektorn, regeringens skrivelse 2005/06:102 och 2007 års ekonomiska vårproposition.



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

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

Utjämnningen för övriga verksamheter ska bara ta sikte på att balansera skillnader i behov av kommunal service såsom det kan bestämmas med utgångspunkt från befolkningens sammansättning och andra förutsättningar för att producera service. Skillnader av detta slag kan kommunerna och landstingen inte själva råda över. Utjämnning sker efter den kostnad kommunen eller landstinget skulle ha haft om verksamheten bedrivits vid en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå. I de fall statsmakten vill påverka utvecklingen av verksamheterna förutsätter det att styrningen sker av verksamheterna och inte via utformningen av kostnadsutjämnningssystemet.

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

**Exempel på verksamheter och faktorer i kostnadsutjämningsfr.o.m. 2005**

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

Från och med 2008 kommer strukturellt betingade lönekostnadskillnader för kommuner och landsting att ingå i kostnadsutjämningsfr.o.m. 2005.

## 3 Kostnadsutjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet

### 3.1 Systemets uppbyggnad

Kostnadsutjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet regleras i lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-utjämningslagarna) samt i förordningen (2004:9) om utjämningsbidrag till och utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-utjämningsförordningen).

I ett första steg beräknas en kostnad per kommun som utgår från antalet personer med verkställda beslut om LSS-insatser per insatstyp multiplicerad med en nationell genomsnittskostnad per insats. Produkterna summeras och till den erhållna summan adderas kommunens ersättning till Försäkringskassan för de 20 första timmarna enligt lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

I steg 2 och 3 multipliceras denna kostnad med ett för varje kommun beräknat koncentrations- respektive personalkostnadsindex.

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

Den slutliga kostnaden divideras sedan med antalet invånare i kommunen, vilket ger kommunens standardkostnad.

### 3.2 Underlaget för beräkningarna

Underlaget för beräkningarna per kommun härrör från två källor: verksamhetsstatistiken från Socialstyrelsen och räkenskaps-sammandraget från Statistiska centralbyrån (SCB). Statistik samlas in av SCB på Socialstyrelsens uppdrag vilket innebär att myndigheterna har ett gemensamt ansvar för denna. Den statistik som ligger till grund för bidrags-/avgiftsåret avser uppgifter som ligger två år tillbaka i tiden. Det innebär t.ex. att inför utjämningsåret 2007 används verksamhetsstatistiken från den 1 oktober 2005 och räkenskapssammandraget 2005.

### 3.3 Antalet LSS-insatser

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

För bidrags- och avgiftsåret 2007 fördelade sig insatserna enligt följande:

**Tabell 3.1 Antalet insatser 2005**

Insats	Antal insatser
Personlig assistans	3 640
Ledsagarservice	9 562
Kontaktperson	16 683
Avlösarservice	3 596
Korttidsvistelse	10 504
Korttidstillsyn	4 714
Boende	
	Barn, övrigt 1 048
	Barn i familjehem 199
	Vuxna 20 387
Daglig verksamhet	25 051
<b>Totalt antal insatser</b>	<b>95 384</b>

*Källa:* Socialstyrelsens statistik den 1 oktober som den redovisas inför bidrags- och avgiftsåret 2007. Vissa justeringar har gjorts jämfört med den officiella statistiken.

Antalet insatser var 2005 ca 95 400 samtidigt som antalet personer med insatser endast var ca 54 400. Att summan av antalet insatser inte överensstämmer med antalet personer med insatser beror på att en person kan ha två eller flera insatser samtidigt.

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

### 3.3.1 Kommunernas räkenskapssammandrag

Kommunernas räkenskapssammandrag (RS) innehåller information om kommunernas bokslut och samlas årligen in av SCB.

Syftet med insamlingen är att både på kommun- och riksnivå få information om kommunernas ekonomi, nuläge och utveckling. RS används av nationalräkenskaperna som källa för att beräkna kommunernas del av BNP, finansiellt sparande, kommunernas investeringar, transfereringar samt de kommunala affärsverkens driftöverskott. RS är även en viktig källa för staten vid uppföljning och utvärdering av kommunal ekonomi och verksamhet såväl totalt som på kommunnivå.

LSS-utjämningsystemet är det enda statsbidrags-/utjämningsystem som direkt använder sig av enskilda kommuners redovisade kostnader som fördelningsgrund. I systemet för kommunalekonomisk utjämning används också uppgifter från RS men då för att beräkna genomsnittliga kostnader för olika verksamheter på riksnivå. Uppgifter från RS för enskilda kommuner används således inte.

Från och med uppgiftsinsamlingen 1998 samordnas den ekonomiska statistiken i RS Vård och omsorg med verksamhetsindelningen i socialtjänststatistiken så att kostnader ska fördelas på en mer detaljerad nivå än tidigare. Kommunernas ekonomiska förvaltningar ansvarar för driftredovisningen där kostnader/intäkter på den mer övergripande nivån redovisas. I RS förs dessa kostnader/intäkter automatiskt över till avdelningen Vård och omsorg, där de ska fördelas på en mer detaljerad nivå av kommunens socialförvaltning. I Jämförelsetal för socialtjänsten anges att flera kommuner haft problem med att ange denna fördelning bl.a. på grund av bristande internt underlag. Fortfarande kan det även förekomma olikheter mellan kommuner som t.ex. beror på att

anvisningarna tolkas på olika sätt och att det finns skilda uppfattningar om hur kostnader ska fördelas på de olika verksamheterna.

### 3.3.2 Genomsnittskostnader för olika LSS-insatser

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

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

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

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

I proposition 2002/03:151 ansåg regeringen att kommitténs uppskattningar skulle ligga till grund för beräkningarna, men att den relativa fördelningen borde uppdateras vid en tidpunkt som regeringen beslutar om. Utredningen redovisar i kapitel 4 en uppföljning av dessa uppskattningar samt föreslår där hur de bör uppdateras.

**Tabell 3.2** Genomsnittskostnader bidrags- och avgiftsåret 2007

Insats		Genomsnittskostnad per insats
Personlig assistans		599 925
Ledsagarservice		23 065
Kontaktperson		23 065
Avlösarservice		46 131
Korttidsvistelse		184 522
Korttidstillsyn		184 522
Boende	Barn, övrigt	857 735
	Barn i familjehem	183 800
	Vuxna	612 668
Daglig verksamhet		166 034

Källa: SCB. Avser nettokostnader före uppräkningsmed NPI.

### 3.3.3 Grundläggande standardkostnad

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

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

### 3.3.4 Koncentrations- och personalkostnadsindex

Koncentrationsindexet utgår ifrån att kommuner som har många personer med insatser enligt LSS i förhållande till totalfolkmängden har lägre kostnader per LSS-insats på grund av s.k. stordriftsfördelar och motsatt. Indexet står, enligt Kommittén utjämning av LSS-kostnader, för cirka 10 procent av utjämningen. Detta index innebär att om andelen personer med beslut om LSS-insatser i proportion till totalfolkmängden i kommunen är större än motsva-

rande beräkning för landet erhåller kommunen ett index som är lägre än 1,0.

Personalkostnadsindexet skall avspegla hur mycket kommunens personalkostnader avviker från motsvarande genomsnittskostnader i landet. I direktiven till Kommittén utjämning av LSS-kostnader angavs att om kommittén fann det möjligt borde utjämningen baseras på behov av stöd och service, vilket i realiteten förutsätter någon form av mätning av stödets omfattning. Ett sådant behov är tämligen komplicerat att mäta över hela landet så att det sker på exakt samma sätt i alla kommuner.

Regeringen konstaterade i proposition 2002/03:151 att det finns 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, ansåg regeringen, i likhet med kommittén, att ett personalkostnadsindex som bygger på uppgifter i räkenskapsammandraget ska tillämpas. Kommittén konstaterade att ett enkelt sätt att mäta stödets omfattning var att ta hänsyn till de personalkostnader som kommunen har eftersom det bör avspegla omfattningen på stödet, dvs. antalet anställda men också kvalitet i insatsen.

Mot denna bakgrund konstruerades ett index så att inte hela kostnadsskillnaden utan enbart 70 procent av denna skulle beaktas. Syftet var att minska risken för att systemet utjämnar för skillnader i kvalitet eller effektivitet mellan kommunerna. Indexet utformades så att det är neutralt för om kommunen bedriver LSS-verksamhet i egen regi eller på entreprenad. De faktorer som ligger till grund för beräkningen omfattar i stort sett alla kostnader och intäkter som finns i verksamheten såsom löner, internt fördelade kostnader, ersättning till/från Försäkringskassan, entreprenader och köp av verksamhet. Nackdelen med indexet är att det är påverkbart. Därför föreslog regeringen att indexet inte skulle uppdateras årligen utan endast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer. Indexet står enligt Kommittén utjämning av LSS-kostnader för 45 procent av hela utjämningen vilket innebär att det har stor betydelse vilket värde kommunen får inledningsvis.

Av proposition 2002/03:151 framgår att vissa remissinstanser framförde kritiska synpunkter avseende indexen. Några remissinstanser, t.ex. Socialstyrelsen, var tveksam till koncentrationsindexet eftersom det konstrueras utifrån historiska kostnader, men styrel-



sen var även tveksam till om det finns några stordriftsfördelar. Svenska Kommunförbundet ansåg att personalkostnadsindexet leder till risk att kostnader konserveras.

### 3.3.5 Slutlig standardkostnad, bidrag och avgift

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

En summering av alla kommuners slutliga standardkostnader dividerad med befolkningen i landet den 1 november året före bidrags-/avgiftsåret ger landets genomsnittliga standardkostnad i kronor per invånare. För 2007 är den genomsnittliga standardkostnaden efter uppräkningsindex 2 936 kronor per invånare.

En kommun som har en högre slutlig standardkostnad i kronor per invånare än landets genomsnittliga standardkostnad i kronor per invånare erhåller ett bidrag från staten motsvarande mellanskillnaden och motsatt (3 § LSS-utjämningslagarna). För 2007 är summan av alla bidrag knappt 2 014 miljoner kronor och summan av alla avgifter exklusive införanderegler 2 013 miljoner kronor. De sammanlagda bidragen respektive avgifterna är således i stort sett lika stora. Exklusive införanderegler är systemet således ett nollsummespel för staten.

### 3.3.6 Införanderegler

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

År 2004 begränsas den avgift som en kommun skall betala till högst 250 kronor per invånare, 2005 till högst 550 kronor per invånare.

nare, 2006 till högst 850 kronor per invånare, 2007 till högst 1 150 kronor per invånare och 2008 till högst 1 450 kronor per invånare.

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

Efter att hänsyn tagits till införandereglerna är summan av alla bidrag 2 014 miljoner kronor och summan av alla avgifter 1 949 miljoner kronor 2007. Underskottet om 65 miljoner kronor regleras med ett års eftersläpning genom en motsvarande minskning av anslaget 48:1 Kommunalekonomisk utjämning.

### 3.4 Möjligheter att ändra i kommunernas underlag

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

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

Kommunerna har möjlighet att ändra lämnade uppgifter i samband med statistikinsamlingen men även efter att statistiken publiceras som officiell statistik och ända fram till och med den tid som dessa kan anmärka på Skatteverkets preliminära beslut i februari under bidrags- och avgiftsåret (5 § andra stycket LSS-utjämningslagarna). Omfattningen av sådana rättningar redovisas i kapitel 4.

Fram t.o.m. 2005 kunde kommuner vända sig till regeringen och påtala fel i underlaget för de slutliga besluten även efter att Skatteverket hade fastställt dem. Eftersom fel emellertid i princip endast kan rättas till förmån för en kommun fick staten kompensera den kommun som klagat till regeringen utanför ramen för utjämningsystemet. Hade en sådan uppgift kommit Skatteverket tillkänna före det att verket fastställt bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen kunde en omräkning i stället ha skett av beräkningarna för samtliga kommuner.

Mot denna bakgrund gäller sedan den 1 januari 2006 att regeringen bara, om det finns synnerliga skäl, får beakta sådana fel och brister i underlaget för beslutet som inte påtalats hos

Skatteverket senast den 15 februari under avgifts-/bidragsåret (7 § andra stycket, prop. 2006/07:7).

## 4 Uppföljning av kostnadsutjämningsen för LSS 2004–2007

### 4.1 Inledning

Kostnadsutjämningsen för kommunernas LSS-verksamhet, som infördes från och med 2004, tillämpas 2007 för fjärde året i följd. I utredningsens delbetänkande Uppföljning av kostnadsutjämningsen för kommunernas LSS-verksamhet (SOU 2006:69) redovisas utvecklingen av antalet personer med verkställda beslut om LSS-insatser, antalet LSS-insatser, kostnadsutvecklingen och förändringar i kostnadsutjämningsen samt jämförelser mellan kommunernas utfall i kostnadsutjämningsen och deras redovisade nettokostnader. Då fanns tillgång till uppgifter om LSS-insatser t.o.m. 2005, kostnadsdata för verksamheten t.o.m. 2004 samt utjämningsberäkningar t.o.m. 2006. Nu finns uppgifter för ytterligare ett år med insatsstatistik och ytterligare två år med kostnadsdata. Det bör observeras att de uppgifter om kostnader och LSS-insatser som redovisas för tidigare år är hämtade från Statistiska centralbyråns slutliga beräkningar för respektive bidrags- och avgiftsår. De redovisade värdena kan därför avvika från den officiella statistiken eftersom denna inte innehåller de rättningar som gjorts i vissa kommuners uppgifter efter den officiella statistikens publicering.

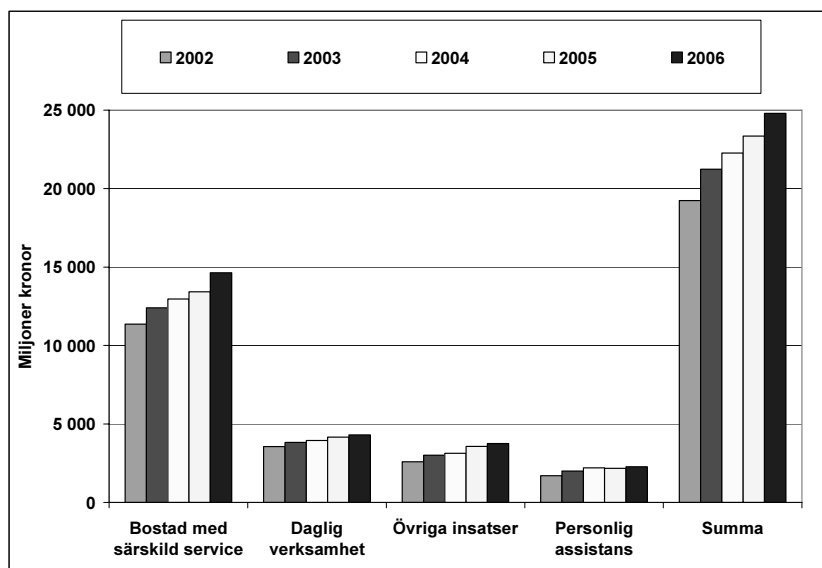
### 4.2 Kostnadsutvecklingen för LSS och de olika LSS-insatserna

Enligt kommunernas räkenskapssammandrag (RS) har kommunernas nettokostnader för LSS och LASS ökat från 20,7 miljarder kronor 2002 till närmare 23,2 2003, 24,9 2004, 26,2 2005 och 28,1

miljarder kronor 2006. Nettokostnaderna motsvarar kommunernas bruttokostnader för verksamheten minskat med verksamhetens intäkter. Det är dessa belopp som använts i beräkningarna i kostnadsutjämnningen två år senare. Mellan 2002 och 2003 var nettokostnadsökningen avsevärt högre än för kommunernas övriga verksamheter, medan de under de senaste åren inte ökat lika mycket. Totalt har dock kostnaderna ökat med mellan 7 och 8 miljarder kronor på fyra år samtidigt som assistansersättningen ökat med 6,2 miljarder samma period, således en mycket kraftig kostnadsökning. Mer ingående analyser om orsaker till denna ökning saknas.

I RS är kostnaderna för LSS-verksamhet uppdelade på fyra verksamhetsområden, bostad med särskild service, daglig verksamhet, personlig assistans enligt LSS samt övriga insatser. Kommunernas nettokostnader för LSS-insatser var 2006 enligt RS knappt 24,8 miljarder kronor. Skillnaden mellan de totala nettokostnaderna och nettokostnaderna för de insatser som kommunerna beslutat om är de 20 första timmarna för Försäkringskassans beslut om LASS. Detta betalar kommunerna 3,2 miljarder kronor för. Bostad med särskild service svarade 2006 för drygt 59 procent av kommunernas nettokostnader för LSS exklusive LASS och daglig verksamhet för drygt 17 procent.

Diagram 4.1 Nettokostnader för kommunernas LSS-insatser 2002–2006 i tusental kronor



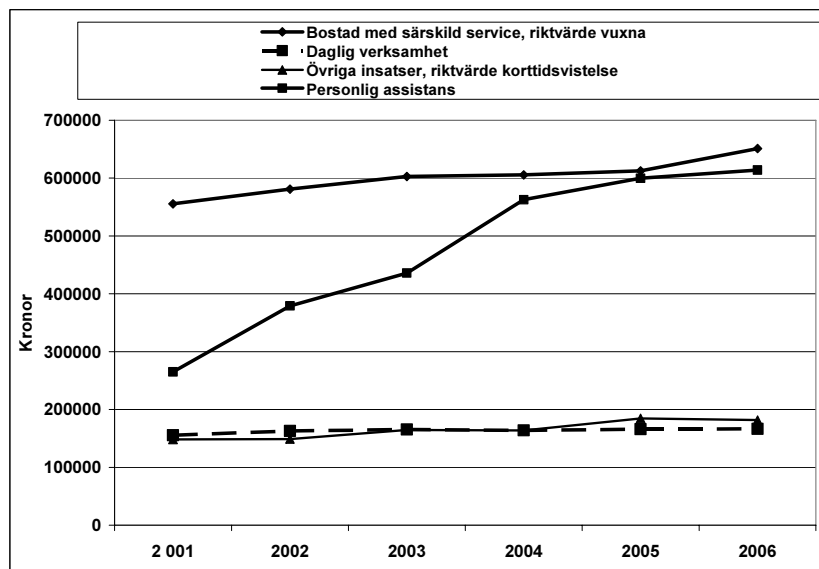
Källa: SCB.

Genomsnittskostnaderna i landet för de olika LSS-insatserna fördelas i kostnadsutjämnningen enligt de riktlinjer som angavs i propositionen (prop. 2002/03:151). Det innebär att de genomsnittskostnader för olika insatser som ingår i RS-raderna för bostad med särskild service respektive för övriga insatser fördelats efter de riktvärden som togs fram av Kommittén utjämnning av LSS-kostnader (SOU 2002:103). Underlaget för denna fördelning har setts över av utredningen och det har gett en delvis annan kostnadsfördelning mellan vissa insatser (se avsnitt 6.2).

Kostnaderna för personlig assistans har ökat mycket kraftigare än kostnaderna för övriga insatser och mellan 2001 och 2004 mer än fördubblades kostnaden per insats. Den snabba kostnadsökningen beror främst på att det i kommunernas redovisade kostnader ingår både personlig assistent enligt LSS och de kostnader kommunerna har för LASS och att den totala kostnaden här endast sätts i relation till antalet personer med assistent enligt LSS. Kommunerna har även kostnader för personer med beslut enligt LASS utöver de 20 första timmarna. Detta beror på att den statliga

timersättningen inte täcker hela den faktiska kostnaden, att antalet beviljade timmar överstiger de som ersätts, kommunala kostnader under Försäkringskassans handläggningstid för LASS och vid privata assistenters sjukdom, tillfälligt utökad behov m.m.

Diagram 4.2 Riksgenomsnittliga kostnader för LSS-insatser 2001–2006 i kronor

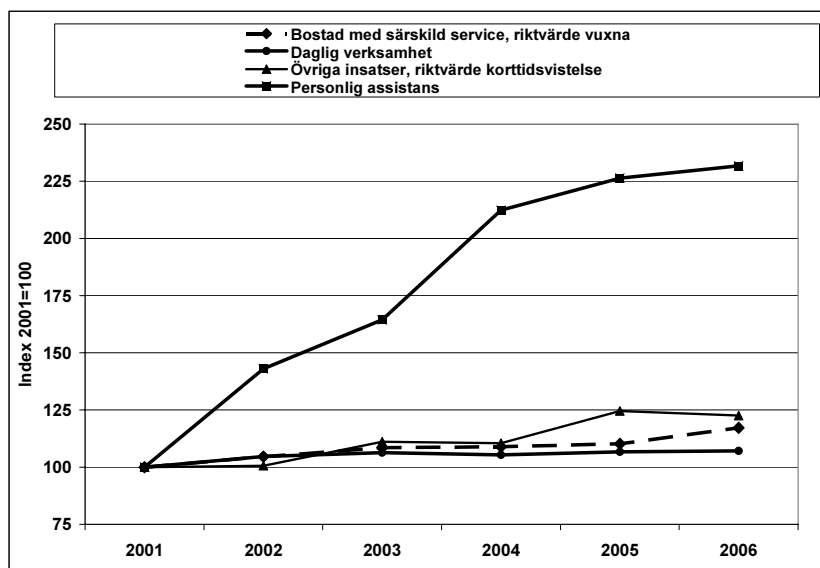


Källa: Proposition 2002/03:151 och SCB.

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

Kostnadsökningen beror även på att definitionen av personlig assistans i verksamhetsstatistiken har förändrats och förtydligats från insamlingen 2004, vilket innebär att uppgifterna inte är helt jämförbara med tidigare års uppgifter.

Diagram 4.3 Riksgenomsnittliga kostnader för LSS-insatser 2001–2006. Index 2001=100



Källa: Beräkning från Proposition 2002/03:151 och SCB.

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

För insatsen daglig verksamhet och för övriga insatser minskade till och med kostnaden per insats i löpande priser mellan 2003 och 2004. Även mellan 2005 och 2006 minskade genomsnittskostnaden för övriga insatser. LSS-kommittén (S 2004:06, f.d. Assistanskommittén) har regeringens uppdrag att bl.a. analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen för LSS.

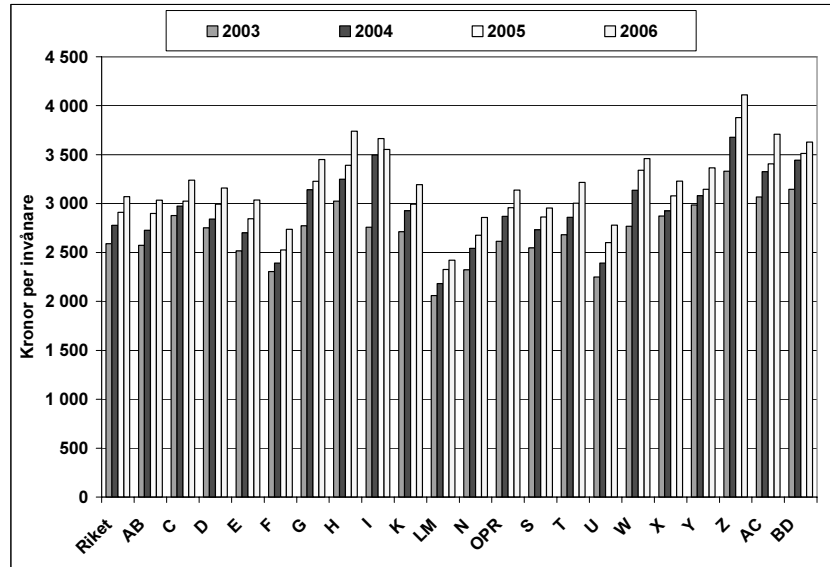
#### 4.2.1 Stora kostnadsskillnader för LSS mellan län och kommuner

Kostnaderna för LSS är ojämnt fördelade mellan länen och mellan kommunerna. Kostnaderna per invånare är högst i Jämtlands län och lägst i Skåne län. Kostnaderna i Jämtlands län översteg 2006 riksgenomsnittet med över 1 000 kronor per invånare, motsvarande 34 procent. Skånes kostnader är 650 kronor lägre per invånare än



riksgenomsnittet. Jämtland har nästan 70 procent högre kostnader per invånare än Skåne. Kostnaderna i Stockholms län ligger i nivå med riksgenomsnittet. Under perioden har kostnaderna ökat i samtliga län men med vissa undantag något snabbare i län med låga kostnader och något långsammare i län med höga kostnader. Det finns således en svag tendens till att kostnadsskillnaderna mellan länen utjämnats.

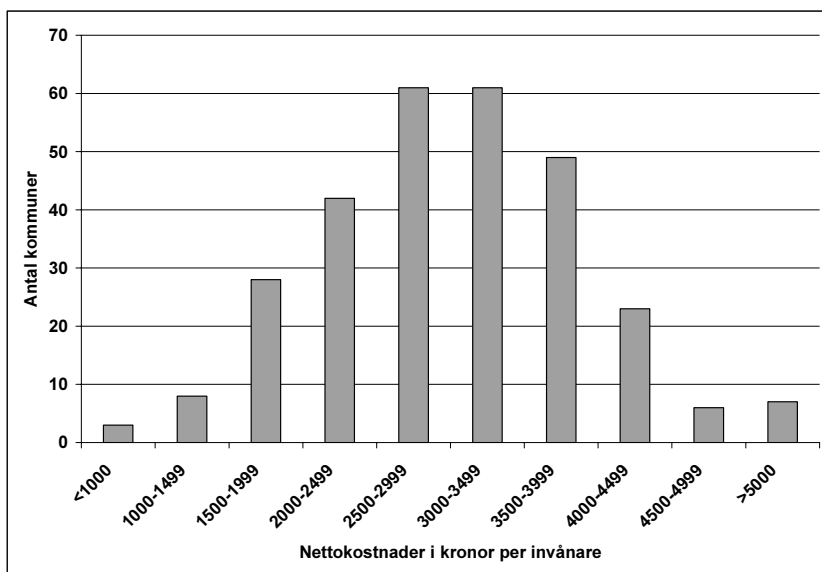
**Diagram 4.4** Genomsnittliga nettokostnader per län för LSS-verksamhet 2003–2006 i kronor per invånare



Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

Det är stora skillnader mellan kommuner i antalet personer med LSS-insatser. Vännäs kommun med 147 personer per 10 000 invånare har således mer än sex gånger fler än Ydre med 23 personer per 10 000 invånare. Även om man exkluderar de kommuner med lägst och de med högst andel är variationen för övriga kommuner fortfarande mycket hög. Skillnaderna mellan kommuner i antalet insatser leder självfallet till betydande skillnader i nettokostnader per invånare mellan kommuner, vilket redovisats ovan.

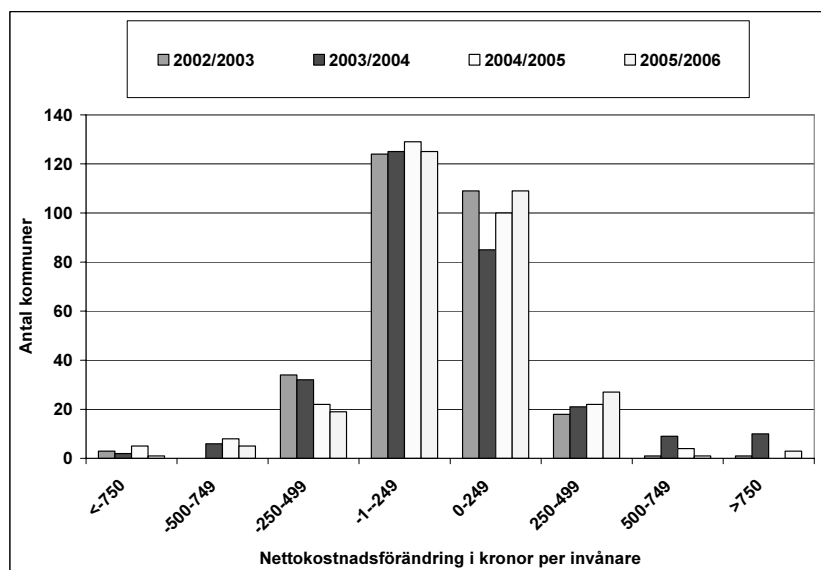
Diagram 4.5 Kommunerna fördelade efter redovisade nettokostnader 2006 i kronor per invånare



Källa: SCB.

Hur kommunernas nettokostnader för LSS förändrats under senare år framgår av diagram 4.6. För det stora flertalet kommuner, över 80 procent 2005/06, ligger den årliga förändringen av nettokostnaderna i förhållande till den riksgenomsnittliga förändringen inom intervallet  $\pm 250$  kronor per invånare. Antalet kommuner med förändringar som understiger  $\pm 250$  kronor per invånare i förhållande till den riksgenomsnittliga förändringen har ökat både mellan 2004 och 2005 och mellan 2005 och 2006.

**Diagram 4.6 Kommunerna fördelade efter förändring av nettokostnader för LSS-verksamhet 2002–2006. Kronor per invånare jämfört med riksgenomsnittlig förändring**

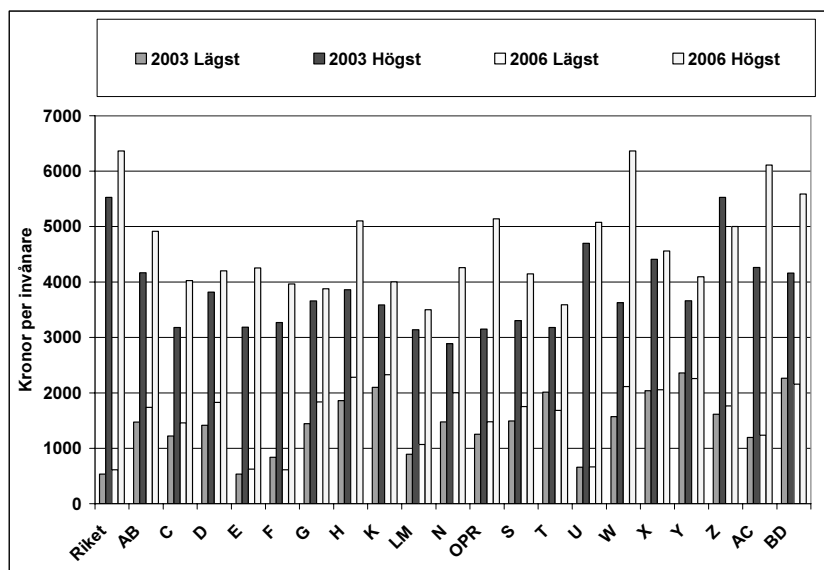


Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

För ett fåtal kommuner har dock förändringen varit i storleksordningen uppåt eller till och med över 2 000 kronor per invånare. De största variationerna mellan åren finns i första hand i de kommuner med de allra högsta kostnaderna, t.ex. Hedemora, Boden och Mellerud men även i kommuner med relativt genomsnittliga kostnader.

Kostnadsskillnaderna är betydligt större mellan kommunerna inom länen än mellan genomsnittskostnaderna för länen. Högst kostnader 2006 hade Hedemora kommun i Dalarnas län med ca 6 300 per invånare. Även kommunerna Boden i Norrbottens, Vännäs i Västerbottens, Kungsör i Västmanlands, Hultsfred i Kalmar och Mellerud i Västra Götalands län hade 2006 nettokostnader överstigande 5 000 kronor per invånare.

**Diagram 4.7 Kommuner med lägsta respektive högsta nettokostnader per län för LSS-verksamhet 2003 respektive 2006 i kronor per invånare**



Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

Habo kommun hade lägst kostnader 2006. Ydre kommun har haft landets lägsta kostnader tidigare år medan Bräcke kommun hade högst kostnader 2002 och 2003 men överträffades av Hedemora kommun de tre senaste åren. Av diagram 4.7 framgår att variationerna inom länen är mycket olika, men i de flesta län är det en eller möjligen två kommuner med liten folkmängd som avviker kraftigt uppåt eller nedåt. I vissa län, t.ex. Kronoberg (G), har skillnaderna mellan kommuner med högsta och lägsta kostnader minskat medan de i andra län, t.ex. Örebro (T) och Västerbotten (AC), har ökat ytterligare under perioden. I Blekinge (K) och Västernorrlands län (Y) är variationsvidden avsevärt lägre än i Västmanlands (U), Dalarnas (W) och Västerbottens län (AC). I de två förstnämnda länen är skillnaden från knappt 1 700 till drygt 1 800 kronor per invånare och i Västerbotten närmare 5 000 kronor per invånare 2006. Inom länen är det i de flesta fall samma kommuner som har högst respektive lägst kostnader från år till år. I flera län, t.ex. Dalarna, Västra Götaland (OPR), Västerbotten och Norrbotten ökade spännvidden kraftigt mellan 2003 och 2004 i samband med

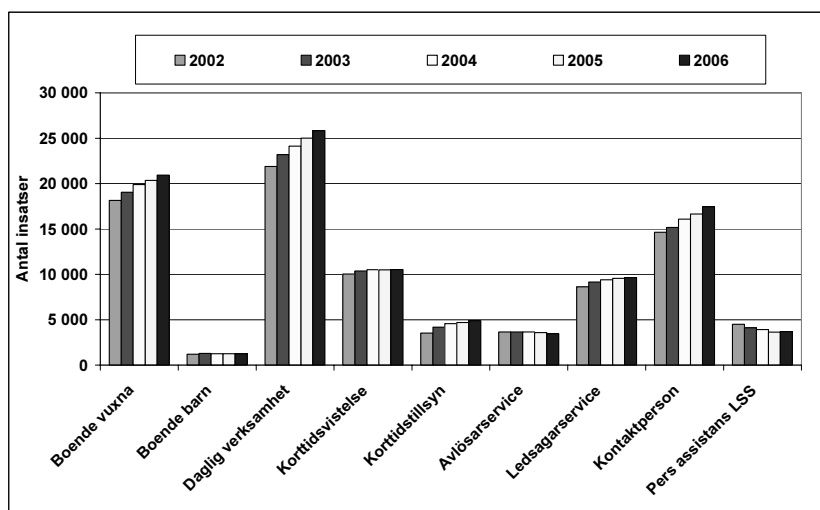
att betalningsansvaret mellan kommuner ändrades och att tidigare inomlänsutjämnning avvecklades.

### **4.3 Utvecklingen av antalet LSS-insatser i landet och skillnader mellan kommuner**

I de årliga utjämningsberäkningarna för LSS används per kommun och för hela landet både antalet personer med insatser enligt LSS och antalet insatser per typ av insats exklusive råd och stöd. Det beror på att råd och stöd med några undantag sker genom landstingens försorg. Dessutom ingår den ersättning som kommunerna betalar till Försäkringskassan för personlig assistans enligt LASS. Antalet personer som har verkställda beslut om insatser enligt LSS har i beräkningsunderlaget ökat från ca 49 400 den 1 september 2002 till ca 55 800 personer den 1 oktober 2006, dvs. med 13,1 procent. Samtidigt har antalet kommunala insatser i underlaget (exklusive råd och stöd) ökat från ca 86 300 den 1 september 2002 till ca 97 700 den 1 oktober 2006, dvs. med 13,3 procent vilket motsvarar ökningen av antalet personer med insatser.

Daglig verksamhet är den insats som är vanligast förekommande, med ca 25 800, följd av boende för vuxna med drygt 20 900. Boende för barn är den minst frekventa insatsen, drygt 1 200. Som framgår av diagram 4.8 har antalet insatser ökat utom för boende barn och avlösarservice. Insatsen personlig assistans har minskat enligt statistiken, vilket främst beror på att definitionen av vilka personer med insatsen som skulle rapporteras i statistiken för 2004 har förtydligats.

Diagram 4.8 Antalet insatser enligt LSS 2002–2006. Exklusive råd och stöd



Källa: Socialstyrelsen och SCB.

Anm. En person kan ha en eller flera insatser. I boende vuxna ingår här boende i särskilt anpassad bostad. För 2002 avses 1 sept. och övriga år 1 okt.

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

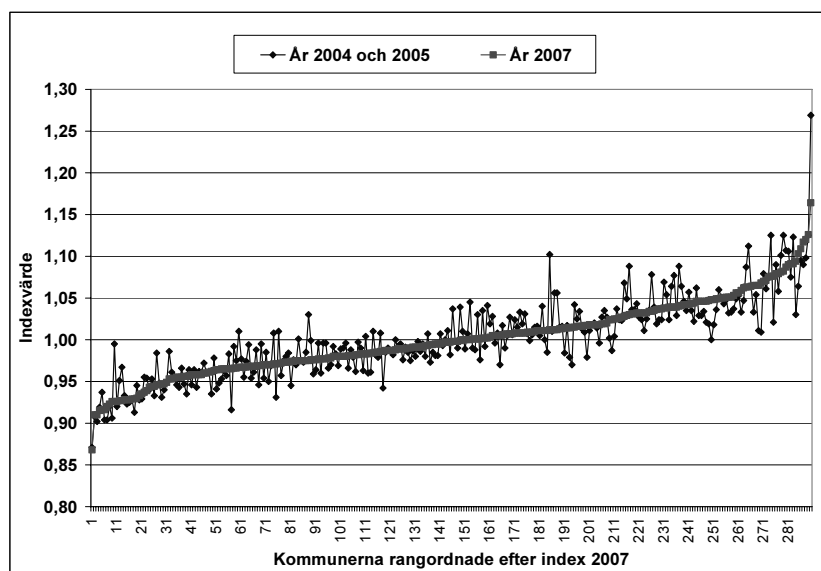
Standardkostnaden för varje kommun beräknas i ett första steg genom att antalet verkställda beslut om LSS-insatser av viss typ multipliceras med den nationella genomsnittskostnaden för respektive insats. Genom att summera dessa produkter och därtill lägga kommunens ersättning till Försäkringskassan för personlig assistans enligt LASS erhålls kommunens grundläggande standardkostnad. Den slutliga standardkostnaden erhålls genom att den grundläggande standardkostnaden multipliceras med två index, koncentrationsindex (K-IX) och personalkostnadsindex (PK-IX), för att i kostnadsutjämnningen kunna ta hänsyn till skillnader i stor-driftsfördelar/smådriftsnackdelar och skillnader i behov av stöd.

Antalet insatser av viss typ per kommun och den nationella genomsnittskostnaden per insatstyp har hittills uppdaterats inför varje bidrags- och avgiftsår sedan systemet infördes 2004, med utgångspunkt från Socialstyrelsens statistik över antalet LSS-insat-

ser för åren 2002, 2003, 2004 och 2005 och det för riket summerade räkenskapssammandraget för respektive år.

De båda indexen (K-IX respektive PK-IX) beräknades för 2004 per kommun utifrån antalet personer med LSS-insatser 2002 och personalkostnaden i kommunens räkenskapssammandrag samma år. På grund av den påverkbarhet som särskilt personalkostnadsindexet har föreslog regeringen i propositionen 2002/03:151 att indexen inte bör uppdateras årligen utan det bör ankomma på regeringen att besluta om när uppdatering bör ske. Identiska indexvärden per kommun användes i 2005 års kostnadsutjämnning, dvs. utan varken uppdatering av personer med LSS-insatser 2003 eller personalkostnaderna i 2003 års räkenskapssammandrag. I 2006 års utjämnning beräknades de båda indexen utifrån ett genomsnitt av 2002 och 2004 års statistik över antalet personer med LSS-insatser respektive personalkostnader enligt RS. Efter två år gjordes således en "halv" indexuppdatering. I 2007 års kostnadsutjämnning gjordes en indexuppdatering till 2005, vilket då var det senaste år för vilka uppgifter om kostnader och LSS-insatser fanns tillgängliga.

Diagram 4.9 Koncentrationsindex i LSS-utjämnningen 2004 och 2005 samt 2007



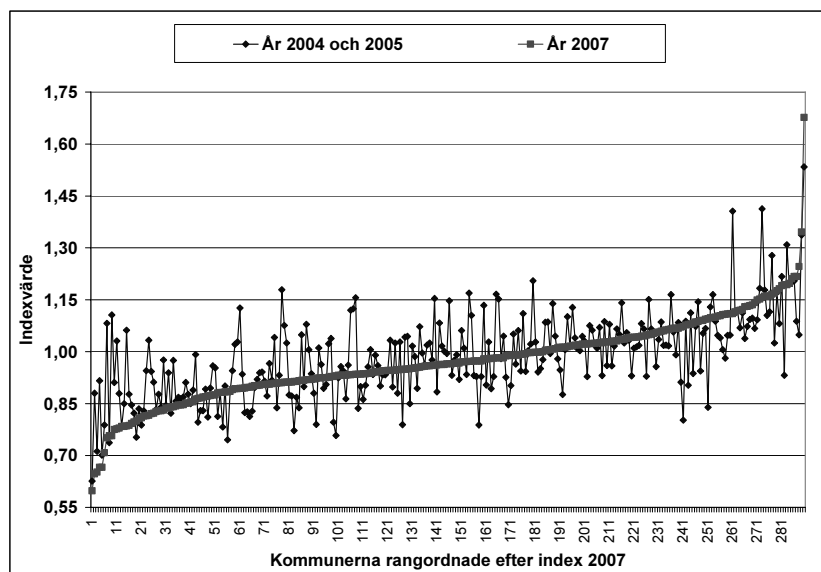
Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

I diagram 4.9 har kommunerna rangordnats efter koncentrationsindex i 2004 och 2005 respektive 2007 års utjämnings. Ydre kommun har högst värde alla år, vilket innebär att andelen personer med LSS-insatser varit lägst. Lomma kommun har haft näst högst indexvärde samtliga år. Vännäs kommun har haft lägst index samtliga år och högst andel personer med LSS-insatser. Endast ett fåtal kommuner har ett värde på koncentrationsindex som ligger över 1,1 respektive under 0,9, dvs. avviker med mer än 10 procent från genomsnittet. Ett trettio-tal kommuner har ett indexvärde över 1,05 och ungefär lika många har indexvärden under 0,95, dvs. avviker med mer än 5 procent från genomsnittet.

Skillnaderna i personalkostnadsindex, dvs. spridningen mellan kommunerna är, som framgår av diagram 4.10, större än för koncentrationsindex. Personalkostnadsindex får därigenom en större inverkan på de slutliga standardkostnaderna än vad koncentrationsindex får. Förändringarna från år till år för enskilda kommuner är också större än för koncentrationsindex. Nykvarns kommun har högst indexvärden samtliga år och Aneby och Sorsele kommuner de lägsta. Över 10 procent av kommunerna har ett värde på personalkostnadsindex som ligger över 1,1, dvs. avviker med mer än 10 procent från genomsnittet. Över 20 procent av kommunerna har ett värde på personalkostnadsindex som ligger under 0,9, dvs. avviker nedåt med mer än 10 procent från genomsnittet.



**Diagram 4.10** Personalkostnadsindex i LSS-utjämnningen 2004 och 2005 samt 2007



Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

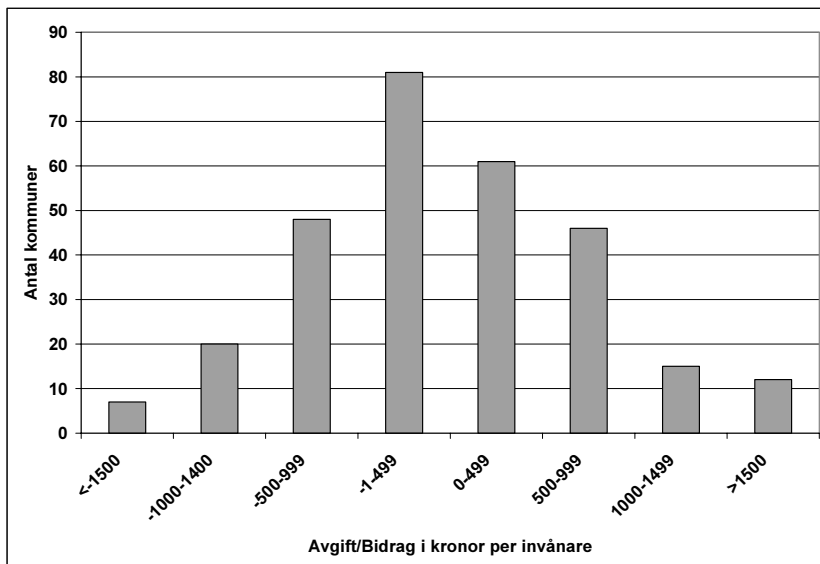
I vilken utsträckning uppdateringarna av antalet insatser och indexvärden påverkat förändringarna av bidrag och avgifter framgår av avsnitt 4.5 där också jämförelser med kommunernas redovisade nettokostnader görs. Vi kan dock konstatera att stora förändringar i de båda indexen främst uppstår i kommuner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

Hur utfallet av 2007 års utjämnning, exklusive införanderegler, fördelar sig på kommunerna framgår av diagram 4.11. Kostnadsutjämnningen sker genom att kommuner med en beräknad standardkostnad under riksgenomsnittet betalar en avgift till staten som motsvarar skillnaden mellan detta och kommunens standardkostnad. Kommuner med en beräknad standardkostnad över riksgenomsnittet får på motsvarande sätt ett bidrag av staten. Summan av bidragen i landet motsvarar i stort summan av avgifterna. Införandereglerna tillämpas för vissa kommuner längst t.o.m. 2008, varefter de upphör.

Den sammanlagda standardkostnaden i LSS-utjämnningen uppgår 2007 till drygt 26,7 miljarder kronor och 133 kommuner erhåller

2 013 miljoner kronor i bidrag och 157 kommuner betalar utjämningsavgifter på 1 948 miljoner kronor.

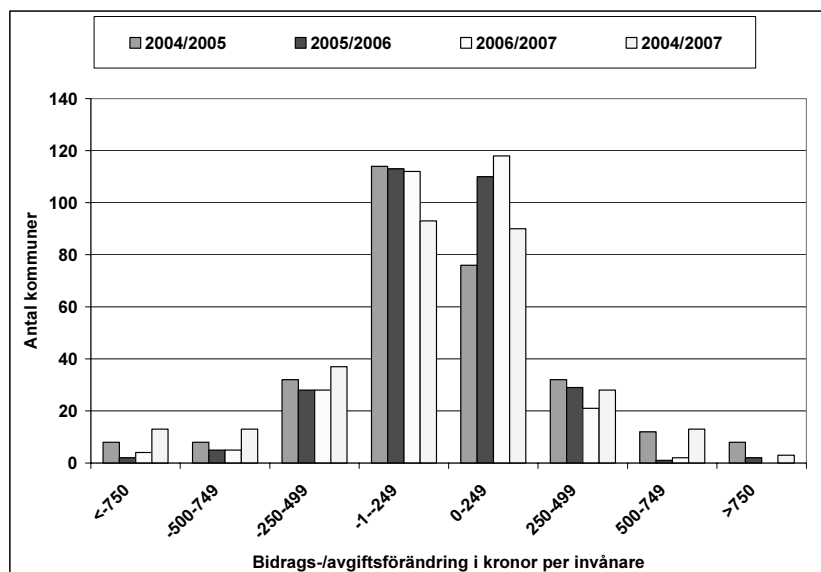
**Diagram 4.11 Kommunerna fördelade efter bidragets/avgiftens storlek i kronor per invånare 2007**



Källa: SCB.

I diagram 4.12 visas hur utfallet av kostnadsutjämningen förändrats mellan kommuner sedan det infördes 2004. Mellan 2/3 och 3/4 av kommunerna ligger 2004/05 och 2005/06 i intervallet +/- 250 kronor per invånare i årlig förändring i bidrag/avgift. 2006/07 ökar andelen till ca 80 procent.

Figur 4.12 Kommunerna fördelade efter förändringar i bidrag/avgift i LSS-utjämnings 2004–2007. Kronor per invånare



Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

Om man studerar den sammantagna nettoförändringen över alla verksamheter i det kommunalekonomiska utjämningsystemet är variationsvidden mindre i LSS-utjämnings och förändringarna över en treårsperiod mer koncentrerad till intervallen +/- 250 och +/- 500 kronor per invånare. Stabiliteten är dock lägre i LSS-utjämnings jämfört med det kommunalekonomiska utjämnings-systemet, där förändringar i de olika verksamheterna i en kommun i stor utsträckning går åt olika håll och i viss mån tar ut varandra.

I LSS-utjämnings omfördelas årligen närmare 2 miljarder kronor mellan kommunerna på en verksamhet vars nettokostnader är drygt 26 miljarder kronor. Nettoomfördelningen i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnings är ca 5 miljarder kronor för kommunerna på verksamheter som sammantaget kostar ca 260 miljarder kronor. Om man räknar varje verksamhet för sig omfördelas dock avsevärt mer, sammanlagt ca 22 miljarder kronor. Störst omfördelning i förhållande till kostnaderna finns inom individ- och familjeomsorg, närmare 4 miljarder kronor omfördelas inom en verksamhet vars nettokostnader ungefär motsvarar kommunernas

LSS-verksamhet. En förklaring till den stora omfördelningen inom individ- och familjeomsorg är att de högsta standardkostnaderna finns i de allra största kommunerna. För landstingen omfördelas drygt 1,5 miljarder kronor inom hälso- och sjukvården vars kostnader är ca 145 miljarder kronor.

I utredningens delbetänkande (SOU 2006:69) redovisades jämförelser av stabiliteten i förändringarna mellan åren i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnings och LSS-utjämnings för de år det sistnämnda systemet varit i bruk. Där konstaterades att stabiliteten varit betydligt lägre i LSS-utjämnings jämfört med den kommunalekonomiska, där förändringar i de olika verksamheterna i en kommun i stor utsträckning går åt olika håll och i viss mån tar ut varandra. För många kommuner är det i LSS-utjämnings fråga om stora årliga förändringar i en jämförelsevis liten verksamhet. Förändringarna kan vara särskilt svåra att hantera för kommuner med liten folkmängd där en relativt liten förändring av antalet insatser kan få stora effekter på såväl kostnader som kostnadsutjämnings. Det förefaller dock som att stabiliteten i LSS-utjämnings ökat något sedan införandet. Antalet kommuner i förändringsintervallet +/- 250 kronor per invånare har ökat samtidigt som kommuner i förändringsintervallen +/- 500 kronor per invånare eller mer har minskat i antal. Trots att den maximala kostnaden för LSS-verksamhet ökat över åren, samtidigt som den lägsta kostnaden varit ungefär densamma, har skillnaden mellan de största positiva och negativa avvikelserna mellan nettokostnad och standardkostnad successivt minskat från 2002–2004 fram till 2005–2007. Samtidigt som kostnaderna för LSS ökat markant har med andra ord kostnadsskillnaderna mellan kommunerna utjämnats.

## **4.5 Resultat av uppföljningen**

### **4.5.1 Jämförelser mellan kostnadsutjämnings och redovisade kostnader**

Som utjämningsystemets mått på träffsäkerheten har vi här jämfört kommunens beräknade standardkostnad i kostnadsutjämnings för LSS-verksamhet med kommunens redovisade nettokostnad för samma verksamhet. Vilka års standardkostnad respektive nettokostnad som skall sättas i relation till varandra i en sådan jämförelse kan diskuteras. I SCB:s och SKL:s årliga publikation

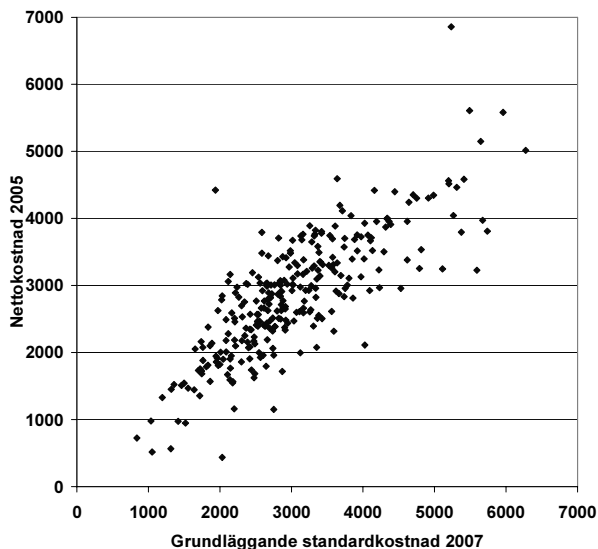
”Vad kostar verksamheten i Din kommun?” (VKV) jämförs bl.a. de i den kommunalekonomiska utjämnings beräknade standardkostnaderna för olika kommunala verksamheter med nettokostnaderna för det år som underlaget för beräkningarna baseras på. Det innebär att de beräknade standardkostnaderna för ett visst år i VKV jämförs med nettokostnaderna för verksamheten två år tidigare. Anledningen till detta är att det är den struktur som stämmer överens med verksamhetsåret. Uppgifter om befolkningen, som är det viktigaste av underlagen för den kommunalekonomiska kostnadsutjämnings, liksom flertalet övriga uppgifter, avser 2005 i de beräkningar som ligger till grund för utjämningsåret 2007. Även i kostnadsutjämnings för LSS används uppgifter om antalet LSS-insatser av olika typ och deras kostnader m.m. för 2005 till grund för beräkningarna av standardkostnaderna 2007.

Om vi tillämpar samma resonemang vid jämförelser mellan kostnadsutjämnings och nettokostnader för LSS-verksamhet blir tidsförskjutningen således två år. Vid dessa jämförelser räknas den genomsnittliga nettokostnaden upp till utjämningsårets nivå. I de redovisade beräkningarna ingår inte några utfallseffekter av de övergångsregler som gäller för åren 2004–2008.

Eftersom stabiliteten i utjämningsystemet för LSS är betydligt lägre än för den kommunalekonomiska utjämnings och det kan röra sig om stora årliga förändringar i förhållandevis små verksamheter är det viktigt att jämföra utfallet av kostnadsutjämnings för ett år med det år som kostnaderna faktiskt avsåg. Jämförelser mellan kostnadsutjämnings och nettokostnader utan eller med annan tidsförskjutning än två år redovisas därför också i detta avsnitt (diagram 4.16 – 4.17 samt tabell 4.2).

I diagram 4.13 har standardkostnaden för 2007 beräknats utan inverkan av koncentrations- och personalkostnadsindex (K-IX resp. PK-IX), dvs. de nationella genomsnittliga kostnaderna per typ av insats slår igenom utan hänsyn till stödets omfattning och s.k. stor-driftsfördelar/smådriftsnackdelar (s.k. grundläggande standardkostnad). För många kommuner är skillnaderna mellan nettokostnad 2005 och grundläggande standardkostnad i LSS-utjämnings 2007 relativt stor.

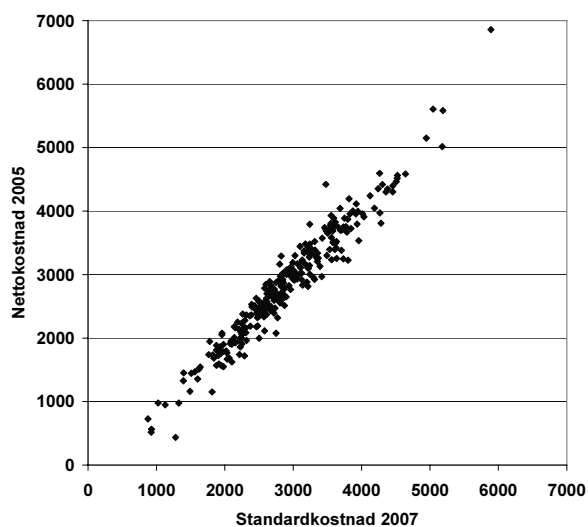
**Diagram 4.13** Jämförelse mellan nettokostnad 2005 och grundläggande standardkostnad i LSS-utjämnning 2007 i kronor per invånare där K-IX och PK-IX getts värdet 1. Kronor per invånare



*Källa:* Bearbetning av uppgifter från SCB.

I diagram 4.14 redovisas motsvarande jämförelse mellan nettokostnaderna för 2005 och 2007 års LSS-utjämnning inklusive koncentrations- och personalkostnadsindex. Överensstämmelsen mellan kostnader och utjämnning är betydligt bättre än i föregående diagram och träffsäkerheten, mätt som andelen modellskattningar som hamnar inom en felmarginal på +/- 15 procent, ökar från 59 till 90 procent.

**Diagram 4.14** Jämförelse mellan nettokostnad 2005 och standardkostnad i LSS-utjämnig 2007 i kronor per invånare med 2005 års värden på K-IX och PK-IX



*Källa:* Bearbetning av uppgifter från SCB.

För de fyra år som LSS-utjämnigen tillämpats är antalet kommuner med större avvikelser mellan standardkostnad och nettokostnad högst 2005 då ingen indexuppdatering gjordes och lägst 2007 då en uppdatering till årsvärde på dessa index gjordes. Näst minst avvikelse var det 2004 då också en uppdatering av index till årsvärde gjordes. Träffsäkerheten, mätt som andel kommuner där skillnaden mellan utfallet i kostnadsutjämnig och nettokostnad hamnar inom en 15-procentig felmarginal, uppgår 2007 till drygt 90 procent. Tidigare år har träffsäkerheten varit lägre.

**Tabell 4.1 Jämförelser av träffsäkerhet mellan slutlig standardkostnad och redovisade nettokostnader två år tidigare**

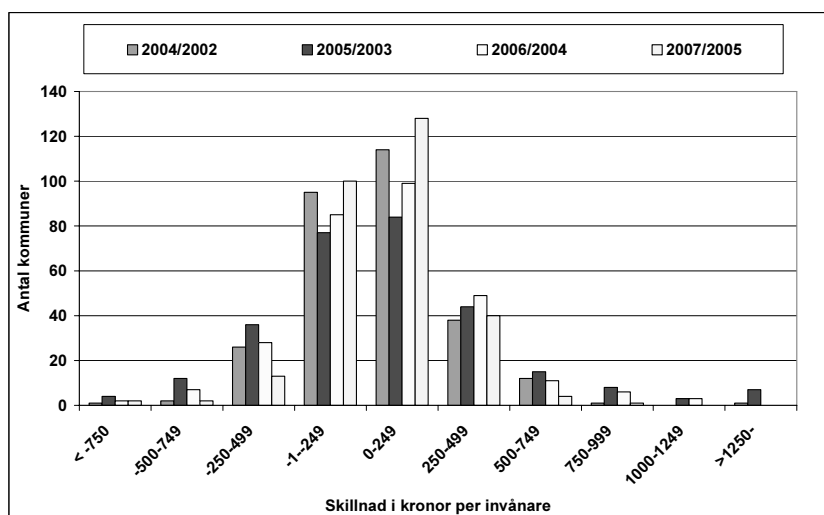
Nettokostnad, år	Slutlig standardkostnad, år	Träffsäkerhet, %
2002	2004	89
2003	2005	73
2004	2006	80
2005	2007	90

Källa: SCB.

Anm. Med träffsäkerhet avses andelen modellskattningar som hamnar inom en felmarginal på +/- 15 procent.

Skillnaderna i kronor per invånare räknat mellan standardkostnad och nettokostnad två år tidigare redovisas i diagram 4.15. Även här framgår att utjämningsåren 2007 och 2004 uppvisar en bättre träffbild än de två åren däremellan.

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



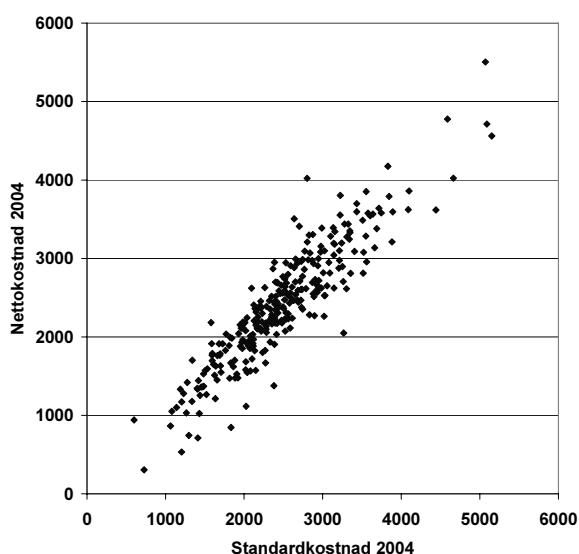
Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.



För 2006 ligger antalet kommuner med större avvikelser antalsmässigt mellan 2004 och 2005. Inför 2006 gjordes en ”halv” uppdatering av de båda indexen. Variationsvidden i avvikelserna var dock högst 2004 och lägst 2007.

De beräknade standardkostnaderna för ett visst år jämförs oftast med nettokostnaderna för verksamheten två år tidigare. Anledningen till detta är, som nämnts, att det beräkningsunderlag som används avser verksamheten två år tidigare. En jämförelse av nettokostnader och standardkostnader utan en sådan tvåårig tidseftersläpning kan också vara av intresse. En jämförelse mellan standardkostnader och nettokostnader för samma år redovisas i diagrammen 4.16 och 4.17.

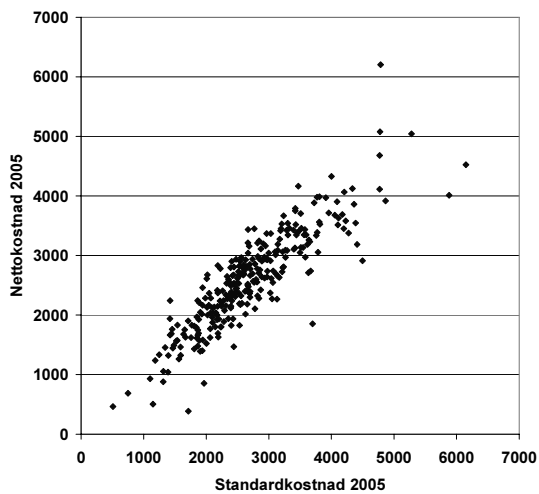
**Diagram 4.16** Jämförelse mellan nettokostnad 2004 och standardkostnad i LSS-utjämnning 2004 i kronor per invånare



*Källa:* Bearbetning av uppgifter från SCB.

”Träffbilden” är förvånansvärt god och trots att underlaget för beräkningarna avviker från nettokostnadsredovisningen med två år är träffbilden bättre än i diagram 4.13 där standardkostnaderna redovisas exklusive personalkostnads- och koncentrationsindex.

**Diagram 4.17** Jämförelse mellan nettokostnad 2005 och standardkostnad i LSS-utjämnning 2005 i kronor per invånare



*Källa:* Bearbetning av uppgifter från SCB.

**Tabell 4.2** Jämförelser av träffsäkerhet mellan slutlig standardkostnad och redovisade nettokostnader samma år respektive ett år tidigare

Nettokostnad, år	Slutlig standardkostnad, år	Träffsäkerhet, %
2004	2004	79
2005	2005	72
2003	2004	80
2004	2005	74
2005	2006	80

*Källa:* SCB.

*Anm.* Med träffsäkerhet avses andelen modellskattningar som hamnar inom en felmarginal på +/- 15 procent.

Som framgår av tabell 4.2 är träffsäkerheten 2004/2004 högre än bidrags-/avgiftsåret 2005 jämfört med nettokostnaderna 2003 och nästan lika hög som bidrags-/avgiftsåret 2006 jämfört med nettokostnaderna 2004. Inför bidrags-/avgiftsåren 2005 och 2006 skedde

ingen respektive en begränsad uppdatering av personalkostnads- och koncentrationsindex.

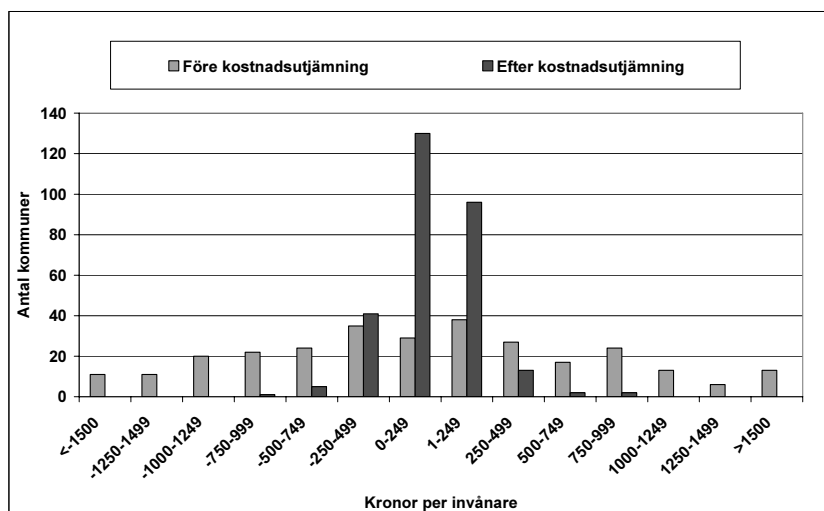
Kostnadsutjämnings för 2007 kan jämföras med 2007 års nettokostnader först sommaren 2008 när RS från respektive kommun finns tillgängligt.

#### 4.5.2 Måluppfyllelsen i kostnadsutjämnings

I uppdraget ingår att bedöma i vilken utsträckning målet med systemet uppnåtts, dvs. att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS trots stora skillnader mellan kommunerna i andelen personer med beslut om insatser enligt LSS och kostnader för LSS-verksamhet.

Vi har i detta kapitel redovisat vår uppföljning av kostnadsutjämnings. Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna före utjämnings 2005 uppgick till över 6 500 kronor per invånare. Före utjämnings hade 32 kommuner en nettokostnad som översteg riksgenomsnittet med 1 000 kronor per invånare eller mer och som mest över 4 000 kronor per invånare. Samtidigt hade 42 kommuner en nettokostnad som var 1 000 kronor lägre per invånare än riksgenomsnittet och som mest ca 2 500 kronor per invånare.

**Diagram 4.18** Antal kommuner efter skillnad mellan nettokostnad och riksgenomsnittlig nettokostnad 2005 före och efter tillägg av bidrag och avgift i 2007 års LSS-utjämnning. Kronor per invånare



Källa: Bearbetning av uppgifter från SCB.

Efter kostnadsutjämnningen, med 2007 års bidrag och avgifter, hade ingen kommun en nettokostnad som avvek från riksgenomsnittet med mer än 1 000 kronor per invånare. Närmare 78 procent av kommunerna låg i intervallet +/- 250 kronor per invånare efter kostnadsutjämnningen jämfört med 23 procent före utjämnningen. För 89 procent av kommunerna minskade skillnaden gentemot riksgenomsnittet genom utjämnningen.

Genom utjämnningen reduceras skillnaden mellan kommunerna betydligt och de ekonomiska förutsättningarna blir således mer likvärdiga för det stora flertalet kommuner. Vi anser därför att målet med utjämnningen i stor utsträckning har uppnåtts även om det sker med en viss tidseftersläpning.

## 4.6 Kommunernas underlag i utjämningsystemet

### 4.6.1 Ändringar i underlagen och överklaganden

Den statistik som används i beräkningar och som ligger till grund för beslut om bidrag respektive avgift för varje kommun avser en tidpunkt/period ett till två år innan beslutet fattas av Skatteverket. Frågan om kommunernas möjligheter att påverka underlagen behandlas utförligt i kapitel 5. Här redovisas endast utvecklingen av ändringar i kommunernas underlag som redovisats till SCB eller Socialstyrelsen.

**Tabell 4.3 Ändringar i kommunernas underlag**

Utjämningsår	Antal kommuner som ändrat i insatsstatistiken	Antal kommuner som ändrat i Räkenskapssammandraget
2004	40	14
2005	39	-
2006	7	7
2007	24	1

Överklagande av de slutliga beslut från Skatteverket, som ska fattas senast den 15 april samma år som utjämnningen gäller, har gjorts av tre kommuner sedan införandet. Möjligheterna för kommunerna att överklaga Skatteverkets beslut har begränsats genom en lagändring som infördes den 1 januari 2006. Fel och brister i underlaget för beslut beaktas endast om det finns synnerliga skäl. Syftet med lagändringen var att öka kommunernas uppmärksamhet på kvalitén på inlämnade uppgifter.

### 4.6.2 Aktualitet i underlagen för utjämningsystemet

I utredningens direktiv ingår att undersöka effekter av eftersläpningen i underlagen. Dessutom har frågan om hur tidigareläggning av någorlunda säkra beräkningar som publiceras för att ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar diskuterats.

I utredningen som föregick införandet av utjämningsystemet (SOU 2002:103) föreslogs att uppgifterna om antalet insatser per kommun skulle baseras på statistik från året innan utjämningsåret.

När utjämningsystemet infördes 2004 valde regeringen ändå att använda senast kända officiella statistik för insatser enligt LSS, dvs. från oktober två år före utjämningsåret. Detta eftersom man ansåg att ekonomiska uppgifter från RS och insatsstatistiken bör avse samma år.

Socialstyrelsen har fått i uppgift att utveckla personnummerbaserad statistik inom kommunal äldre- och handikappomsorg enligt SoL och HSL. Uppgifter ska samlas in med start den 1 oktober 2007, då statistiken avser en mätdag. Fr.o.m. den 1 juli 2008 påbörjas en kontinuerlig registrering av insatser m.m. om äldre- och handikappomsorgen. Dessa uppgifter insamlas fr.o.m. januari 2009. Uppgifterna på årsbasis kommer att omfatta vid vilka datum en insats inleds respektive upphör i stället för att som i dag bara omfatta uppgifter om hur många som har en viss insats vid ett visst datum.

De ekonomiska uppgifterna från RS som används i utjämningen finns i allmänhet tillgängliga tidigast i juni året före utjämningsåret. Att använda uppgifter från ett år senare är i praktiken omöjligt eftersom kommunerna då inte skulle få utfallet i utjämningen förrän en stor del av året som avses har gått. Däremot skulle en tidigareläggning av insändande av RS till SCB från kommunerna kunna möjliggöra preliminära beräkningar som skulle ge bättre planeringsförutsättningar. Om det datum som gäller för sista insändningsdag, 31 mars, skulle uppnås av de flesta kommuner så skulle preliminära beräkningar kunna göras redan i maj. Eftersom endast 15–20 procent av kommunerna de senaste åren har klarat det officiella insändningsdatumet och många har en lång eftersläpning, så har preliminära beräkningar istället inte kunnat utföras förrän i augusti.

Åtgärder för att få en snabbare insamling av den ekonomiska statistiken skulle alltså kunna ge kommunerna ett bättre planeringsunderlag i deras budgetarbete. Vad som krävs för att i praktiken få en snabb insamling av statistiken från alla kommuner är oklart. Några faktorer som lyfts fram i betänkandet Jämförelsevis (SOU 2005:110) från Rådet för kommunala analyser och jämförelser är att publicera preliminära uppgifter som senare kan revideras och att öka statusen på statistikarbetet i kommunsektorn. Några möjligheter att öka aktualiteten i underlaget så att eftersläpningen minskar till ett år föreligger dock inte vad gäller RS.

## 4.7 Kostnads- och volymutvecklingen för handikappomsorgen

Införandet av utjämnningssystemet kan tänkas ha påverkat kostnadsutvecklingen för verksamheten eftersom underlaget utgörs av kommunernas egna beslut om insatser. Dessutom finns en viss överlappning mellan insatser som beslutas enligt LSS och insatser som beslutas enligt SoL vilket kan ge incitament att välja LSS-insatser före SoL-insatser.

Tabell 4.4 Kostnader för handikappomsorg

<i>Miljarder kronor</i>						
Verksamhet	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Insats enligt SoL/HSL</b>	5	6,4	6,5	6,7	7,1	7,2
Särskilt boende	2,5	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Ordinärt boende enligt SoL	2,5	2,9	3	3,2	3,6	3,9
Öppen verksamhet	-	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
<b>Insatser enligt LSS och LASS</b>	20,3	22,5	25,2	26,4	27,7	29,7
Bostad med särskild service	11,1	12	13,3	13,8	14,3	15,7
Daglig verksamhet	3,5	3,8	4,1	4,2	4,4	4,6
Personlig assistans*	3,2	4	4,6	5,1	5,3	5,7
Övriga insatser enligt LSS	2,5	2,7	3,2	3,3	3,7	3,7
<b>SUMMA</b>	<b>25,3</b>	<b>28,9</b>	<b>31,7</b>	<b>33,1</b>	<b>34,8</b>	<b>36,9</b>
*enligt LSS och kommunernas andel av LASS						
<b>Utveckling</b>						
Enligt LSS/LASS		11%	12%	5%	5%	7%
Enligt SoL		28%	2%	3%	6%	1%
Totalt		14%	10%	4%	5%	6%

Källa: SCB.

Kostnadsutvecklingen ger inte något stöd för farhågorna om att utjämnningssystemet skulle verka kostnadsdrivande, åtminstone inte på nationell nivå. Tvärtom har kostnadsökningen dämpats, både för SoL- och LSS-insatser.

Att undersöka möjligheterna till ett utjämningsystem som även innefattar kostnader för kommunernas handikappomsorg enligt SoL ingår inte i utredningens direktiv.

**Tabell 4.5    Antal insatser och personer med insatser i kommunal handikappomsorg**

År	2003	2006	Förändring 03-06
Insatser enl LSS exkl råd och stöd	90 500	97 700	+ 7,9 %
Antal personer med insatser enl LSS exkl. råd och stöd	51 800	55 800	+ 8,3 %
Antal insatser enl. LSS per person	1,76	1,75	
Antal insatser enl. SoL	23 400	28 600	+ 22 %

*Källa:* Socialstyrelsen.

Inte heller volymutveckling eller antal insatser per brukare verkar ha påverkats av införandet av utjämningsystemet. Kostnadsökningen för kommunernas LSS-verksamhet drivs av ökningen av antalet personer med insatser, inte av förändringar av antal insatser eller kostnad per insats.

Antalet personer med insatser enligt SoL finns inte insamlat i officiell statistik. Utvecklingen av antal SoL-insatser är svårare att koppla till kostnadsutvecklingen än för LSS-insatserna. Det beror på att SoL insatserna till ca 67 procent består av hemtjänst där antal timmar kan variera mycket.



## 5 Påverkbarhet och påverkan

### 5.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ingår att undersöka om, hur och i vilken omfattning påverkbarheten på underlaget kan ha inverkat på utfallet i LSS-utjämnningen och vid behov föreslå åtgärder som kan vidtas för att begränsa påverkbarheten.

Dessutom ska utredningen undersöka om det finns ett samband mellan utjämnningssystemet och förändringar inom kommunernas LSS-verksamhet. Förändringar av kostnader och insatser är då av särskilt intresse.

Det statistiska underlaget, som ligger till grund för beräkningarna av standardkostnaden, härrör från beslut (LSS-statistik) och redovisning av kostnader (räkenskapsammandraget) och lämnas som statistik från kommunerna. Därför finns det i varierande grad en möjlighet för kommunerna att påverka utfallet i detta system som är större än för de verksamheter som ingår i kostnadsutjämnning inom den kommunalekonomiska utjämnningen.

Påverkan på verksamheten skulle kunna yttra sig i t.ex. ändringar i personaldimensionering, högre ambitionsnivå vid val av insats eller att man beviljar flera insatser än tidigare för en person som är berättigad till LSS-insatser.

### 5.2 Hur kommunala beslut kan påverka utjämnningen

Den första möjligheten att kunna påverka utfallet i utjämnningssystemet är vid individens ansökan om insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) alternativt LSS. I lagen framgår att individens ansökan om bistånd i första hand ska prövas enligt LSS i andra hand enligt SoL. Denna möjlighet bedömer vi därför som tämligen liten. En viss påverkan på individen kan finnas via information, utbud av insatser m.m. Dessutom finns det möjlighet att anhöriga, god man

eller andra personer i den enskildes närhet kan påverka den enskilde i dennes val vid ansökan om bistånd.

Det kan finnas skäl från kommunerna att ge insatser enligt SoL före LSS. I vissa fall kan SoL vara att föredra framför LSS eftersom det ger kommunerna mer flexibilitet och individen en mer adekvat insats än den mer rigida LSS-lagstiftningen, utan att sänka kvalitén för individen. Ytterst är det personkretsbedömningen som ska avgöra om en person ska få tillgång till LSS-insatser. I den fältundersökning som utredningen låtit göra är andelen som har någon insats enligt SoL trots att de tillhör personkretsen enligt LSS ca 10 procent av totala antalet med SoL-insatser. Det är alltså inte ovanligt att personer har insatser enligt bägge lagstiftningarna vilket innebär att en viss överlappning finns. Dessutom beviljas daglig verksamhet till personkretsgrupp 3 enligt SoL.

### Redovisning av insatser

Den verksamhetsstatistik som används i utjämningsbaseras på de uppgifter som kommunerna redovisat till den officiella statistiken över insatser enligt LSS två år före utjämningsåret. Vid datainsamlingen sker en omfattande granskning av de insamlade uppgifterna. Innan statistiken publiceras som officiell statistik återsänds den granskade och rättade statistiken till respektive kommun för en sista kontroll varefter socialchefen eller motsvarande ska intyga att statistiken är korrekt. Möjlighet till påverkan på statistiken bedöms sammantaget som låg.

När Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) sedan presenterar sin prognos över utfallet i maj månad och när SCB gör sin första preliminära beräkning i oktober, året före utjämningsåret, påbörjas en ny kontroll av kommunens lämnade uppgifter på lokal nivå och de kommuner som anser att uppgifterna är felaktiga har då återigen möjlighet att rätta sin statistik. Några större rättningar sker dock inte utan det handlar om totalt som mest 400 insatser per år av totalt 93 000 insatser för 53 000 personer (se avsnitt 4.6). Antalet rättningar, var som störst inför första utjämningsåret 2004, och har därefter successivt sjunkit. Att någon kommun eller handläggare skulle missbruka systemet genom att medvetet lämna felaktiga uppgifter till Socialstyrelsen är straffbart om det är uppenbart att kommunen handlat med uppsåt för att få ett högre bidrag alternativt lägre avgift.

## Redovisning av kostnader och intäkter

Liknande vägval kan följas när det gäller redovisning av kostnader och intäkter som för redovisning av verkställda beslut om insatser. I och med att beslutet verkställs förutsätts att kostnader och intäkter för insatsen bokförs rätt i kommunens redovisningssystem. Här är påverkbarheten stor eftersom t.ex. boendet för LSS ska vara kodat som boende LSS och inte SoL. Under de år som någon form av statsbidrag eller utjämningsystem för LSS har funnits dvs. fr.o.m. 2001 har några kommuner upptäckt att deras gruppboende som varit kodade som SoL-boende egentligen varit LSS-boende.

Kommunen ska årligen fylla i uppgifter till räkenskapssammandraget (RS) till SCB som bygger på kommunens bokslut och därmed i grunden på kommunens redovisningssystem.

RS är vanligtvis ett samarbete mellan olika ekonomer på olika kommunala nivåer. Att kommuner medvetet lämnar oriktiga uppgifter med syfte att gynnas i utjämningsystemet behöver alltså bygga på samförstånd mellan flera inblandade. Detta bör verka återhållande på de inblandade. Dessutom har kommunens revisorer insyn i processer kring insamlingen av den ekonomiska statistiken och möjligheter att granska denna. Vår bedömning är att medvetna felaktigheter har liten inverkan på utjämningsystemet. Denna hypotes stöds också av att kostnadsökningstakten för kommunernas totala LSS-verksamhet minskat sedan utjämningsystemet infördes, se avsnitt 4.7.

### 5.3 Har utjämningsystemet påverkat LSS-verksamheten?

Eftersom utjämningsystemet bygger på kommunernas redovisningar av verkställda beslut och kostnader för verksamheten så har det framförts från olika aktörer att införandet kan komma att påverka verksamheten på olika sätt. Som exempel kan nämnas att en överströmning av personer med mindre omfattande funktionshinder från insatser enligt SoL till insatser enligt LSS skulle kunna få negativa konsekvenser för möjligheten att bevilja insatser som är väl anpassade till denna grupp.

I utredningen som föregick införandet av utjämningsystemet (SOU 2002:103) pekas på vikten av att en utjämning för kommu-

nernas LSS-kostnader måste ta hänsyn till kostnader för personer med omfattande behov av stödinsatser för att motverka negativa incitament för att ge kvalificerade insatser för dessa.

#### 5.4 Synpunkter från kommuner och fältundersökning

Med syfte att undersöka om kommunernas beslut och redovisning av insatser påverkat utfallet i utjämningen och huruvida verksamheten påverkats av införandet av ett utjämningsystem har följande aktiviteter genomförts:

- En hearing med ett urval av 11 kommuner våren 2006.
- En fältstudie i 12 kommuner med syfte att studera skillnader i insatser för funktionshindrade i förhållande till behovskriterier. Studien utfördes av en konsult hösten 2006 (se bilaga 3).
- En intervjuundersökning i 13 kommuner med frågor om påverkbarhet och påverkan våren 2007.

Hearingen hade karaktären av en startpunkt för utredningens arbete där kommunerna gav allmänna synpunkter och redovisade hur man såg på vikten att belysa olika aspekter på utjämningen utifrån direktiven. Den refereras därför inte. Såväl fältstudien som intervjuundersökningen omfattade, med vissa utökningar och bortfall, de kommuner som deltog i hearingen.

#### Fältundersökningen

Fältundersökningen avseende kommunernas LSS-verksamhet har haft tre syften:

- att bestämma vilka och hur stora insatser en person i genomsnitt får givet olika grad/typ av funktionshinder,
- att kartlägga variationer mellan kommunerna när det gäller insatsernas omfattning givet olika mått på behoven,
- att belysa den individuella variationen i insatser givet behovsmått.

För att ge en helhetsbild av den kommunala servicen till funktionshindrade personer har undersökningen inte enbart varit begränsad till dem med LSS-insatser utan också omfattat de under 65 år, som enbart har SoL-insatser eller ersättning för personlig assistans enligt lagen assistansersättning (LASS). Denna grupp omfattade omkring en tredjedel av de registrerade personerna. Variationer i kostnader i de ingående kommunerna har inte studerats.

Som mått på behovet har dels använts indelningen i personkretsgrupper enligt LSS-lagen, dels en indelning i fem behovsgrupper som skapats med hjälp av ett index. Detta index – benämnt LSS-index – består av tre komponenter avseende ADL-beroende, rörelsehinder och ”kommunikativa” hinder. Den senare komponenten innefattar variabler, som beskriver behov av tillsyn, svårhanterligt beteende, kommunikation, syn och hörsel. De båda behovsmåtten har i resultatredovisningen använts parallellt. Tyvärr finns det ett relativt stort bortfall när det gäller LSS-index, eftersom det på den korta undersökningstiden inte varit möjligt att kräva in uppgifter, som inte tidigare varit dokumenterade i kommunen.

Resultatet av undersökningen visar att det råder ganska stora skillnader mellan personkretsgrupperna när det gäller graden av funktionsnedsättning. Personer i personkretsgrupp 2 (personer med hjärnskada som erhållits vid vuxen ålder) är som genomsnitt mer nedsatta än personer i övriga personkretsgrupper. När det gäller kommunikativa hinder är dock personkretsgrupp 1 (utvecklingsstörda) som genomsnitt mer nedsatta. Minst funktionsnedsatta är de som inte tillhör personkretsen enligt LSS.

Antalet LSS-insatser per person är högst i personkretsgrupp 1 och – naturligt nog – lägst bland dem som inte tillhör personkretsen. Insatsprofilen skiljer ganska starkt mellan personkretsgrupperna: LASS är vanligast förekommande i grupp 2 och 3 (övriga med varaktiga, betydande funktionshinder), personlig assistans i grupp 3, kontaktperson, avlösarservice och korttidsvistelse samt boende för vuxna och daglig verksamhet i grupp 1 samt verksamheter enligt SoL bland dem utanför personkretsen. Omfattningen av insatserna – uttryckt som genomsnitt timmar per vecka för dem med insatsen – skiljer dock som genomsnitt inte mycket mellan personkretsgrupperna.

Delar man i stället upp personerna efter behovsgrupp (LSS-index) finner man inga större skillnader i antalet LSS-insatser utom när det gäller den grupp som har minst omfattande behov som

domineras av personer utanför personkretsen i LSS. Däremot skiljer andelen med assistansersättning och personlig assistans starkt mellan behovsgrupperna. Genomgående är dock skillnaderna i andelen med insatser mycket mindre mellan behovsgrupperna än mellan personkretsgrupperna. Det omvända gäller dock när man jämför insatsernas storlek för dem som får insatser. Där skiljer ganska starkt beroende på behovsgrupp.

För att jämförelsen ska vara så rättvisande som möjligt har medelvärden av andelen med insats respektive insatsens storlek beräknats standardiserat för personkretsgrupp respektive behovsgrupp. Detta innebär att man beräknar det värde som skulle ha erhållits, om samtliga kommuner haft samma fördelning av de registrerade personerna med avseende på respektive behovsmått.

Oavsett om standardiseringen gjorts med avseende på det ena eller det andra behovsmåttet är dock resultatet entydigt. Det råder mycket stora skillnader mellan kommunerna såväl när det gäller behoven av insatser som de insatser man får och hur stora insatser man får vid ett givet behov. Skillnaderna förefaller större när man standardiserar per behovsgrupp än per personkretsgrupp. En del av dessa skillnader kan förmodligen förklaras med att liknande verksamheter rubriceras på olika sätt. Det finnas också en tendens att kommuner, där en låg andel av befolkningen får insatser, också ger insatserna i mindre omfattning.

Det tredje syftet med undersökningen var att undersöka de individuella skillnaderna i tilldelningen av insatser givet behovet. Undersökningen visar här återigen på mycket stora skillnader i insatsernas omfattning vid samma behovsnivå. Ett mått på dessa skillnader är förhållandet mellan den tredje (P75) och första (P25) kvartilen. Genomgående visar det sig här att denna kvot uppgår till det dubbla eller mer. Mellan 95:e och 5:e percentilen är motsvarande kvot genomgående 5–10 gånger – oberoende av insats och behovsmått!

### *Slutsatser*

Undersökningen bör ge en bild av läget i Sveriges kommuner eftersom de deltagande kommunerna ligger i olika delar av landet och såväl glesbygd som stadsbygd finns representerade. Det finns kommuner med mycket hög andel LSS-insatser och kommuner med låg andel. Inga större problem har inrapporterats vid genomfö-

randet av undersökningen. Bortfallet när det gäller behovsgrupp påverkar knappast undersökningens huvudresultat. En kontroll av bortfallet visar att det fördelar sig på personkretsgrupp och insatser ungefär som övriga personer. Även insatserna är fördelade på i stort sett samma sätt. Den återstående frågan blir då: Vad är det som gör att skillnaderna i här studerade avseenden blir så stora?

Det ligger närmast till hands att ifrågasätta mätningen av behovet. Personkretsgrupp är en indelning som i sig inte säger något om behovet av insatser – en hjärnskada för en person i grupp 2 kan vara mer eller mindre allvarlig, en utvecklingsstörning för en person i grupp 1 mer eller mindre grav. I några kommuner är antalet i varje grupp så få, speciellt i personkretsgrupp 2, vilket kan göra slumpens inverkan på medelvärden stor.

På genomsnittsnivå finns stora skillnader mellan personkretsgrupperna i såväl andelen med olika insatser som – fast i något mindre grad – insatsernas omfattning. Indelningen i behovsgrupper är gjord utgående från ett index sammansatt av 11 olika variabler, som tillsammans avser att beskriva behovet av insatser. Urvalet av variabler bygger till en del på en lång vetenskaplig tradition när det gäller äldreomsorg och rehabilitering och till en del på diskussioner med kommunala företrädare för LSS-verksamheten. Det är givetvis mycket svårt att fånga in den komplicerade behovsbilden hos funktionshindrade personer, som kan ha problem av mycket mångskiftande slag. Det faktum att insatserna skiljer starkt mellan de fem behovsgrupper, som skapats utgående från indexet, pekar dock på att indexet och gruppindelningen säger något om behoven av insatser på genomsnittlig nivå.

En kritik som har riktats mot undersökningen är att begåvningshandikapp inte vägts in i LSS-indexet, vilket för vissa kommuner kan ha påverkat utfallet. Anledningen till att detta inte kunnat vägas in är främst etiskt eftersom sådana tillstånd inte har någon vedertagen avgränsning.

Det faktum att man genomgående får ganska låga förklaringsvärden, när det gäller sambandsanalyser av insatser mot de variabler och index, som avser beskriva behov, talar för att det kan saknas något i beskrivningen av behovet. En annan förklaring kan vara att olika traditioner och värderingar i kommunerna påverkar behovsbedömningen mer än vad man tidigare trott. Givetvis kan ingen förvänta sig att tilldelningen av LSS-insatser skulle kunna vara en automatisk process, som bygger på ett matematiskt samband med ett behovsindex. Men det kan ändå finnas anledning att fråga sig

om de skillnader – mellan kommuner och individuellt – som här kunnat observeras är rimliga.

Insatser enligt både SoL och LSS bygger på individuella behovsbedömningar och den enskilde ska ha inflytande över insatserna. LSS förutsätter en flexibel tillämpning av de i lagen definierade insatserna.

## 5.5 Intervjuundersökningen

Totalt 13 kommuner av varierande storlek, varierande andel med LSS-insatser och med geografisk spridning intervjuades via telefonsamtal. Urvalet är delvis detsamma som i fältundersökningen, fyra kommuner som tillfrågades var inte intresserade eller hade inte möjlighet att svara. Bortfallet bestod i huvudsak av mindre kommuner.

Kommun	Antal inv 2006 tusental	Personer med LSS-ins / 10000 inv	LSS-utjämning 2007 kr/inv
Norrköping	125,3	79	306
Helsingborg	122,1	49	-814
Södertälje	80,6	81	1 070
Trollhättan	53,3	62	132
Piteå	40,9	65	-133
Söderhamn	26,5	97	1 638
Kristinehamn	23,9	70	-286
Stenungsund	22,9	56	-327
Hedemora	15,5	101	3 045
Mönsterås	13,1	56	434
Mellerud	9,6	96	1 658
Vännäs	8,4	146	2 332
Nykvarn	8,4	41	595

Frågorna rörde sig om införandet av utjämningsystemet påverkat kommunernas sätt att bevilja insatser, hur insatserna dimensioneras, hur man samverkar med andra kommuner och hur kostnader redovisas. Dessutom tillfrågades de intervjuade om oklarheter i regelverket kring utjämningen som kunde tänkas påverka deras agerande och om de hade haft problem med insatsstatistiken till Socialstyrelsen.



Det samstämmiga svaret var att införandet av ett utjämnings-system inte påverkat kommunernas agerande på något markant sätt. Däremot påpekade vissa kommuner att en viss påverkbarhet, exempelvis om insatser skulle beviljas enligt SoL eller LSS, kunde finnas men att den individuella behovsbedömningen och tillämpningen av lagstiftningen vägde betydligt tyngre i de enskilda fallen. I de flesta fall var också biståndsbedömningen organisatoriskt skild från utförandet av verksamheten vilket underlättade att insatserna beviljades utifrån behoven hos den enskilde. Dessutom påverkade inte utfallet i utjämningsystemet budgeten för den förvaltning som ansvarade för LSS-verksamheten direkt vilket också sades underlätta en oberoende biståndsbedömning.

Vad gäller samarbete och samverkan med andra kommuner svarar majoriteten av de tillfrågade att detta inte påverkats av införandet av utjämningsystemet. I några fall har tvister vid uppsägning av avtal eller avveckling av länsvisa kostnadsutjämnings påverkat samarbetsklimatet.

På frågan om oklarheter i utjämningsystemet som kan ha påverkat kommunernas agerande tog flera upp osäkerheten kring tidpunkten för uppdatering av personalkostnads- och koncentrationsindex. Eftersom regeringen inte lämnat besked om eller beslutat om en eventuell indexuppdatering förrän tidigast i september året före utjämningsåret har kommunernas övergripande planeringsförutsättningar påverkats negativt jämfört med om denna information getts redan före sommaren.

Vad gäller statistiken över antalet verkställda beslut om insatser enligt LSS så hade de problem som funnits vid införandet av utjämningsystemet lösts och alla sa sig vara i huvudsak nöjda med nuvarande rutiner.

## Slutsats

I och med att utjämningsystemet bygger på beslut om insatser från kommunerna och kostnadsredovisning på kommunnivå finns det en risk att systemet går att påverka i olika steg. Eftersom vi inte heller i denna utredning om utjämnings för LSS-kostnader kunnat hitta några helt opåverkbara faktorer går det inte att undvika en viss påverkbarhet. Möjligheten för individen och kommunen att välja mellan SoL och LSS är inte en effekt av utjämningsystemet utan en effekt av dessa lagstiftningar.

*Påverkan på underlag som används i utjämningsystemet*

Att direkta felaktigheter i kommunernas inrapportering till räkenskapssammandrag och Socialstyrelsens insatsstatistik skulle påverka utjämnningen i någon nämnvärd omfattning förefaller osannolikt. Eftersom flera personer alltid är inblandade i dessa aktiviteter så krävs ett samförstånd bland tjänstemännen.

Eftersom lagstiftningen är otydlig i LSS, t.ex. i definitionerna kring insatserna, är det en risk att kommunerna gör olika tolkningar av vad som ingår i insatsen och hur den skall bedömas. Läkarintyg krävs för de två första personkretsgrupperna men inte för den tredje personkretsen vilket också gör att det finns olikheter och ojämlikhet och därmed kostnadsskillnader mellan kommunerna. Bland handläggare och chefer i kommuner pågår ett omfattande arbete bl.a. i nätverk där diskussioner förs om definitioner och hur man ska handlägga ärenden och lämna statistik såväl till Socialstyrelsen som SCB. SKL:s projekt "Handikappnycklar" är en typ av systematiska jämförelser mellan kommuner som förutsätter analys och jämförelse av kostnader och myndighetsutövning.

De argument som förts fram i debatten om att kommunerna inte kan påverka LSS verkar vara direkt felaktig. När väl individen tillhör personkretsen har individen rätt till insatser, men kommunerna och individerna har stora möjligheter att påverka valet av insats och därmed också kostnaderna för kommunerna.

Slutsatsen är att påverkbarhet finns i systemet i och med att det bygger på beslut som fattas i kommunerna. Vi har dock inte funnit några belägg för att kommunerna systematiskt anpassar sina ageranden för att maximera sina utfall i utjämningsystemet.

## **5.6 Har LSS-utjämnningen förändrat verksamheten?**

Det finns, som visats i tidigare avsnitt, flera sätt som utjämningsystemet för LSS-insatser skulle kunna påverka verksamheten för funktionshindrade personer i kommunerna. Utredningen har på olika sätt undersökt om det är troligt att denna påverkan på verksamheten verkligen ägt rum.

### *Överströmning från SoL till LSS*

Att kommunerna i utjämningsystemet tjänar på att fatta beslut om insatser enligt LSS i stället för enligt SoL där så är möjligt är uppenbart. Men vare sig kostnadsutvecklingen eller utvecklingen av antalet insatser visar att några sådana tendenser kan utläsas på nationell nivå sedan utjämningsystemet för LSS infördes 2004. Inte heller de undersökningar som kommittén genomfört pekar på att kommunernas agerande i någon högre grad påverkats av att ett utjämningsystem för LSS-verksamheten införts.

### *Fler LSS-beslut per person eller uppdelning (omdefinition) av insatser*

Antalet LSS-beslut per person med insatser har varit nära nog konstant under de senaste fem åren, se tabell 4.5. Någon omfördelning mellan andelen insatser med hög genomsnittskostnad till insatser med låg genomsnittskostnad har inte heller skett. Inte heller här tycks utjämningsystemets införande ha gett några mätbara effekter.

## **5.7 Hur avtal om kostnadsansvar för LSS-insatser påverkat utjämningsystemet**

När kostnadsutjämningsystemet för LSS-verksamheten infördes 2004 så förutsattes i betänkandet SOU 2002:103 att huvuddelen av de existerande avtalen om tjänsteköp mellan kommuner skulle avvecklas. Även de mellankommunala länsvisa utjämningsystemen, som i några fall innebar tjänsteköp mellan kommuner, förutsattes bli avvecklade.

I ett fåtal fall ledde uppsägningar av individuella avtal, som skedde med hänvisning till utjämningsystemet, till konflikter mellan de inblandade kommunerna. Socialstyrelsen fick därför i uppdrag av regeringen att tillsammans med länsstyrelserna följa upp utvecklingen av avtal om kostnadsansvar för LSS-insatser. I rapporten som publicerades i december 2005 (Nästan hemma – Uppföljning av avtal enligt 17 a § LSS och andra äldre avtal) och som följde utvecklingen av avtalen under perioden oktober 2003 till juni 2005 konstaterades följande:

- Antalet avtal som gällde boende för barn och ungdomar

(9 § 8 LSS ) minskade något, från ca 550 till ca 500. Efter att avtalen upphörde flyttade ca 70 procent av brukarna tillbaka till den kostnadsansvariga kommunen eller till en annan kommun. Drygt hälften av avtalen har tecknats med anledning av att ungdomarna ska gå i skolan (främst gymnasiesärskola) på annan ort.

– Antalet avtal som gäller boende för vuxna har minskat från ca 1 200 till ca 800 under perioden. Efter att avtalen upphörde bodde 82 procent av brukarna kvar i samma bostad som avtalet gällt för. De avtal som tecknats efter oktober 2003 (150 stycken) rör nästan enbart privata verksamheter i annan kommun. Av de skäl som anges för avtal som tecknats efter 2001 så dominerar sådana som har med individen att göra.

De konflikter som rapporterats handlar uteslutande om avtal som rör insatser för vuxna. De mellankommunala utjämningsystemen har avvecklats som förutsattes. I ett län pågår ett rättsligt efterspel till avtalet om länsvis kostnadsutjämning.

Den kritik som riktats mot utjämningsystemet i samband med diskussioner om uppsägning av individuella avtal mellan kommuner har dels avsett eftersläpningen i systemet, dels kompensationsgraden för brukare med kostnadskrävande insatser. Dessa frågor behandlas i andra delar av betänkandet.

Enligt de tilläggsdirektiv till LSS-kommittén som beslutades i juni 2006 ska kommittén lämna förslag till hur funktionshindrade, som är i behov av insatser enligt LSS, kan erbjudas professionella och specialiserade insatser i en annan kommun än hemkommunen utan att det påverkar den kommunens eller, om annan huvudman föreslås, den huvudmannens ansvar. LSS-kommittén ska lämna sitt slutbetänkande i juni 2008. Förslag vad gäller brukare som har insatser i annan kommun och som kan komma att påverka förutsättningarna för utjämningsystemet kan därför genomföras tidigast 2010.

## 6 Överväganden och förslag om kostnadsutjämning för LSS

### 6.1 Utgångspunkter för kostnadsutjämningen och behov av förändringar

Enligt direktiven ska utredaren svara för en uppföljning och utvärdering av det nationella kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS och vid behov föreslå förändringar på såväl kort som lång sikt. I uppdraget ingår att bedöma i vilken utsträckning målet med systemet uppnåtts, dvs. att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS trots stora skillnader mellan kommunerna i andelen personer med beslut om insatser enligt LSS och kostnader för LSS-verksamhet.

Utgångspunkten för förslagen på lång sikt ska vara ett utjämningsystem med faktorer som uppfyller kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen. I ett delbetänkande Uppföljning av kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet (SOU 2006:69) lämnades i juni 2006 förslag till justeringar i kostnadsutjämningsystemet för LSS-verksamhet inför bidrags- och avgiftsåret 2007. Mot bakgrund av det underlag som togs fram och analyserades i uppföljningsarbetet föreslogs att personalkostnads- och koncentrationsindex skulle uppdateras till 2005 års nivå. Vi bedömde vidare att kommuner vars bidrag eller avgift, till följd av indexuppdateringen, försämrades med mer än 200 kronor per invånare borde ges möjlighet att ansöka om ett statsbidrag hos regeringen för 2007 för den del som överstiger nämnda gräns. Förslagen har genomförts, men utan ansökningsförfarande.

Utgångspunkten för det fortsatta arbetet har varit att ta fram och analysera ytterligare underlag för att kunna lämna förslag till om och i så fall hur utjämningsystemet bör förändras på längre sikt, dvs. från och med 2009 efter det att nuvarande systems införanperiod upphört.

## **6.2 Förutsättningar att begränsa påverkbarheten på underlaget för beräkningarna**

### **6.2.1 Finns det opåverkbara faktorer för LSS-utjämning?**

Kostnadsutjämningen i den kommunalekonomiska utjämningen omfattar de viktigaste verksamheterna i kommuner och landsting. Standardkostnaderna för de där ingående verksamheterna beräknas med utgångspunkt från för enskilda kommuner opåverkbara faktorer som åldersstruktur, socioekonomiska förhållanden och bebyggelsestruktur (se avsnitt 2.7). En grundprincip i den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen är således att de faktorer som ligger till grund för utjämningsberäkningarna ska vara opåverkbara från kommunens sida samtidigt som de ska ta hänsyn till de strukturella skillnader mellan kommuner som finns i de olika verksamheterna. Dessa faktorer ska således kunna beakta såväl skillnader i behov av de kommunala tjänsterna som skillnader i kostnader att tillgodose dessa behov.

Denna princip har visat sig mycket svår att följa i utjämningsystemet för LSS-verksamheten. Genom att verksamheten tidigare låg inom landstingens ansvar och ofta var koncentrerad till större enheter blev fördelningen mellan kommunerna inom länen mycket ojämn. Ojämnheten har sedan legat kvar och även förstärkts genom specialiserad inriktning på olika typer av behov. Till följd härav har utjämningen inte ansetts kunna utgå från strukturella skillnader i kommunernas befolkning utan har byggts på beslut som kommunen har fattat och de redovisade kostnaderna för kommunernas verksamhet, vilka inte är opåverkbara. Det finns därför ett kvarstående starkt önskemål att söka bestämma opåverkbara faktorer till grund för utjämningen.

I detta avsnitt sammanfattas de studier och analyser som utredningen låtit göra av data från socialförsäkringen och den fältundersökning som genomförts hösten 2006 avseende LSS-verksamheten i tolv kommuner. I avsnitt 6.6 lämnas ett förslag till hur utjämningen skulle kunna baseras på historiska förhållanden i kombination med den empiriskt belagda utjämning av dessa som successivt pågår.

### 6.2.2 Möjligheter att utnyttja information från socialförsäkringssystemet för kostnadsutjämningen

En avgörande svaghet med nuvarande utjämning är att den bygger på LSS-insatser som kommunerna beslutat samt deras redovisade kostnader för LSS-verksamheten. Även om det är fråga om att tillämpa en rättighetslagstiftning ger denna utrymme för tolkningar både när det gäller vem som ska anses tillhöra personkretsen, hur omfattande insatserna ska vara och vilka insatser som ska ges. Att så är fallet framgår av den fältundersökning som gjorts på utredningens uppdrag (de studier utredningen uppdragit åt Mårten Lagergren redovisas i bilaga 3). I denna har behovet av stödinsatser beskrivits genom att mäta funktionsnedsättningen. Behovet av stödinsatser per personkretsgrupp uppvisar stor variation mellan kommunerna, vilket antyder stora skillnader när det gäller var man lägger gränsen för beslut om LSS-insatser. Sammanfattningsvis ger fältundersökningen inget stöd för uppfattningen att LSS-insatsernas omfattning och kostnader skulle vara opåverkbara från kommunernas sida. Det är i sig inte så konstigt eftersom lagen endast definierar insatserna och förutsätter att de tillämpas flexibelt där den enskilde ges stort inflytande över utformningen.

#### Sjuk-, aktivitets- och handikappersättning

Departementspromemorian ”Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS” (Ds 1996:47) behandlar möjligheterna att utforma ett nationellt utjämningsystem för kommunernas LSS-verksamhet baserat på faktorer, som inte ska vara påverkbara från kommunernas sida. Bland annat diskuterades faktorer som anknyter till olika socialförsäkringsförmåner.

Eftersom tilldelningen av socialförsäkringsförmåner beslutas av Försäkringskassan uppfyller de kravet på opåverkbarhet från kommunernas sida. De förmåner som där undersöktes var förtidspensionen (numera: sjukersättning/– aktivitetsersättning) och handikappersättningen. I promemorian anförs emellertid vägande skäl för att inte välja förekomsten av dessa ersättningar som utgångspunkt för en utjämning. Problemet med förtidspensionen eller sjuk-/aktivitetsersättningen är att den har ett mycket svagt samband med funktionshinder som berättigar till stöd- och serviceinsatser. Långt ifrån alla med sjuk-/aktivitetsersättning har

behov av LSS-insatser. Det är omkring tio gånger fler som får ersättningen än som har insatser. Omvänt kan en person behöva stödinsatser utan att ha sjuk-/aktivitetsersättning. Skälen för att få ersättning kan variera beroende på var man bor i landet och andelen, som får ersättningen, varierar också i hög grad. Denna variation har dock ett mycket svagt samband med variationen i andelen som har LSS-insatser.

Utredningen har uppdragit åt Mårten Lagergren att genomföra motsvarande analyser på aktuellt underlag. Dessa analyser omfattar även vårdbidraget (se bilaga 4). Dessa analyser visar att korrelationen är låg och ännu lägre blir korrelationen när man jämför med kostnaden för LSS-verksamheten per invånare. Detta beror på att kostnaderna för LSS-insatserna varierar ännu mer än andelen med insatser.

Handikappersättningen lämnas till den som fyllt 19 år och som för avsevärd tid fått sin funktionsförmåga nedsatt innan han eller hon fyllt 65 år och som behöver mer tidskrävande stöd i sin dagliga livsföring eller för att kunna förvärvsarbeta. Ersättningen lämnas dock inte eller endast i begränsad omfattning till personer som bor i boende med särskild service. Detta innebär att personer i många fall inte uppbär handikappersättning. Omvänt kan personer med små eller inga behov av stöd i vissa fall få ersättning.

Precis som för sjuk-/aktivitetsersättningen visar utredningens beräkningar att det är en stor variation mellan kommunerna i andelen av befolkningen, som får handikappersättning, men ett svagt samband med variationen i andelen med LSS-insatser och ännu lägre med kostnaderna för LSS-verksamheten. Korrelationen är i detta fall något bättre än för sjuk-/aktivitetsersättningen, men långt ifrån tillräcklig för att kunna ligga till grund för ett utjämningsystem.

Tyvärr saknas statistik över antalet personer per kommun, som har båda formerna av ersättning, varför det inte går att analysera utfallet av ett sådant alternativ på kommunnivå. När utredningen söker "förklara" andelen med LSS-insatser respektive kostnaden per invånare med andelen med sjuk-/aktivitetsersättning respektive handikappersättning – enskilt eller i kombination – får man mycket låga eller, när det gäller kostnaderna, till och med obefintliga förklaringsvärden. En jämförelse mellan ersättningar, LSS-insatser och kostnader per invånare för de kommuner som deltog i utredningens fältundersökningen hösten 2006 visar att en rangordning av kommunerna efter andelen med LSS-insatser inte alls följs av



någon motsvarande rangordning för sjuk-/aktivitetsersättning eller handikappersättning per invånare.

### Vårdbidrag

Utredningen har även prövat om vårdbidraget, vilket utgår per barn som en ersättning för föräldrarnas merarbete för särskild tillsyn och vård och/eller de merkostnader som barnets sjukdom eller funktionshinder ger upphov till kan ligga till grund för ett utjämningsystem. Vårdbidraget kan utgå längst till det år barnet fyller 19 år.

Statistik från Försäkringskassan över antalet barn med bidrag visar att det är en stor variation mellan kommunerna. Eftersom vårdbidraget endast utgår till barn under 20 år kan det vara av intresse att jämföra med LSS-insatserna i samma åldersgrupp. Det saknas dock kostnadsstatistik som delar upp kostnaderna på åldersgrupper. Statistisk analys visar här en jämförelsevis hög korrelation mellan andelen barn med vårdbidrag och andelen barn/ungdomar med LSS-/LASS-insatser. Verksamheten för barn och ungdomar är dock endast en del av LSS-verksamheten och som visats tidigare i detta avsnitt är dessutom sambandet mellan antalet hjälpta personer och kostnaderna per invånare ganska svagt. Det visar sig att förklaringsgraden mellan kostnaderna för LSS-verksamheten per invånare och andelen barn med vårdbidrag är för låg och klart otillfredsställande för ett utjämningsystem.

### Kombination av socialförsäkringar

Att kombinera vårdbidraget med andra socialförsäkringar som sjuk-/aktivitetsersättningen respektive handikappersättningen ger ingen större förbättring, eftersom sambandet med kostnaderna för LSS-/LASS-verksamheten är i det närmaste obefintligt.

Analysen av vårdbidraget som en möjlig opåverkbar faktor för den kommunala utjämningen av kostnaderna för LSS-/LASS-verksamheten visar ett likartat resultat som analyser av sjuk-/aktivitetsersättningen respektive handikappersättningen. Visserligen erhålls här ett visst samband med andelen barn och ungdomar med LSS-insatser. Detta är dock bara en del av LSS-/LASS-insatserna och kostnaderna per invånare varierar dessutom i hög grad

mellan kommunerna givet andelen med insatser. På grund härav försvinner detta samband till största delen när man anknyter andelen med vårdbidrag till kostnaderna per invånare. En kombination med övriga diskuterade ersättningar från socialförsäkringen kan inte ändra detta, eftersom sambandet med LASS-/LSS-kostnaderna här är mycket svagt. Slutsatsen blir därför att ersättningar från socialförsäkringen inte kan ligga till grund för utjämningen av de kommunala kostnaderna för LSS-/LASS-verksamheten.

### 6.3 Olika utjämningsmodeller

Enligt direktiven är målet för utredningsarbetet att på lång sikt dels öka träffsäkerheten i LSS-utjämningen dels att minska påverkbarheten, – mål som kan vara svåra att uppnå samtidigt. Utredningen har diskuterat och prövat olika principiella lösningar på kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet. Utgångspunkterna för arbetet har varit att försöka förbättra träffsäkerheten, förenkla utjämningsystemet och att minska de enskilda kommunernas påverkbarhet på beräkningarna av bidrag och avgifter.

Parallellt med vårt utredningsarbete har pågått en översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). LSS-kommitténs (S 2004:06, f.d. Assistanskommittén) uppdrag utvidgades genom tilläggsdirektiv (dir. 2006:68) i juni 2006 till att omfatta en bred översyn av LSS. Uppdraget inkluderar frågan vem som ska vara huvudman för LSS samt insatsen personlig assistans. I juni 2007 fick LSS-kommittén genom ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2007:84) uppdraget att undersöka hur personer med psykiska funktionshinder som ingår i personkrets 3 ska få tillgång till meningsfull sysselsättning som ryms i insatsen daglig verksamhet enligt LSS. Ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2007:109) beslutades i juli 2007.

Vi har samrått med LSS-kommitténs sekretariat men lämnar våra förslag innan denna avslutar sitt arbete. LSS-kommittén ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 30 juni 2008. Förutsättningarna att i våra förslag kunna ta hänsyn till de förslag LSS-kommittén lämnar är således mycket begränsade. Vi har därför i våra förslag utgått från nuvarande ansvarsfördelning för LSS och LASS och nuvarande LSS-insatser. Med dessa utgångspunkter har utredningen diskuterat olika modellalternativ.

Utredningens förslag är att i nuvarande LSS-utjämning använda LSS-insatser ska vara utgångspunkten, men kostnadsfördelningen mellan olika insatser samt personalkostnadsindex uppdateras och att vissa insatser omdefinieras. Vidare föreslås att koncentrationsindex utgår ur beräkningarna av standardkostnaden.

Utredningen redovisar också två andra möjliga lösningar på kostnadsutjämningen. Ett av dessa alternativ utgår också från antalet LSS-insatser, men beräkningarna av standardkostnaderna begränsas till att enbart omfatta de insatser som har störst betydelse för utjämningen.

Det tredje alternativet avser att inte bygga på antalet LSS-insatser utan på andra och för kommunerna opåverkbara faktorer som ska kunna beakta skillnader i verksamhetens omfattning i utgångsläget och hur denna beräknas förändras. Denna lösning är dock mindre lämplig att tillämpa redan 2009 utan först i ett längre tidsperspektiv på minst fem års sikt och då längre erfarenheter av förändringstakten av antalet personer med LSS-insatser och kostnader i kommuner med olika mycket LSS-verksamhet kan dokumenteras ytterligare.

#### 6.4 Utredningens förslag – en förbättring av nuvarande LSS-utjämning

**Utredningens förslag:** Vid beräkningen av en kommuns standardkostnad uppdateras kostnadsfördelningen mellan olika LSS-insatser.

Vissa LSS-insatser omdefinieras i beräkningarna enligt följande.

- I insatsen enligt 9 § 9 LSS, bostad och särskild service för vuxna, ingår inte personer boende i särskilt anpassad bostad.

- Både antalet personer med personlig assistent enligt LSS och personlig assistent enligt LASS ingår i beräkningarna.

- För personer som har både insatsen boende och insatsen personlig assistent ingår endast en insats i beräkningen av standardkostnaden.

- En omräkning av personalkostnadsindex görs.

Koncentrationsindex ingår inte i beräkningarna.

Vi har i avsnitt 4.5 redovisat att skillnaden mellan kommunerna reduceras betydligt genom utjämningen så att de ekonomiska förutsättningarna blir mer likvärdiga för det stora flertalet kommuner. Vi anser därför att målet med utjämningen i stor utsträckning har uppnåtts även om det sker med en viss tidseftersläpning.

Utredningens förslag utgör en förändring av nuvarande LSS-utjämning. Den utgår från i nuvarande LSS-utjämning använda LSS-insatser men där vissa delar justeras med utgångspunkt från vad som framkommit i utredningens uppföljningsarbete. Kostnadsfördelningen mellan olika LSS-insatser uppdateras och vissa insatsers hantering i utjämningen omdefinieras. Förslaget ger ungefär samma träffsäkerhet som nuvarande LSS-utjämning men innebär ingen minskning av kommunernas påverkbarhet. Denna påverkbarhet var man dock medveten om när beslutet om att införa kostnadsutjämningen fattades. I utjämningsystemet accepteras således kommunens hantering av LSS och de beslut kommunen fattar om insatser eftersom man hittills inte funnit någon annan utjämningsmetod som skulle ge en acceptabel träffsäkerhet. Den fältstudie som utredningen genomfört samt annat underlag från kommuner pekar samtidigt på att kommunerna har stora möjligheter att påverka sina kostnader för LSS-verksamheten.

Påverkbarheten kan minskas något genom att, som framgår av avsnitt 6.5, begränsa antalet LSS-insatser som ska beaktas i utjämningen. Detta skulle dock kunna ge upphov till styreffekter i valet mellan olika LSS-insatser.

För att minska kommunernas påverkbarhet har vi diskuterat möjligheterna att ersätta personalkostnadsindex med möjligheten att söka ett riktat statsbidrag för kommuner med funktionshindrade med omfattande vårdbehov. Detta skulle dock skapa behov av administrativa resurser och en viss påverkbarhet för berörda kommuner skulle ändå kvarstå i samband med ansökningsförfarandet.

#### **6.4.1 Underlag för kostnadsutjämningen**

##### **Ändring av genomsnittskostnader för LSS-insatser**

För varje typ av insats enligt LSS beräknas i nuvarande kostnadsutjämning en riksgenomsnittlig kostnad. Den riksgenomsnittliga kostnaden baseras på räkenskapssammandragets (RS) redovisning

av nettokostnaderna för fyra grupper av LSS-insatser, boende, daglig verksamhet, personlig assistans samt övriga insatser. Det är således endast insatserna daglig verksamhet och personlig assistent som är särredovisade i RS och där en riksgenomsnittlig kostnad per insats kan beräknas direkt med hjälp av RS. Från RS för 2005 finns en uppdelning av kostnaderna för boende på vuxna, barn och barn i familjehem, men eftersom det är första gången uppgifterna begärts in har de bedömts som osäkra. Kostnader för övriga insatser särredovisas inte i RS.

Utredningen har följt upp denna fördelning genom att utnyttja underlag från Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) handikappnycklar avseende 2005 och som omfattar uppgifter från ca 80 kommuner. Underlaget har därvid omräknats till samma nivå som det kommunala räkenskapssammandraget på riksnivå för 2005. Även underlag avseende 2004 från SKL och från Göteborgsregionens kommunalförbund har studerats. De olika LSS-insatsernas kostnadsvikter föreslås ändras efter SKL:s handikappnycklar 2005 då dessa bygger på bredare och aktuellare underlag än det nu använda underlaget. Värdena avrundas till närmaste 5 procentenheter (se tabell 6.1). På sikt bör dock genomsnittskostnaderna för boende kunna fastställas med ledning av uppgifter från RS.

### **Uppdelning av kostnader för personlig assistent på LSS och LASS**

Den genomsnittskostnad som tillämpas för personlig assistent är i LSS-utjämningsenheten mycket hög. De i RS redovisade kostnaderna för personlig assistans har ökat mycket kraftigt efter 2001 samtidigt som antalet personer med personlig assistans enligt LSS minskat. Genom det nuvarande sättet att beräkna genomsnittskostnaden för personlig assistent har genomsnittskostnaden per insats under perioden 2001–2006 ökat med ca 130 procent. Den höga kostnadsnivån och den snabba kostnadsökningen beror främst på att det i kommunernas redovisade kostnader ingår både personlig assistent enligt LSS och de kostnader kommunerna har för LASS och att den totala kostnaden i utjämningsenheten endast sätts i relation till antalet personer med assistent enligt LSS. Vad den snabba kostnadsökningen beror på ingår i LSS-kommitténs uppdrag att utreda.

Kommunerna kan även ha kostnader för de beslut enligt LASS som Försäkringskassan fattar, men antalet LASS-beslut ingår inte utjämningsberäkningarna. Antalet personer med LASS-beslut var per 1 oktober 2005 ca 13 300, dvs. mer än tre gånger fler än de drygt 3 600 personer med personlig assistent enligt LSS.

Till den 1 oktober 2006 hade antalet personer med LASS-beslut ökat till över 14 000, samtidigt som antalet personer med personlig assistent enligt LSS endast ökat med drygt 50 personer. Att kommuner kan ha kostnader för personer med insatser enligt LASS beror på att den statliga ersättningen inte avser att täcka hela den faktiska kostnaden utan endast det antal timmar som överstiger 20 per vecka enligt Försäkringskassans beslut. Kommuner kan dock ge personer insatser, t.ex. genom att antalet beviljade timmar överstiger de som ersätts av LASS, kommunala kostnader under Försäkringskassans handläggningstid, privata assistenters sjukdom, tillfällig utökning m.m. Kostnader för sådana insatser ingår sannolikt i de kostnader som redovisas för personlig assistent i RS, men det finns i dag ingen möjlighet att särredovisa dessa kostnader.

Vi anser att den i nuvarande utjämning tillämpade genomsnittskostnaden för personlig assistans enligt LSS är orimligt hög. Kommunernas genomsnittskostnader för insatser till personer med personlig assistans enligt LSS respektive enligt LASS föreslås, i brist på bättre underlag, utgå från de handikappnycklar som Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram i samarbete med ett 80-tal kommuner.

Antalet personer med LASS per kommun har erhållits från Försäkringskassan. Kostnaderna för personlig assistent enligt LSS hamnar därigenom på en betydligt lägre nivå än i de nuvarande utjämningsberäkningarna.

### **Boende i särskilt anpassad bostad för vuxna ska inte ingå**

LSS-insatsen enligt 9 § 9 LSS rymmer såväl bostad med särskild service för vuxna som särskilt anpassad bostad för vuxna. Vuxna boende i särskilt anpassad bostad behandlas i standardkostnadsberäkningarna på samma sätt som bostad med särskild service för vuxna dvs. med en insatskostnad på drygt 610 000 kronor per person. Den faktiska kostnaden för boende i särskilt anpassad bostad kan antas vara avsevärt lägre och i många fall mycket låg och personer med denna insats föreslås därför utgå ur standard-

kostnadsberäkningen. Av de drygt 20 000 personerna med denna insats bor drygt 500 personer i ca 100 kommuner i särskilt anpassad bostad. När vuxna boende i särskilt anpassad bostad tas bort från beräkningen av standardkostnaden ökar genomsnittskostnaden för insatsen med närmare 20 000 kronor.

I tabell 6.1 redovisas genomsnittskostnader för LSS-insatser i 2007 års kostnadsutjämning före och efter de föreslagna förändringarna. Kostnaderna utgår från 2005 års RS. Det bör påpekas att antalet LSS-insatser per kommun av vissa typer samtidigt förändras och att ca 13 300 personer med LASS tillkommer.

**Tabell 6.1 I beräkningarna för 2007 använda genomsnittskostnader per LSS-insats och LASS**

Typ av insats	Nuvarande fördelning, procent	Nuvarande fördelning, kr/insats	Fördelning enligt Handikappnycklar, procent	Genomsnittskostnad, kr/insats
<b>Bostad med särskild service</b>				
-vuxna (riktvärde)	100	612 668	100	631 882
-barn	140	857 735	125	789 852
-barn i familjehem	30	183 800	45	284 347
<b>Daglig verksamhet</b>	100	166 034	100	166 034
<b>Övriga insatser</b>				
-korttidsvistelse (riktvärde)	100	184 522	100	198 249
-korttidstillsyn	100	184 522	55	109 037
-avlösarservice	25	46 131	25	49 562
-ledsagarservice	12,5	23 065	25	49 562
-kontaktperson	12,5	23 065	10	19 825
<b>Personlig assistent (LSS)</b>	100	599 925		212 168
Insatser till personer med LASS		Ingår ej		106 083

Källa: SCB, SKL och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 6.1 uppkommer de största förändringarna av genomsnittskostnaden när personlig assistans enligt LASS till-

kommer och en uppdelning av kostnaderna för personlig assistans görs på LSS respektive LASS.

### **Vissa dubbelräkningar tas bort**

Enligt den insatsstatistik som utgör underlag för utjämningsberäkningarna hade 2005 ca 90 kommuner tillsammans drygt 170 personer med båda insatserna personlig assistent enligt LSS och bostad med särskild service. I nuvarande utjämning ger denna ”dubbelräkning” för berörda kommuner ett bidrag till den grundläggande standardkostnaden på över 1,2 miljoner kronor per person och år. Utredningen anser det rimligt att endast en av dessa insatser bör ingå i beräkningen av standardkostnaden. Med övriga föreslagna förändringar anser vi att det ligger närmast till hands att dessa personer i kostnadsutjämnningen för LSS-verksamhet endast beräknas efter insatskostnaden för boende med särskild service. Personer som har LASS i kombination med andra LSS-insatser har dock inte kunnat justeras eftersom Socialstyrelsen i sin uppgiftsinsamling inte har tillgång till personnummer för personer med LASS.

### **Koncentrationsindex tas bort**

SCB har på utredningens uppdrag skattat stordriftsfördelar i kommunernas LSS-verksamhet (se bilaga 6). Resultatet pekar på att variationen i kostnaden per insats mellan kommuner är stor, särskilt i kommuner med få insatser. Dessutom skiljer sig eventuella stordriftsfördelar enligt SCB:s beräkningar åt mellan olika LSS-insatser. Trots att det inte finns några likartade stordriftsfördelar behandlas samtliga insatser i detta avseende på samma sätt i nuvarande utjämning. Det är vidare otydligt om det finns ett kausalt samband mellan andel personer med funktionshinder och kostnader per insats, dvs. att höga andelar förorsakar låga kostnader. Eventuella samband, om de finns, borde vara mellan antalet insatser och kostnader.

I de alternativa beräkningar som utredningen gjort av LSS-utjämnningen förefaller träffsäkerheten vara lägre i de beräkningar där både personalkostnads- och koncentrationsindex ingår jämfört med de där endast personalkostnadsindex ingår. Då dessutom innebörden av koncentrationsindex är svår att förstå föreslår vi att



det utgår ur LSS-utjämningen. Vårt förslag att ta bort koncentrationsindex från standardkostnadsberäkningen innebär samtidigt en förenkling av utjämningsystemet.

### Uppdatering av personalkostnadsindex

Personalkostnadsindex avser att mäta behovet av stöd och service hos de personer som har insatser enligt LSS. I avsnitt 3.3.4 anges möjligheter att beakta skillnader i omsorgsbehov genom behovs- eller vårdtyngdsmätningar. I den fältstudie som utredningen låtit utföra i ett urval kommuner har behovsmätningar använts (bilaga 3). I promemorian Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamhet (Ds 1999:72) föreslogs som ett alternativ ett utjämningsystem baserat på individuellt bedömt behov av stöd, service och omvårdnad.

I proposition 2002/03:151 konstaterade regeringen att en individuell mätning av omsorgsbehovet kräver en stor administration och ansåg, i likhet med kommittén, att ett personalkostnadsindex som bygger på uppgifter i räkenskapsammandraget ska tillämpas. Vi avstår därför från att föreslå en kostnadsutjämning som bygger på individuella mätningar av skillnader i vårdbehov.

I utredningens delbetänkande Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet (SOU 2006:69) konstaterades att träffsäkerheten dvs. överensstämmelsen mellan beräknade standardkostnader och nettokostnader två år tidigare blir högre när koncentrations- och personalkostnadsindex uppdateras jämfört med om ingen uppdatering av index görs. På utredningens förslag beslutade regeringen att uppdatera de båda indexen till 2005 års nivå inför 2007 års kostnadsutjämning. De beräkningar som därefter gjorts för 2007 och utredningens beräkningar inför 2008 pekar entydigt på en betydligt bättre träffsäkerhet när personalkostnadsindex uppdateras jämfört med om ingen uppdatering av detta index görs. Om ingen uppdatering gjorts av index inför 2007 års kostnadsutjämning skulle träffsäkerheten, dvs. andelen modellskattningar som hamnar inom en felmarginal på +/- 15 procent, stanna vid 76 procent jämfört med drygt 90 procent vid den gjorda indexuppdateringen. Preliminära beräkningar inför 2008 års kostnadsutjämning pekar på att utan en uppdatering av de båda indexen skulle träffsäkerheten stanna vid ca 80 procent jämfört med ca 90 procent vid en indexuppdatering.

Utredningens analyser och alternativa beräkningar pekar tydligt på att personalkostnadsindex har avgörande betydelse för att en hög träffsäkerhet, dvs. överensstämmelse mellan i utjämningen beräknade standardkostnader och redovisade nettokostnader för verksamheten, ska kunna uppnås. Vi föreslår därför att personalkostnadsindex ska finnas kvar men att det måste räknas om med utgångspunkt från de förändringar som föreslås i övrigt. Våra analyser pekar även på att personalkostnadernas andel av nettokostnaderna bör sänkas från nuvarande 86 till 85 procent. Vid beräkningen av personalkostnadsindex bör även den andel som kommunerna betalar till Försäkringskassan för privat assistansverksamhet sänkas från nuvarande 23 till 20 procent. Anledningen är att det ökade antalet timmar som en person med LASS beviljas i genomsnitt gör att kommunernas andel av finansieringen minskat sedan utjämningsystemet infördes.

Det är viktigt att upprätthålla en hög träffsäkerhet och särskilt för mindre kommuner kan ett fåtal och t.o.m. enstaka tillkommande personer med omfattande behov av stöd och service medföra kostnader som avsevärt överstiger de genomsnittskostnader för LSS-insatserna som tillämpas i utjämningen. Utan en uppdatering ökar då skillnaderna mellan verksamhetskostnader och utjämning. Det motsatta uppkommer då personer med omfattande behov av vård och service flyttar från kommunen eller avlider.

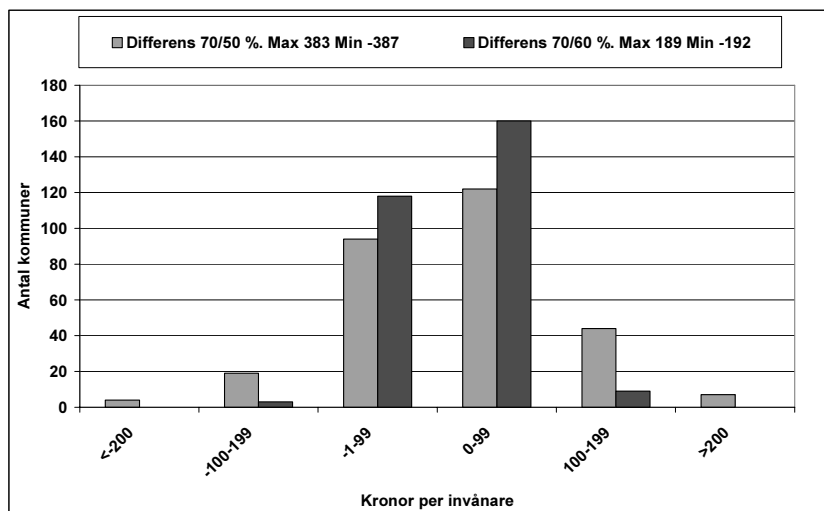
De förändringar och uppdateringar som här föreslås innebär att också personalkostnadsindex samtidigt uppdateras, dvs. från 2009. Vi anser också att personalkostnadsindex bör uppdateras ofta, kanske varje år, för att en hög träffsäkerhet ska kunna upprätthållas. Tidseftersläpningen i genomslaget av indexuppdateringen blir även med en årlig indexuppdatering uppemot två år. Eftersläpningen är dock densamma som i den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen för andra kommunala verksamheter.

Genom personalkostnadsindex kompenseras kommunerna till 70 procent av skillnaden mellan kommunens beräknade personalkostnader och de personalkostnader som ingår i standardkostnaden. Motivet till att endast kompensera för 70 procent av skillnaden är, enligt propositionen Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade (prop. 2002/03:151) att minska risken för att kompensation utgår för skillnader i effektivitet eller politiska ambitioner.

Vi har beräknat effekterna av att sänka kompensationen till 60 respektive 50 procent med syfte att ytterligare minska risken för att

kompensation utgår för skillnader i effektivitet eller politiska ambitioner.

**Diagram 6.1 Bidrag-/avgiftsförändring vid sänkning av personalkostnadsindex**



Källa: Bearbetning av underlag från SCB.

Vid en sänkning av kompensationen till 60 procent skulle förändringen för drygt 95 procent av kommunerna hamna inom intervallet +/- 100 kronor per invånare. Sänks kompensationen till 50 procent skulle 75 procent av kommunerna hamna inom detta intervall. Träffsäkerheten skulle sjunka från drygt 91 till ca 87 respektive 82 procent. En sänkning av kompensationsgraden skulle få till följd att kommuner med nettokostnader som överstiger standardkostnaden skulle få en lägre kompensation än i dag. Beror de höga kostnaderna på låg effektivitet vore en sänkning rimlig men då skulle samtidigt kommuner med personer med omfattande vårdbehov inte bli kompenserade för detta och då skulle syftet med personalkostnadsindex inte uppnås. Nuvarande kompensation på 70 procent är godtyckligt valt för att inte full kompensation ska utgå för skillnader i effektivitet och politiska ambitioner. Vi har inte funnit några motiv för att ändra den nuvarande kompensationsgraden varken uppåt eller nedåt.

### Författningskonsekvenser

De föreslagna förändringarna föranleder ändringar i LSS-utjämningslagarna och ändringar i LSS-utjämningsförordningen. Författningsförslag har redovisats som första avsnitt efter sammanfattningen av betänkandet. Där föreslås förändringar i LSS-utjämningslagarnas 3 § samt att de två lagarna sammanförs till en lag, lag om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. Samtidigt föreslås att nuvarande LSS-utjämningslagar upphävs. De förändringar som våra förslag innebär för LSS-utjämningsförordningen redovisas inte särskilt i detta betänkande, men framgår av texten i olika avsnitt.

Dessutom lämnas förslag till lag om ändring i 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

#### 6.4.2 Ekonomiska effekter

Utfallseffekterna för varje kommun av de här föreslagna förändringarna har beräknats som om de införts 2007. Som ett mått på utjämningsystemets träffsäkerhet har vi jämfört kommunens utfall i kostnadsutjämnningen med kommunens redovisade nettokostnad för LSS-verksamhet. Det är i nuläget inte möjligt att jämföra utjämningsberäkningarna för 2007 med senare nettokostnader än för 2005. Måttet på träffsäkerheten är, bl.a. av det skälet, identiskt med den metod som tillämpades i förra årets delbetänkande (SOU 2006:69). Med träffsäkerhet avsågs därvid andel modellskattningar som hamnar inom en 15-procentig felmarginal, dvs. andelen kommuner där skillnaden mellan utfallet i kostnadsutjämnningen avviker från den redovisade nettokostnaden med mindre än 15 procent. Med grundläggande standardkostnad avses utfallet utan inverkan av nuvarande koncentrations- och personalkostnadsindex. Standardkostnaden beräknas då som antalet insatser multiplicerade med den nationella genomsnittskostnaden för respektive insats. Den slutliga standardkostnaden, vilken ligger till grund för kostnadsutjämnningen, erhålls efter att den grundläggande standardkostnaden multiplicerats med de båda indexen.

**Tabell 6.2** Träffsäkerhet vid alternativa beräkningar av LSS-utjämningen för 2007

Modellalternativ	Grundläggande standard-kostnad	Slutlig standardkostnad
Nuvarande system	59,3	90,5
Föreslagen modell inkl. koncentrationsindex	57,7	89,9
Föreslagen modell exkl. koncentrationsindex	57,7	91,6

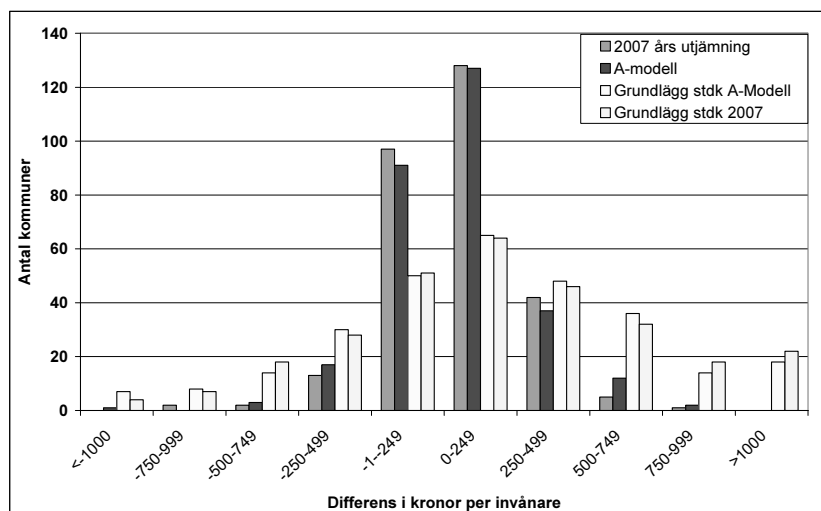
Källa: SCB.

Träffsäkerheten, som vi valt att mäta den, blir något lägre jämfört med nuvarande utjämning om koncentrationsindex bibehålls i utjämningen. Vårt förslag att ta bort koncentrationsindex från standardkostnadsberäkningen innebär en förbättrad träffsäkerhet, samtidigt med en förenkling av utjämningsystemet. Genom att ta bort koncentrationsindex blir flera kommuner med hög andel LSS-insatser inte längre underkompenserade i förhållande till sina kostnader. På motsvarande sätt blir kommuner med låg andel LSS-insatser överkompenserade i lägre grad. Påverkbarheten förblir ungefär densamma som i nuvarande utjämning.

Av diagram 6.2 framgår att skillnaderna mellan kommunernas beräknade standardkostnader 2007 enligt nuvarande och föreslagen utjämning och deras redovisade nettokostnader två år tidigare är relativt likartade.

Även de grundläggande standardkostnaderna beräknade enligt nuvarande och föreslagen modell skiljer sig på ungefär likartat sätt från nettokostnaderna. Skillnaderna mellan slutlig standardkostnad och grundläggande standardkostnad visar betydelsen av indexen. I utredningens förslag tillämpas dock endast personalkostnadsindex.

**Diagram 6.2 Kommunerna fördelade efter skillnad mellan standardkostnad 2007 enligt nuvarande och föreslagen modell och redovisade nettokostnader 2005**

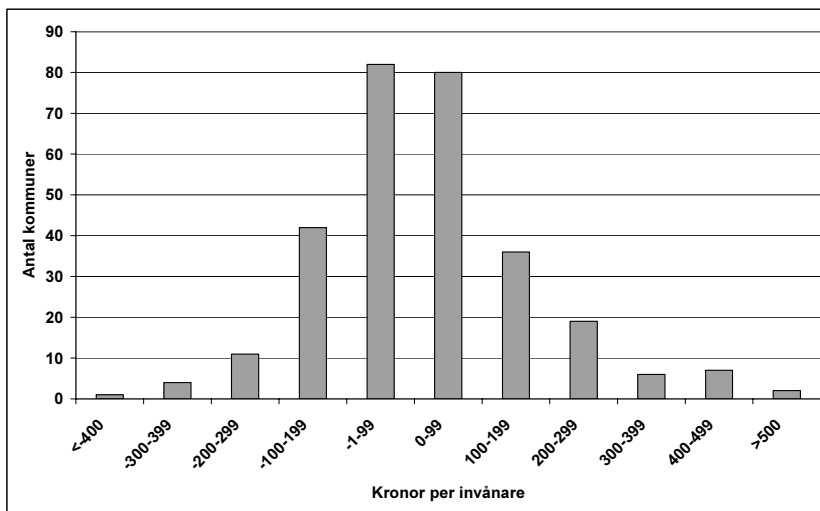


Källa: Bearbetning av underlag från SCB.

Trots att träffbilden mellan nuvarande utjämning och utredningens förslag är relativt lika kan ändå skillnaderna i utfall för enskilda kommuner bli märkbara. De största förändringarna i utfall beror på att personlig assistans enligt LASS läggs in i beräkningarna och att det samtidigt görs en uppdelning av de i RS redovisade kostnaderna för personlig assistans på LSS respektive LASS. Vidare påverkas ett antal kommuner av att personer som bor i särskilt anpassad bostad tas bort från utjämningsberäkningarna. Uppdateringen av kostnadsfördelningen på de olika insatserna ger däremot endast upphov till begränsade omfördelningseffekter. För ett flertal kommuner dämpas dock de totala omfördelningseffekterna av att personal-kostnadsindex samtidigt räknas om.

Knappt 60 procent av kommunerna får förändrade bidrag/avgifter som är mindre än 100 kronor per invånare.

Diagram 6.3 Utfallsförändring jämfört med 2007 års utjämning

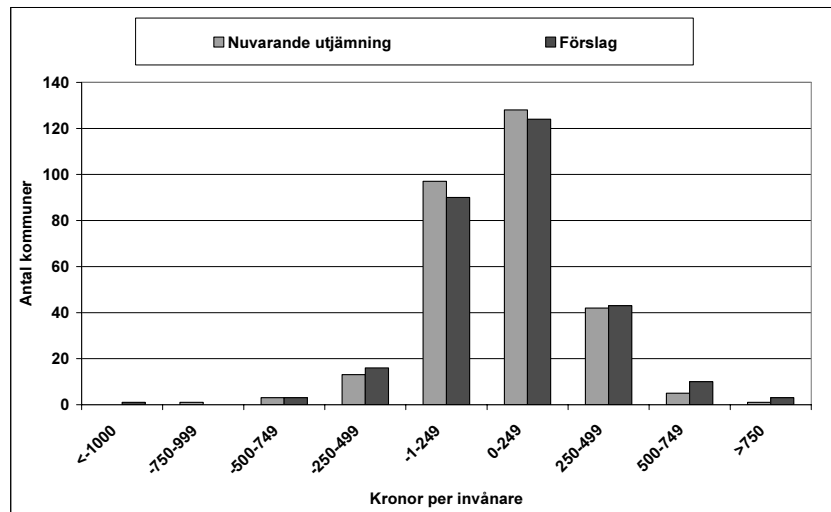


Källa: Bearbetning av underlag från SCB.

Cirka 15 kommuner förlorar över 200 kronor per invånare och som mest drygt 400 kronor per invånare. Närmare 35 kommuner får en förbättring med över 200 kronor per invånare och som mest över 900 kronor per invånare.

Att träffsäkerheten förbättras marginellt med de föreslagna förändringarna och uppdateringarna framgår inte speciellt tydligt vid en jämförelse av skillnaderna mellan nettokostnader och standardkostnader.

**Diagram 6.4** Kommunerna fördelade efter skillnad mellan standardkostnad 2007 och nettokostnad 2005 med nuvarande och föreslagen kostnadsutjämning

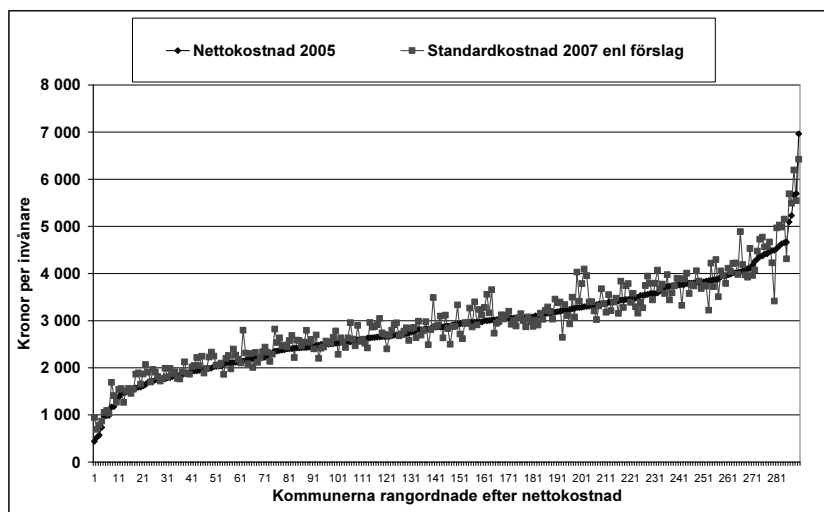


Källa: Bearbetning av underlag från SCB.

I diagram 6.5 görs en kommunvis jämförelse mellan nettokostnaden 2005 och standardkostnaden i föreslagen kostnadsutjämning om denna hade gällt för 2007.



**Diagram 6.5 Kommunvis jämförelse mellan nettokostnad 2005 och standardkostnad i 2007 års utjämning**



Källa: Bearbetning av underlag från SCB.

Överensstämmelsen är förhållandevis god även om det finns några större avvikelser och det finns kommuner som genom utjämningen blir både överkompenserade och underkompenserade i förhållande till sina kostnader.

Utfallet av de föreslagna förändringarna per kommun för 2007 för samtliga kommuner framgår av bilaga 7.

Vi har uppdragit åt SCB att göra utjämningsberäkningar för 2008 enligt nuvarande och enligt föreslaget system. Dessa beräkningar är preliminära beroende på att samtliga kommuners inlämnade RS för 2006 inte var helt färdiggranskade vid beräkningstillfället (2007-08-14). Dessutom har några kommuner efter nämnda beräkningstillfälle gjort vissa ändringar i den inlämnade insatsstatistiken för 2006 vilket inte heller kunnat beaktas. Detta påverkar både de beräknade genomsnittskostnaderna för olika LSS-insatser enligt både nuvarande och föreslaget system och enskilda kommuners beräknade standardkostnad och index. Regeringen har den 6 september 2007 beslutat att en uppdatering av index ska göras inför 2008 års utjämning. I våra jämförelser mellan nuvarande och föreslaget system har därför en sådan uppdatering gjorts.

Genomsnittskostnaderna har samma relativa fördelning som i 2007 års utjämning men utgår från RS ett år senare, dvs. 2006.

**Tabell 6.3 I preliminära beräkningarna för 2008 använda genomsnittskostnader per LSS-insats och LASS**

Typ av insats	Nuvarande fördelning, procent	Nuvarande fördelning, kr/insats	Fördelning enligt Handikappnycklar, procent	Genomsnittskostnad, kr/insats
<b>Bostad med särskild service</b>				
-vuxna (riktvärde)	100	651 697	100	674 274
-barn	140	912 376	125	842 830
-barn i familjehem	30	195 509	45	303 419
<b>Daglig verksamhet</b>	100	166 582	100	166 582
<b>Övriga insatser</b>				
-korttidsvistelse (riktvärde)	100	181 658	100	195 943
-korttidstillsyn	100	181 658	55	107 769
-avlösarservice	25	45 415	25	48 986
-ledsagarservice	12,5	22 707	25	48 986
-kontaktperson	12,5	22 707	10	19 594
<b>Personlig assistent (LSS)</b>	100	621 258		213 374
Insatser till personer med LASS		Ingår ej		106 687

*Källa:* SCB, SKL och egna beräkningar.

Träffsäkerheten vid en 15-procentig felmarginal jämfört med 2006 års nettokostnader ligger för nuvarande utjämning i nivå med 2007 års utjämning om index uppdateras till 2006 års nivå, men ca 9 procentenheter lägre om ingen indexuppdatering görs.

**Tabell 6.4** Träffsäkerhet vid alternativa preliminära beräkningar av LSS-utjämningen för 2008

Modellalternativ	Grundläggande standardkostnad	Slutlig standardkostnad
Nuvarande system, uppdaterade index	56,6	90,3
Nuvarande system, ej uppdaterade index	56,6	81,5
Föreslagen modell inkl. koncentrationsindex, uppdaterade index	56,9	92,4
Föreslagen modell exkl. koncentrationsindex, uppdaterat personalkostnadsindex	56,9	92,3

Källa: SCB.

Träffsäkerheten med den föreslagna utjämningen blir något högre än med den nuvarande med uppdaterade index samt något högre än för 2007.

Utfallet av de föreslagna förändringarna per kommun för 2008 redovisas inte för enskilda kommuner i betänkandet.

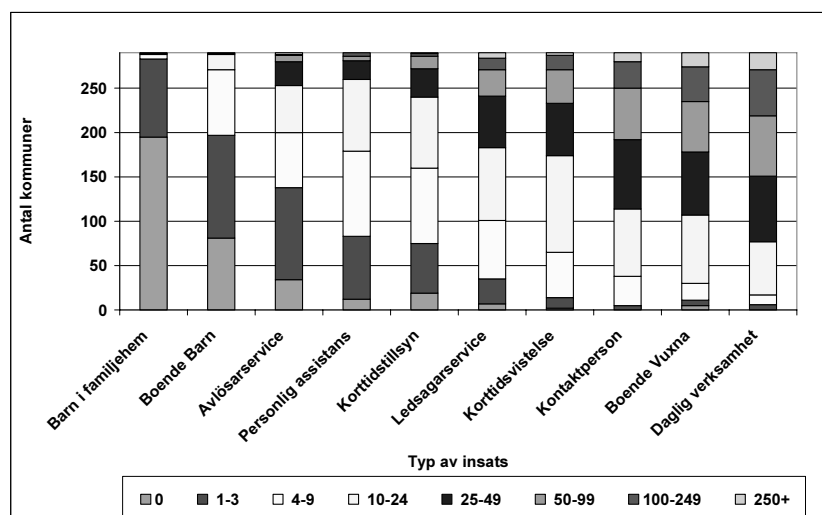
## 6.5 Kan LSS-utjämningen förenklas?

Utredningen vill även redovisa andra möjliga lösningar på hur en utjämning av skillnader i LSS-kostnader mellan kommuner skulle kunna lösas. Ett alternativ som övervägts innebär en förenkling av utjämningsberäkningarna som leder till att påverkbarheten samtidigt begränsades något. Beräkningen av en kommuns standardkostnad begränsas därvid till de LSS-insatser som har de största kostnadsvariationerna mellan kommunerna, dvs. boende för vuxna, daglig verksamhet och personlig assistans enligt LSS och LASS. Kostnadsfördelningen mellan de ingående LSS-insatserna uppdateras där det är aktuellt i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 6.4.1 och personer boende i särskilt anpassad bostad ingår ej. För personer som har både insatsen boende för vuxna och insatsen personlig assistans ingår, liksom i utredningens förslag, endast den första insatsen i beräkningen av standardkostnaden. Koncentrationsindex ingår inte i beräkningarna och en omräkning av personalkostnadsindex görs.

Kostnadsutjämningen skulle således begränsas till att omfatta de insatser där kostnadsvariationerna mellan kommunerna är störst och där variationer av betydelse mellan kommuner förekommer. I beräkningen av standardkostnaden ingår därför inte de LSS-insatser där kostnadsvariationerna mellan kommunerna är små. Att begränsa antalet insatser i beräkningen av standardkostnaden innebär både en förenkling och en minskad påverkbarhet i utjämningen. Samtidigt ökar risken för att utjämningen kan få styrningseffekter på besluten om LSS-insatser. Det finns ett incitament för kommunerna att förorda sådana insatser som beaktas i kostnadsutjämningen framför sådana som inte ingår i beräkningen under förutsättning att de olika insatserna är utbytbara. Valet av LSS-insatser i en förenklad utjämning bör i så fall göras så att risken för att de utvalda insatserna är utbytbara mot de som inte valts ut är så liten som möjligt.

Vissa insatser, t.ex. barn i särskilt boende, förekommer inte i alla kommuner medan andra insatser, t.ex. daglig verksamhet, förekommer i samtliga kommuner. Barn i familjehem förekommer inte alls i 2/3 av kommunerna och endast ett fåtal kommuner har fler än tre personer som beviljats insatsen.

Diagram 6.6 Antal LSS-insatser per kommun efter typ av insats 2005



Källa: Bearbetning av Socialstyrelsens insatsstatistik.

Det är även betydande skillnader i den totala kostnaden för de olika insatserna och hur mycket var och en av insatserna omfördelar i kostnadsutjämningen. Insatsen barn i familjehem omfördelar endast 20 miljoner kronor medan insatsen boende vuxna omfördelar 1,9 miljarder kronor.

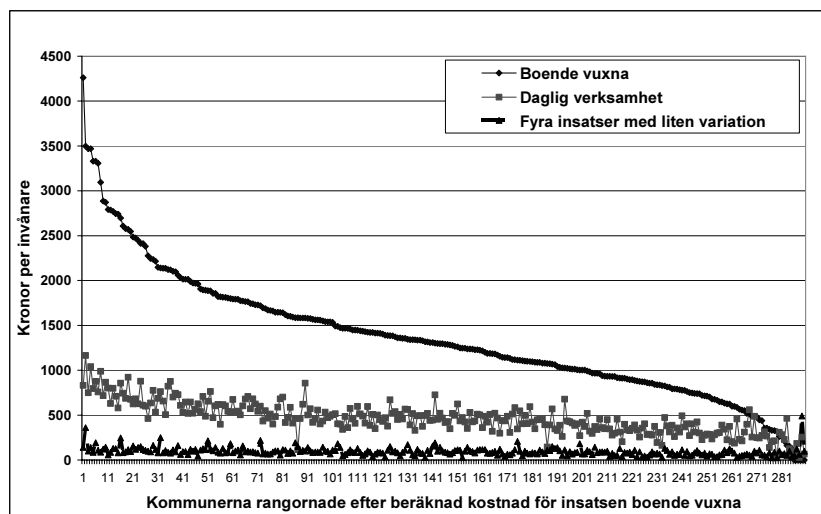
**Tabell 6.5 Beräknad kostnad per insattstyp och omfördelning i LSS-utjämningen exklusive inverkan av K-IX och PK-IX**

	Personlig assistans	Ledsagar-service	Kontaktperson	Avlösarservice	Korttidsvistelse	Korttids-tillsyn	Boende			Daglig verksamhet
							Barn, övrigt	Barn i familjehem	Vuxna	
Totkost, mnkr	2 184	221	385	166	1 938	870	897	37	12 492	4 159
Kr/inv i riket	241	24	43	18	214	96	99	4	1 381	460
Max, kr/inv	2 179	208	142	60	578	291	1 576	364	4 260	1 165
Min, kr/inv	0	0	2	0	0	0	0	0	0	29
Omfördeln, mnkr	516,8	53,9	80,4	34,6	256,7	138,3	311,8	20,3	1933,5	498,8
% omfördeln inom insats	23,7	24,5	20,9	20,8	13,2	15,9	34,7	55,5	15,5	12,0
% av tot omfördeln netto	18,8	2,0	2,9	1,3	9,3	5,0	11,3	0,7	70,3	18,1
% av tot omfördeln brutto	12,4	1,3	1,9	0,8	6,1	3,3	7,5	0,5	46,3	11,9

*Källa:* Egna beräkningar.

Den i utjämningen schablonberäknade standardkostnaden för insatsen boende vuxna varierar för 2005 mellan 0 och 4 260 kronor per invånare. Skillnaderna är betydligt mindre för flertalet övriga insatser även om höga värden kan förekomma för enstaka mindre kommuner. Av diagram 6.7 framgår att variationerna i kostnad för boende vuxna varierar betydligt, medan summan av de fem insatser med lägst kostnad varierar avsevärt mindre.

**Diagram 6.7** Kostnad per invånare för vissa LSS-insatser. Schablonberäknat och rangordnat efter insatsen boende vuxna



Källa: Egna beräkningar.

Denna förenklade utjämningsmodell har beräknats i två alternativ, ett som utgår från de två insatserna särskilt boende för vuxna och daglig verksamhet. Det andra alternativet utgår från de två nämnda insatserna plus personlig assistans enligt både LSS och LASS, dvs. fyra insatser. I förekommande delar har genomsnittskostnaderna för olika insatser uppdaterats som i utredningens förslag liksom att antalet boende i särskilt anpassad bostad inte ingår. Genom att begränsa antalet insatser i förhållande till nuvarande utjämning och utredningens förslag uppnår man inte den totala nettokostnaden för kommunernas LSS-verksamhet. En uppräknings görs därför till den riksgenomsnittliga nettokostnaden för LSS. Koncentrationsindex tas bort och personalkostnadsindex beräknas utifrån de totala personalkostnaderna, dvs. i praktiken inklusive samtliga insatser trots att endast de dyraste insatserna ingår. Att utgå från de totala personalkostnaderna vid beräkningen av personalkostnadsindex i en utjämningsmodell som inte omfattar samtliga insatser innebär en viss schablonisering. Genom RS ges dock inga möjligheter att beräkna de enskilda kommunernas personalkostnader för delar av LSS-verksamheten. Som framgår av tabellerna 6.4 och 6.6 är det

nödvändigt att ett personalkostnadsindex ingår i beräkningarna för att en tillräckligt hög träffsäkerhet ska kunna uppnås.

De här skisserade förändringarna skulle föranleda ändring i 3 § LSS-utjämningslagarna och ändringar i LSS-utjämningsförordningen. Under förutsättning att LSS-kommittén inte föreslår förändringar i nuvarande ansvarsfördelning för LSS och LASS eller föreslår större förändringar av innehållet i nuvarande LSS-insatser borde det vara fullt möjligt att införa även dessa förändringar från den 1 januari 2009.

Då denna förenklade lösning skulle innebära en viss begränsning av påverkbarheten blir förutsättningarna att överföra LSS-utjämnningen till det kommunalekonomiska utjämningsystemet något större i förhållande till utredningens förslag.

### 6.5.1 Ekonomiska effekter

Utfalleffekterna för varje kommun av de här föreslagna förändringarna har beräknats som om de införts 2007. Utfallet för enskilda kommuner redovisas dock inte i betänkandets bilagor. Som ett mått på utjämningsystemets träffsäkerhet har vi jämfört kommunens utfall i kostnadsutjämnningen med kommunens redovisade nettokostnad för LSS-verksamhet.

**Tabell 6.6** Träffsäkerhet vid alternativa beräkningar av LSS-utjämnningen för 2007

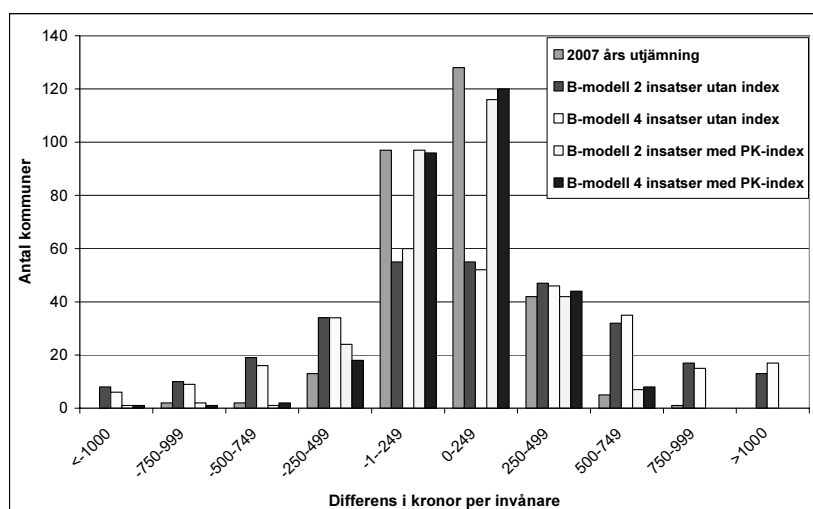
Modellalternativ	Grundläggande standardkostnad	Slutlig standardkostnad
Nuvarande system	59,3	90,5
Beräkningsalternativ med 2 insatser exkl. pkindex	53,5	57,7
Beräkningsalternativ med 4 insatser exkl. pk-index	50,9	59,7
Beräkningsalternativ med 2 insatser inkl. pk-index	53,5	90,4
Beräkningsalternativ med 4 insatser inkl. pk-index	50,9	90,0

Källa: SCB.

Träffsäkerheten med två alternativt fyra LSS-insatser och med ett personalkostnadsindex blir i nivå med nuvarande utjämningsystem vilket innebär att någon nämnvärt försämrad träffsäkerhet inte uppkommer trots begränsningen till betydligt färre faktorer i beräkningarna. Utjämningsystemet förenklas därigenom samtidigt som påverkbarheten blir något mindre än i nuvarande utjämning och enligt utredningens förslag. Samtidigt finns det en viss risk för att kommunernas i sina beslut om insatser, då det är möjligt, tenderar att prioritera insatser som ingår i kostnadsutjämningsberäkningarna framför de som inte ingår.

Av diagram 6.8 framgår att skillnaderna mellan kommunernas beräknade standardkostnader 2007 enligt nuvarande utjämningsmodell och de förenklade utjämningsmodellerna och deras redovisade nettokostnader två år tidigare är relativt likartade. Utan personalkostnadsindex blir dock träffsäkerheten för den grundläggande standardkostnaden sämre än motsvarande för nuvarande utjämningsmodell och enligt utredningens förslag.

**Diagram 6.8 Kommunerna fördelade efter skillnad mellan standardkostnad 2007 enligt nuvarande utjämning förenklad modell och redovisade nettokostnader 2005**

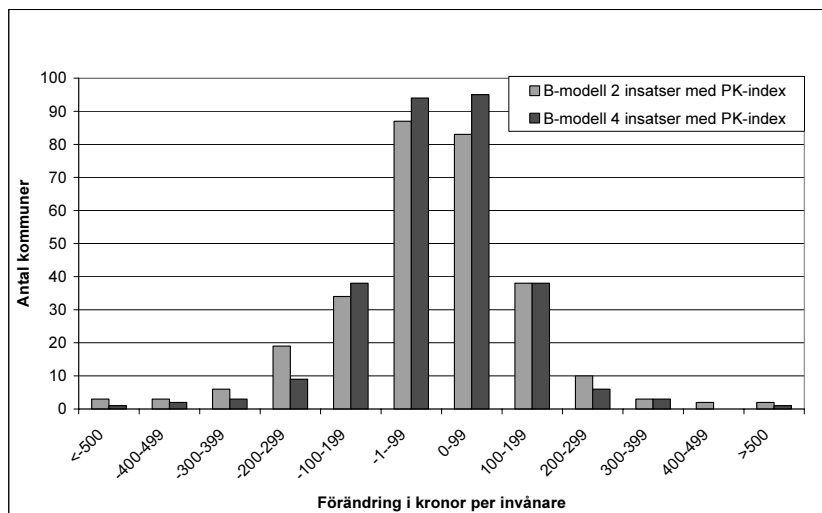


Källa: Bearbetning av underlag från SCB.



Knappt 60 procent av kommunerna får med två LSS-insatser förändrade bidrag/avgifter på mindre än 100 kronor per invånare. Med fyra insatser ökar denna andel till 65 procent.

**Diagram 6.9 Utfallsförändring med förenklad utjämning jämfört med 2007 års utjämning**



Källa: Bearbetning av underlag från SCB.

Liksom i utredningens förslag skulle ca 15 kommuner förlora över 200 kronor per invånare och som mest närmare 550 kronor per invånare om fyra insatser ingår i beräkningarna. Cirka 10 kommuner får en förbättring med över 200 kronor per invånare och som mest drygt 500 kronor per invånare. Om endast två LSS-insatser ingår i beräkningarna blir skillnaderna något större.

Preliminära beräkningar för 2008 ger ungefär samma träffsäkerhet som 2007, dvs. runt 90 procent och i nivå med nuvarande utjämning med uppdaterade index men något sämre än den av utredningen föreslagna.

## 6.6 En opåverkbar kostnadsutjämning, men först på längre sikt

En viktig uppgift för utredningen har varit att undersöka möjligheterna att minska påverkbarheten på utfallet i LSS-utjämningen för den enskilda kommunen. Men enligt tidigare analyser och enligt de undersökningar utredningen låtit göra (se avsnitt 6.2 och bilaga 3) finns det uppenbarligen inga strukturella faktorer som i tillräckligt hög grad samvarierar med omfattningen av kommunernas LSS-insatser eller kostnaderna för verksamheten.

Orsaken till att det inte går att hitta opåverkbara strukturella faktorer, som förklarar de stora kostnadsskillnaderna mellan kommunerna är som nämnts tidigare att söka i historiska förhållanden. Före 1995 tillhörde vård och service för funktionshindrade personer till största delen landstingens ansvarsområde och när kommunerna övertog ansvaret för LSS-verksamheten enligt den nya lagstiftningen fick de ordna bostäder, vård och service inom kommunen och strukturen blev på detta sätt mer eller mindre permanentad, trots att det egentligen inte fanns något skäl för att just denna kommun skulle göra stora insatser. Till bilden hör också att de kommuner, som var framstående i detta arbete, kom att fungera som "vårdmagneter" och dra till sig funktionshindrade personer, som var i behov av olika specialiserade verksamheter. Så länge kommunerna får full kostnadskompensation är detta inget större problem för kommunen, men om finansieringssystemet inte fungerar tillfredsställande kan det uppstå en besvärlig situation för kommunen.

På sikt bör man kunna räkna med att de nuvarande stora skillnaderna jämnas ut. För detta talar att tillflödet av nya funktionshindrade personer inte är bestämt av den nuvarande strukturen. Kvarstående orsaker till de kommunala skillnaderna skulle dock kunna vara genetiska faktorer, när det gäller utvecklingsstörning, samt den ovan nämnda specialiseringstrenden.

För att undersöka om det sker någon utjämning av den nuvarande strukturen har samtliga Sveriges kommuner utom två rangordnats utgående från andelen med LSS-insatser i åldersgruppen 23–64 år 2000 och på basis av denna rangordning indelats i 10 decilgrupper om vardera 28–29 kommuner. Tabell 6.7 visar genomsnittet för andelen med insatser år 2000 respektive år 2005 samt den procentuella ökningen av genomsnittet mellan åren för

respektive decilgrupp. Genomsnittet per grupp är beräknat oviktat, dvs. utan hänsyn till antalet personer i respektive kommun.

**Tabell 6.7** Genomsnittlig andelen med LSS-insatser per decilgrupp år 2000 och år 2005 samt procentuell ökning.

Decilgrupp	Andel 2000	Andel 2005	Ökning 00-05	Förändring jämfört med totalt	Förändring jämfört med totalt per år
1	94	108	14.3%	-13.6%	-2.9%
2	73	90	22.9%	-7.1%	-1.5%
3	62	80	28.9%	-2.6%	-0.5%
4	57	78	35.4%	2.4%	0.5%
5	52	69	32.6%	0.2%	0.0%
6	47	65	37.9%	4.2%	0.8%
7	43	61	41.3%	6.8%	1.3%
8	38	53	38.3%	4.6%	0.9%
9	32	48	50.3%	13.6%	2.6%
10	22	39	77.5%	34.2%	6.1%
<b>Totalt</b>	<b>52</b>	<b>69</b>	<b>32.3%</b>		

Som framgår av tabellen är ökningstakten 2000–2005 högre, ju högre decilgrupp, dvs. det pågår en successiv utjämning av andelen i befolkningen med LSS-insatser. För kommunerna med den största LSS-verksamheten - räknat i andel av befolkningen med insatser – ökade som genomsnitt andelen med insatser under perioden 2000–2005 relativt lite under det att den ökade kraftigt i kommunerna med medelstor och liten LSS-verksamhet. I kolumnen näst längst till höger beräknas ökningstakten i förhållande till genomsnittet för alla kommuner. I kolumnen längst till höger är detta omräknat till årsbasis.

En ny princip för LSS-utjämning skulle kunna vara att utgå från de historiska förhållandena och till dessa foga en mekanism för successiv utjämning av kostnaderna. Den senare skulle kunna baseras på den trend som uppmätts för en basperiod, exempelvis den senaste femårsperioden. Den uppmätta förändringen är i efterhand opåverkbar för den enskilda kommunen eftersom den redan inträffat och den successiva utjämningen är en förändring som direkt kan observeras och mätas.

Tekniskt skulle detta kunna gå till så att för ett givet år beräknas för varje kommun en standardkostnad för LSS-verksamheten genom att kommunens kostnad för verksamheten basåret multipliceras med ett utvecklingsindex, som förändras med en årlig, negativ eller positiv procentsats. Procentsatsen görs beroende av den relativa omfattningen av kommunens verksamhet per invånare jämfört med riksgenomsnittet för basåret och kalibreras så att den överensstämmer med trenden för kommuner med samma relativa omfattning av verksamheten under en basperiod. Den erhållna standardkostnaden används sedan för att beräkna utjämningen mellan kommunerna.

Ett sätt att beräkna procentsatsen kan vara att indela kommunerna i "klasser" beroende på omfattningen av LSS-verksamheten mätt som andel personer med LSS-insatser i förhållande till befolkningen. För varje klass bestäms utvecklingen av kostnaden per invånare i fasta priser under basperioden. Utvecklingstakten räknas om till en årlig förändring. Den reduceras sedan med den motsvarande årliga, totala utvecklingen för samtliga kommuner så att den blir positiv för den kommunklass, som haft en snabbare utveckling, och negativ för den som haft en långsammare.

Genom att kostnadsutvecklingen på senare år genomsnittligt varit lägre för kommuner med höga kostnader per invånare än för dem med låga, skulle de förra erhålla ett lägre utvecklingsindex än de senare. Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna skulle på detta sätt successivt komma att avklinga i takt med den uppmätta trenden.

Metoden behöver analyseras närmare i olika avseenden för att se vilka effekter den skulle medföra under olika antaganden. En simuleringsmodell har därför utvecklats, där det är möjligt att studera utfallet såväl totalt för kommunerna som för enskilda kommuner under olika förutsättningar (se bilaga 5).

De alternativ som studerats avser dels valet av intervall för uppdatering av systemet (basperiodens längd), dels om uppdateringen också skall omfatta beräkning av ett nytt utjämningsindex som då baseras på den senast tillgängliga kostnadsutvecklingen. Simuleringsmodellen har utvecklats i fyra basvarianter med olika uppdateringsintervall – 2, 3, 4 och 6 år. Initial basperiod för beräkningen är i tvåårsmodellen 2004–2006, i treårsmodellen 2003–2006 etc.

De faktiska kostnaderna, som normkostnaderna ska utgå från, avser initialt i samtliga fall år 2006. Modellberäkningarna utgår från redovisningen av kostnader och insatser för LSS-verksamheten

under åren 2000–2006. För ett 70-tal kommuner saknas uppgifter på antingen kostnader eller insatser under ett eller flera av dessa år. För att få full jämförbarhet mellan olika tidsperioder har därför dessa kommuner uteslutits.

Utjämningsindex för den första perioden bestäms genom regression avseende kostnadsutvecklingen under respektive basperiod. Indexet anges i procent, där 100 betyder oförändrad kostnad. Genom att kommunerna med höga kostnader per invånare som genomsnitt haft en lägre kostnadsutveckling än kommuner med låga kostnader blir utjämningsindex för de förra lägre än 100 och för de senare högre.

Formeln för utjämningsindex är:

$$U = K \cdot \text{Kost} + L,$$

där U = Utjämningsindex och

Kost = Kostnad per invånare för LSS-verksamheten samt

K och L = de skattade koefficienterna.

I tabell 6.8 visas koefficienterna K och L skattade för olika tidsperioder. Som exempel visas också utfallet för en kommun med en årskostnad på 4 250 respektive 1 700 kronor per invånare. Den högre siffran är omkring medelvärdet för de 10 procent av kommunerna som ligger högst och den lägre för de 10 procent som ligger lägst.

**Tabell 6.8** Koefficienter och utfall av utjämningsindex skattat på olika basperioder

Basperiod	K-koefficient	L-koefficient	Utfall vid kostnad	
			4 250 kr/inv	1 700 kr/inv
2000–2003	-0.0012	103.0	97.9	101.0
2000–2006	-0.0017	104.5	97.3	101.6
2002–2006	-0.0020	105.5	97.0	102.1
2003–2006	-0.0018	105.2	97.6	102.1
2004–2006	-0.0013	103.8	98.3	101.6

Som framgår av tabellen varierar skattningarna något beroende på vilken tidsperiod som använts.

Utjämningsindex avser i tvåårsmodellen initialt åren 2006–2009 och är då baserat på kostnadsutvecklingen 2004–2006 samt kostnaden per invånare år 2004, dvs. med två års fördröjning beroende på den tid det tar innan kostnadsdata blir tillgängliga. Med hjälp av utjämningsindex och den faktiska kostnaden per invånare år 2006 beräknas normkostnaden för åren 2008–2009. I modellen beräknas också en simulerad faktisk kostnad för åren 2007–2009.

Utjämningsindex uppdateras sedan på basis av den simulerade kostnadsutvecklingen 2006–2008 samt kostnaderna per invånare år 2006. Simuleringen fortsätter sedan på samma sätt med beräkning av utjämningsindex för följande period.

De simuleringar som utredningen låtit göra, och som redovisas i bilaga 5, pekar på att den här redovisade metoden skulle kunna vara en möjlig lösning på LSS-utjämningen, men att det skulle ta relativt lång tid, förmodligen ett par decennier, innan fördelningen av LSS-kostnaderna skulle vara jämn.

Spridningen i kommunernas faktiska kostnadsutveckling är en mycket kritisk parameter för LSS-kostnadsutjämningen. Om spridningen är hög blir avvikelsen stor mellan normkostnad och faktisk kostnad, dvs. utjämningen fungerar dåligt. Som anförts ovan har spridningen initialt bestämts empiriskt med utnyttjande av data från 2000–2006 beroende på modellvariant. Kostnads-spridningen antas sedan vara konstant under hela simuleringsperioden.

Å andra sidan är det rimligt att anta att införandet av ett utjämningsystem baserat på normkostnad leder till en minskad spridning i den faktiska kostnadsutvecklingen mellan kommuner eftersom det inte längre blir möjligt att få kostnadstäckning genom utjämning för kostnader som överstiger normkostnaden. Systemet skulle vidare kunna innehålla incitament till besparingar genom att kompensation inte ges för en kostnadsutveckling snabbare än genomsnittet för kommuner på samma kostnadsnivå. Effekterna av en reducerad spridning i kommunernas faktiska kostnadsutveckling skulle, som redovisas i bilaga 5, leda till ett bättre fungerande utjämningsystem.

LSS-verksamheten är mycket speciell genom att det i små kommuner kan uppstå eller försvinna mycket stora kostnader per invånare genom enstaka, mycket kostsamma fall, som kan tillkomma eller avvecklas inom en kort tidsperiod. Detta är omöjligt

att förutse i ett utjämningsystem. En rimlig lösning kan vara att man antingen löser detta på försäkringsbasis i någon form, genom undantagsbestämmelser för det enskilda fallet eller genom riktade statsbidrag som utbetalas efter ansökan.

Utredningen har här redovisat en möjlig lösning som bygger på för de enskilda kommunerna opåverkbara faktorer. I korthet innebär den att det för varje kommun beräknas en standardkostnad genom att kommunens kostnad för LSS-verksamheten multipliceras med ett utvecklingsindex som förändras med en årlig negativ eller positiv procentsats. Procentsatsen relateras till verksamhetens omfattning i kommunen. Allt eftersom nya kostnadsdata kommer fram blir det möjligt att med hjälp av simuleringsmodellen göra ytterligare analyser för att belysa systemets egenskaper i olika avseenden och bestämma en slutlig systemutformning.

Metoden måste dock utvecklas ytterligare och kan införas först när tillräckligt empiriskt underlag finns tillgängligt vilket uppskattas ta omkring fem år.

## 7 Införandet av de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämnningen

### 7.1 När bör de föreslagna förändringarna införas?

**Utredningens förslag:** Förändringarna i kostnadsutjämnningen för LSS-verksamhet bör införas från och med den 1 januari 2009.

Införandeperioden för kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet pågår till och med 2008.<sup>1</sup> Under 2008 begränsas avgiften som en kommun ska betala till högst 1 450 kronor per invånare och endast ett begränsat antal kommuner torde komma att beröras. År 2007, då avgiftsgränsen var 1 150 kronor per invånare, begränsades avgiften för 15 kommuner. Fram till och med 2006 skedde en reduktion av det bidrag som en kommun hade rätt till.

Under förutsättning att LSS-kommittén inte föreslår förändringar i nuvarande ansvarsfördelning för LSS och LASS eller föreslår större förändringar av innehållet i nuvarande LSS-insatser bör våra förslag kunna införas från och med den 1 januari 2009.

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

Skälet till att LSS-utjämnningen lagts som ett separat system skiljt från det kommunalekonomiska utjämnningssystemet är att underlaget för beräkningen av standardkostnaden skiljer sig från

---

<sup>1</sup> Se punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till LSS-utjämningslagarna.



underlaget i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnings. Där utgörs underlaget för beräkningarna av faktorer som anses uppfylla kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen. Underlaget i

LSS-utjämnings utgörs däremot av beslut om insatser som kommunerna själva fattat och som kommunen redovisat till Socialstyrelsen. Dessutom baseras beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisat till SCB i räkenskapsammandraget.

Då våra förslag inte ändrar denna påverkbarhet i någon större utsträckning finns ingen grund för att föreslå att LSS-utjämnings redan 2009 överförs till det kommunalekonomiska utjämnings-systemet. Om personalkostnadsindex kunde tas bort och effekterna av detta index kunde beaktas på annat sätt vore det inte helt orimligt att föra in kostnadsutjämnings för LSS som en delmodell i den kommunalekonomiska kostnadsutjämnings.

För att minska kommunernas påverkbarhet har vi diskuterat möjligheterna att ersätta personalkostnadsindex med möjligheten att söka ett riktat statsbidrag för kommuner med funktionshindrade med omfattande vårdbehov. Detta skulle dock skapa behov av administrativa resurser och en viss påverkbarhet för berörda kommuner skulle ändå kvarstå i samband med ansökningsförfarandet.

## 7.2 Förslag till nya införanderegler

**Utredningens förslag:** Kommuner som till följd av utredningens förslag får en utfallsförsämring överstigande 200 kronor per invånare har rätt till ett tillfälligt införandebidrag under 2009 motsvarande det belopp som överstiger 200 kronor per invånare.

De föreslagna förändringarna leder för det stora flertalet kommuner till begränsade förändringar av bidrag och avgifter varför någon motsvarande införandeperiod som när systemet infördes inte behövs. Genom de föreslagna förändringarna är det ca 15 kommuner som förlorar mer än 200 kronor per invånare och som mest drygt 400 kronor per invånare.

Vi anser att de kommuner som får en avgiftshöjning eller en bidragsminskning till följd av de föreslagna förändringarna som överstiger 200 kronor per invånare bör få ett bidrag motsvarande det belopp som överstiger 200 kronor per invånare. Mot bakgrund av att den största försämringen är ca 400 kronor per invånare bör bidraget endast utgå under ett år, dvs. införandeåret 2009.

Bidraget bör beräknas enligt följande. En kommun vars bidrag 2008 minskar eller vars avgift 2008 ökar med mer än 200 kronor per invånare enligt förslaget jämfört med en kommuns bidrag respektive avgift enligt nuvarande system om de föreslagna förändringarna skulle ha gällt för 2008 har rätt till ett tillfälligt införandebidrag under 2009 motsvarande det belopp som överstiger 200 kronor per invånare. Om de föreslagna förändringarna införts 2007 har kostnaderna för införandereglerna beräknats till ca 20 miljoner kronor. Vi föreslår att kostnaderna för införandereglerna finansieras antingen genom en motsvarande minskning av anslaget 48:1 Kommunalekonomisk utjämning eller genom en motsvarande nivåjustering av anslaget 48:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader.

De föreslagna införandereglerna återfinns i utredningens författningsförslag.

## 8 LSS-utjämningsens fortlevnad

**Utredningens förslag:** Utjämningsystemet bör bli föremål för en löpande uppföljning och utvärdering.

Regeringen redovisade i propositionen Utjämnings av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade (prop. 2002/03:151) bedömningen att utjämningsystemet kontinuerligt bör följas upp och ses över. Dessförinnan hade Kommittén utjämnings av LSS-kostnader föreslagit att en uppföljningsgrupp skulle tillsättas för att årligen följa upp utjämningsystemet.

LSS-utjämningskommittén har under ca ett och ett halvt år följt upp utjämningsystemet och drar nu slutsatsen att en löpande uppföljning av systemet behövs även fortsättningsvis för att följa kostnadsutvecklingen och träffsäkerheten.

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet och dess föregångare har varit under mer eller mindre ständig uppföljning och utredning sedan början av 1990-talet. I 2007 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen att den avser att ge Statskontoret i uppgift att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnings och att senare ta ställning till den närmare utformningen av detta. Vi anser att kostnadsutjämnings för LSS, i likhet med systemet för kommunalekonomisk utjämnings, bör bli föremål för en motsvarande löpande uppföljning och utvärdering. Det kan finnas fördelar med att förlägga uppföljnings av LSS-utjämnings till samma organisation som kommer att ansvara för uppföljnings av den kommunalekonomiska utjämnings. Vi avstår dock ifrån att lämna förslag om i vilken form eller var en sådan uppföljning bör ske.

Socialstyrelsen har uppdraget att utveckla statistiken inom kommunal äldre- och handikappomsorg. Den kontinuerliga registrering av insatser m.m. inom äldre- och handikappomsorgen som avses insamlas fr.o.m. januari 2009 bör göras på ett sådant sätt att

den kan utnyttjas för att utveckla LSS-utjämnings (se avsnitt 4.6.2).

Sedan kostnadsutjämnings för LSS infördes har Socialstyrelsen och SCB svarat för uppgiftsinsamling, granskning och publicering av insatsstatistik och räkenskapssammandrag från kommunerna. SCB har ansvarat för utjämningsberäkningarna och Skatteverket för beslut om bidragens och avgifternas storlek och deras utbetalning och avräkning i samband med utbetalning av kommunal-skattemedel. Kommunerna kan påtala brister i underlaget för beslutet till Skatteverket.

En samrådsgrupp med representanter från dessa tre myndigheter samt Försäkringskassan, Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting samråder kring olika frågor som uppkommer inför de årliga utjämningsberäkningarna. Vår bedömning är att denna samrådsgrupp har en viktig funktion för att upprätthålla och förbättra kvalitén i underlaget för beräkningarna.

Vi ser ingen anledning att föreslå förändringar i de olika myndigheternas ansvar vad rör LSS-utjämnings. Samrådsgruppens roll kan eventuellt behöva preciseras när formerna för en löpande uppföljning av LSS-utjämnings ska utformas och fastställas.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

#### 1 §

Bestämmelsen överensstämmer med motsvarande bestämmelser i 1 § LSS-utjämningslagarna. I bestämmelsen har dock, för tydlighets skull, även lagts till en hänvisning till LASS.

#### 2 §

I paragrafens *första* och *andra stycke*, som motsvarar 2 § första stycket LSS-utjämningslagarna, anges vilka kostnader för kommunerna som ska ingå i kostnadsutjämningen. Insatsen enligt 9 § 9 LSS rymmer såväl bostad med särskild service för vuxna som insatsen annan särskilt anpassad bostad för vuxna. Till skillnad från vad som gäller i dag ska sistnämnda insats inte ingå i kostnadsutjämningen. Av andra stycket framgår att inte heller biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt 9 § 2 LSS ska ingå i beräkningen om en person har beviljats både den insatsen och insatsen bostad med särskild service.

En bestämmelse motsvarande *tredje stycket* återfinns i 2 § andra stycket LSS-utjämningslagarna.

#### 3–7 §§

Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med 3–7 §§ LSS-utjämningslagarna.

## **9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.**

### **4 §**

Föreslagna ändringar utgör endast följdändringar. Hänvisningar till LSS-utjämningslagarna har ersatts av en hänvisning till 6 § i den här föreslagna lagen om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

# Kommittédirektiv



## Uppföljning av kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS

Dir.  
2006:15

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 2006

### Sammanfattning av uppdraget

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

Sammanfattningsvis skall utredaren

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

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

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

## Bakgrund

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

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

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

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

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

Den ekonomiska regleringen av huvudmannaskapsförändringen skedde genom en skatteväxling, dvs. att landstinget sänkte skatte-



satsen så mycket att det motsvarade kostnaderna för den överförda verksamheten och att kommunerna i länet höjde skattesatsen i motsvarande mån. Till följd av ojämnt fördelade övertagna kostnader mellan kommunerna inom respektive län träffades länsvisa överenskommelser om s.k. mellankommunala utjämningsystem. Den länsvisa kostnadsutjämnningen löstes på olika sätt i enskilda län, vilket resulterade i att det uppstod flera olika typer av modeller för utjämning mellan kommuner – modeller med olika varaktighetstider.

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

Under perioden 2001–2003 lämnades två statsbidrag till kommuner som kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt LSS (prop. 1999/2000:115 för 2001–2002 och prop. 2002/03:1 för 2003). Dessa bidrag infördes i avvaktan på att ett nationellt system för utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS skulle införas. Statsbidragen har varit en form av högkostnads-skydd för vissa kommuner. Det ena statsbidraget på 350 miljoner kronor per år kompenserade kommuner med höga redovisade kostnader och det andra statsbidraget på 100 miljoner kronor per år lämnades, efter ansökan, till kommuner som hade särskilt höga kostnader på individnivå. Regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera fördelningsmodellen för dessa statsbidrag. Socialstyrelsens slutsats i slutrapporten (dnr Fi2002/995) var bl.a. att vissa kommuner överkompenserades genom den valda modellen. I syfte att få säkrare statistik fick Socialstyrelsen i uppdrag att fr.o.m. 2000 inhämta statistik för LSS-insatser på individnivå.

Regeringen tillsatte i december 2000 en parlamentarisk kommitté med uppgift att föreslå hur en utjämning av kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt LSS skulle kunna utformas. I november 2002 redovisade kommittén, som antog namnet Kommittén för utjämning av LSS-kostnader, sitt förslag till utjämningsystem i betänkandet Utjämning av LSS-kostnader (SOU

2002:103). Sedan betänkandet remissbehandlats och Lagrådets yttrande över lagförslagen inhämtats, överlämnade regeringen i september 2003 propositionen Utjämnning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade till riksdagen (prop. 2002/03:151).

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

Ett kostnadsutjämningsystem för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes från och med den 1 mars 2004 (prop. 2002/03:151, bet. 2003/04:FiU9, rskr. 2003/04:40). Systemet regleras i lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade respektive lagen (2003:887) om utjämningsbidrag för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-utjämningslagarna) samt i förordningen (2004:9) om utjämningsbidrag till och utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-utjämningsförordningen). Hittills har utjämningsystemet tillämpats under 2004 och 2005. Huvudsyftet med utjämnningen är att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS trots stora skillnader i andelen personer med beslut om insatser enligt LSS och stora kostnadsskillnader för LSS-verksamhet. Kostnadsutjämningsystemet för LSS är nationellt, och utjämnningen sker i ett separat system helt skiljt från det ordinarie utjämningsystemet för kommuner och landsting.

Kostnadsutjämningsystemet omfattar samtliga kommuner. För varje kommun beräknas en standardkostnad i kronor per invånare för LSS-verksamhet. Kostnadsutjämnningen sker genom att kommuner med en beräknad standardkostnad under riksgenomsnittet betalar en avgift till staten som motsvarar skillnaden mellan kommunens standardkostnad och den genomsnittliga standardkostnaden i landet. Kommuner med en beräknad standardkostnad över riksgenomsnittet får på motsvarande sätt ett bidrag av staten. Särskilda införanderegler tillämpas under 2004–2008 och kostnaderna för införandereglerna finansieras under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. När systemet är fullt infört kommer summan av bidragen i landet att motsvara summan av avgifterna. Sta-

tistiska centralbyrån (SCB) svarar för beräkningarna i systemet och Skatteverket beslutar om bidrag till och avgifter för kommunerna. Under 2005 omfördelades i LSS-utjämningen närmare 1,8 miljarder kronor mellan kommunerna.

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

Skälet till att LSS-utjämningen lagts i ett separat system skiljt från det ordinarie utjämningsystemet är att underlaget för beräkningen av standardkostnaden skiljer sig från underlaget i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet. I det ordinarie utjämningsystemet utgörs underlaget av faktorer som anses uppfylla kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen. Underlaget i systemet för kostnadsutjämning för LSS-kostnader utgörs däremot av beslut om insatser som kommunerna själva fattat och som kommunen redovisat till Socialstyrelsen. Dessutom baseras beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisat till SCB i det s.k. räkenskapssammandraget.

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

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

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

#### *Andra regeringsuppdrag med anknytning till LSS-utjämnningen*

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

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

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

Assistanskommittén (S 2004:06) skall bl.a. analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen för personlig assistans och konsekvenserna av det delade finansieringsansvaret mellan staten och kom-

munerna samt om detta förskjutit kostnader mellan staten, kommunerna och landstingen. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 mars 2007.

### Behov av uppföljning

Regeringen redovisade i propositionen Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade (prop. 2002/03:151) bedömningen att utjämningsystemet kontinuerligt bör följas upp och ses över eftersom det är första gången som kostnader för insatser enligt LSS kommer att utjämnas genom ett nationellt system. Frågan om utformningen av ett utjämningsystem för insatser enligt LSS är enligt propositionen komplicerad och olika former av beräkningar och antaganden ledde fram till förslaget. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att en kontinuerlig granskning bör ske av hur utjämningsystemet fungerar och om dess utformning i olika delar leder till rättvisa resultat m.m. En annan viktig fråga att granska kan enligt vad regeringen uttrycker i propositionen vara om det finns kopplingar mellan utjämningsystemet och förändringar i kommunernas LSS-verksamhet.

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

För att i kostnadsutjämnningen även kunna ta hänsyn till skillnader i vårdtyngd och till stordriftsfördelar i verksamheten beräknas för varje kommun ett personalkostnadsindex och ett koncentrationsindex. Beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex baseras bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen re-

dovisat till SCB i räkenskapssammandraget. För att begränsa den kommunala redovisningens påverkbarhet på kostnadsutjämnningen uppdateras inte personalkostnads- och koncentrationsindex inför varje års utjämningsberäkning. Graden av påverkbarhet i systemets alla delar behöver följas upp för att det skall bli möjligt att bedöma i vilken utsträckning de av kommunerna lämnade underlagen kan ha inverkat på utfallet.

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

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

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

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

## Uppdraget

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

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

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

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

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

Eftersom underlaget för LSS-utjämnningen utgörs av beslut om insatser som kommunerna fattat kan en påverkbarhet inte uteslutas. Dessutom baseras beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisar. Utredaren skall undersöka om och i så fall hur och i vilken omfattning denna påverkbarhet kan ha inverkat på utfallet i LSS-utjämnningen. En särskild granskning skall göras av de statistiska uppgifter som kommunerna lämnar till statistikansvariga myndigheter. I detta avseende är det av stor vikt att utredaren granskar hur räkenskapssammandraget förändras sedan kommu-

nerna har lämnat uppgifter till SCB året före utjämningsåret fram till det datum Skatteverket fastställer bidrag och avgifter. Utredaren skall särskilt belysa förändringar i räkenskapsammandraget för 2004.

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

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

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

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

Utredaren bör under arbetet samråda med Assistanskommittén.

### **Redovisning av uppdraget**

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

(Finansdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till LSS-utjämnings-  
kommittén (Fi 2006:02)**

**Dir.  
2007:65**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2007

## **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 26 januari 2006 att tillkalla en särskild utredare för att följa upp och se över det nationella kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (dir. 2006:15). Utredningen har antagit namnet LSS-utjämningskommittén. I juni 2006 överlämnade kommittén delbetänkandet Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet (SOU 2006:69). Enligt direktiven skall uppdraget slutredovisas senast den 1 juni 2007.

I en skrivelse begär utredaren att utredningstiden förlängs till den 15 september 2007. Skälen för detta är att kostnadsdata för 2006 års verksamhet skall kunna användas i utredningen.

Utredningstiden förlängs; utredaren skall i stället redovisa uppdraget senast den 15 september 2007.

(Finansdepartementet)

# Fältundersökning om insatser och behov för personer med funktionshinder

Mårten Lagergren

## 1 Bakgrund

Som ett led i LSS-utjämningskommitténs översyn av kostnadsutjämningsystemet för LSS-verksamhet har en studie genomförts av sambandet mellan vårdbehov och omfattningen av LSS-insatser i ett antal kommuner. Skillnader mellan kommunerna när det gäller LSS-insatser kan dels avse antalet personer som får insatser i relation till antalet personer i befolkningen, dels omfattningen av insatserna för de som får insatser. I båda fallen är det av betydelse att se hur dessa förhåller sig till något mått på behov, t.ex. grad av funktionshinder mätt i termer av beroende i aktiviteter för dagligt liv (ADL).

Undersökningen har genomförts i tolv svenska kommuner under juli–augusti månader 2006. De deltagande kommunerna representerar olika delar av landet med olika boendestrukturer. Bland kommunerna ingår såväl kommuner med mycket stor LSS-verksamhet som kommuner med mer begränsad sådan. Undersökningens syfte har varit att bestämma vilka och hur stora insatser en person som genomsnitt får givet olika grad/typ av funktionshinder. Ett syfte har vidare varit att kartlägga variationer mellan kommunerna när det gäller insatsernas omfattning givet olika mått på behoven samt att belysa den individuella variationen i insatser givet behovsmått.

Ett antal kommuner inbjöds i maj 2006 genom brev till kommunstyrelsen att delta i undersökningen. De tolv kommuner

som valde att vara med framgår av tabell 1.1. Kommunerna har sorterats efter andel i befolkningen med LSS-insatser. Uppgifterna avseende antal personer med LSS-insats – totalt respektive per 10 000 invånare – är hämtade från Sveriges officiella statistik 2005 (Socialstyrelsen; Socialtjänst 2006:2, tabell 2) och gäller exklusive personer med råd och stöd som enda LSS-insats.

Som framgår av tabell 1.1 är det en stor spännvidd mellan de deltagande kommunerna när det gäller antalet personer med insats per 10 000 invånare – från 41 (Nykvarn) till 146 (Vännäs). Totalt utgör befolkningen i de deltagande kommunerna omkring 5 % av Sveriges befolkning. Totala andelen personer med insats stämmer ganska väl med riksgenomsnittet – 60 personer per 10 000 invånare.

**Tabell 1.1 Deltagande kommuner i LSS-fältundersökningen 2006**

Kommuner	Antal invånare (1 000-tal)	Antal personer med LSS-insats	D:o per 10 000 pers. i befolkn.
Vännäs	8.4	123	146
Hedemora	15.5	157	101
Söderhamn	26.5	256	97
Mellerud	9.6	93	96
Södertälje	80.6	655	81
Kristinehamn	23.9	168	70
Piteå	40.9	267	65
Trollhättan	53.3	333	62
Finspång	20.9	127	61
Stenungssund	22.9	129	56
Helsingborg	122.1	603	49
Nykvarn	8.4	34	41
<b>Totalt</b>	<b>433</b>	<b>2 945</b>	<b>68</b>

Representanter från de deltagande kommunerna samlades vid två möten i juni respektive augusti 2006 före igångsättningen av undersökningen för genomgång av syfte, tillvägagångssätt, undersökningsprotokoll och tidplan. Vid detta tillfälle gavs möjlighet att ge synpunkter på uppläggning och protokoll, varvid särskilt det senare modifierades på ett flertal punkter.

Undersökningen genomfördes under augusti månad 2006 och avser läget per den 1 augusti 2006. Nedan följer en redovisning av

datamaterial och metodik för undersökningen. Härfter presenteras olika resultat avseende insatser per personkrets respektive behovsgrupp – totalt respektive per kommun. Rapporten avslutas med en sammanfattning av resultaten och en diskussion av vilka slutsatser som undersökningen berättigar till.

Fältundersökningen 2006 utgör en mycket rik kunskapskälla för information om och analys av den kommunala verksamheten för de funktionshindrade. De resultat som presenteras i det följande representerar endast en liten del av de analyser som är möjliga att göra. Ytterligare bearbetningar kan göras per kommun eller sammantaget för studium av olika speciella frågeställningar.

## 2 Material

Den genomförda undersökningen omfattade registrering av alla personer med LSS-insatser (exkl. enbart råd och stöd), varvid dels noterades typ av insats och i förekommande fall omfattning, dels olika faktorer som bedömts påverka behovet av insatser. LSS-verksamheten omfattar förutom råd och stöd följande insatser (för närmare specifikation, se t.ex. Socialstyrelsens statistikrapport 2006:2):

- Personlig assistans
- Ledsagarservice
- Kontaktperson
- Avlösarservice
- Korttidsvistelse
- Korttidstillsyn
- Boende, barn
- Boende, vuxna
- Daglig verksamhet

Samtliga dessa verksamheter ligger inom kommunens ansvarsområde. Förutom LSS-verksamheten registrerades i undersökningen även samtliga personer med insatser enligt LASS (Lagen om assistansersättning) samt personer under 65 år med insatser enligt Socialtjänstlagen (SoL). Följande insatser inom SoL-verksamheten registrerades:

- Hemtjänst
- Boendestöd

- Daglig verksamhet
- Särskilt boende

Skälet till att ta med även personer med LASS- respektive SoL-insatser var att söka skapa en helhetsbild av insatserna för funktionshindrade personer. Bland annat förekommer skillnader i praxis mellan kommunerna om psykiskt funktionshindrade personer får bistånd enligt LSS eller SoL. Genom att båda formerna av insatser här ingår kommer dessa personer med i undersökningen i vilket fall, men typen av insats kommer självfallet noteras olika. För insatserna enligt LASS samt personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice och hemtjänst noterades antal (beslutade) timmar per vecka och för korttidsvistelse antal dygn per månad.

I tabell 2.1 nedan visas andelen av de registrerade personerna med respektive typ av insats per kommun.

**Tabell 2.1 Andel av vårdtagarna med olika insatser per kommun**

	LSS						
	LASS	Personlig assistans	Ledsagning	Kontakt person	Avlösning	Korttidsvistelse	Korttids-tillsyn
Vännäs	7.3 %	1.3 %	55.0 %	25.8 %	9.3 %	11.9 %	10.6 %
Hedemora	21.9 %	25.9 %	1.8 %	33.9 %	1.8 %	8.9 %	2.7 %
Söderhamn	12.8 %	2.9 %	3.9 %	24.3 %	0.7 %	9.3 %	2.0 %
Mellerud	9.1 %	1.7 %	10.7 %	24.0 %	1.7 %	9.1 %	7.4 %
Södertälje	12.0 %	2.9 %	3.9 %	12.4 %	1.9 %	7.5 %	4.4 %
Kristinehamn	9.8 %	5.1 %	16.6 %	24.1 %	4.1 %	8.5 %	3.7 %
Piteå	17.1 %	2.9 %	17.1 %	18.1 %	3.1 %	8.1 %	3.3 %
Trollhättan	10.5 %	3.1 %	13.8 %	13.8 %	2.1 %	11.2 %	7.9 %
Finspång	17.1 %	3.2 %	2.3 %	25.2 %	1.8 %	15.3 %	5.4 %
Stenungssund	14.4 %	4.8 %	5.7 %	10.5 %	1.0 %	30.6 %	5.8 %
Helsingborg	17.0 %	2.9 %	12.9 %	10.2 %	4.0 %	10.2 %	6.3 %
Nykvarn	21.7 %	6.7 %	3.3 %	11.7 %	3.3 %	15.0 %	10.0 %
<b>Totalt</b>	<b>13.9 %</b>	<b>4.1 %</b>	<b>10.3 %</b>	<b>16.3 %</b>	<b>2.7 %</b>	<b>10.3 %</b>	<b>5.1 %</b>

	LSS			SoL			
	Boende vuxna	Daglig verksamhet	Hemtjänst	Boende stöd	Daglig verksamhet	Särskilt boende	
Vännäs	0.0 %	41.1 %	55.0 %	16.6 %	2.0 %	1.3 %	3.3 %
Hedemora	1.8 %	28.1 %	37.1 %	0.0 %	27.2 %	12.1 %	0.5 %
Söderhamn	0.7 %	33.1 %	29.7 %	11.0 %	9.3 %	13.2 %	3.4 %
Mellerud	2.5 %	42.1 %	35.5 %	12.4 %	3.3 %	0.0 %	11.6 %
Södertälje	1.3 %	21.1 %	30.0 %	15.6 %	11.6 %	27.9 %	7.4 %
Kristinehamn	1.0 %	18.0 %	24.1 %	17.0 %	11.2 %	0.0 %	12.2 %
Piteå	0.2 %	22.7 %	25.2 %	16.7 %	5.0 %	3.9 %	6.0 %
Trollhättan	0.7 %	20.9 %	29.1 %	22.0 %	13.2 %	2.3 %	10.1 %
Finspång	0.0 %	29.7 %	25.2 %	14.4 %	8.6 %	5.4 %	4.1 %
Stenungsund	2.9 %	15.8 %	22.0 %	12.0 %	19.1 %	14.8 %	5.7 %
Helsingborg	1.0 %	13.2 %	29.9 %	21.9 %	11.2 %	6.5 %	4.1 %
Nykvarn	1.7 %	15.0 %	36.7 %	1.7 %	15.0 %	25.0 %	5.0 %
<b>Totalt</b>	<b>1.0 %</b>	<b>21.9 %</b>	<b>24.7 %</b>	<b>16.3 %</b>	<b>11.3 %</b>	<b>12.1 %</b>	<b>6.3 %</b>

Det framgår av tabell 2.1 att det är stora skillnader mellan kommunerna när det gäller andelen med olika typer av insatser. Skillnaderna är i en del fall så stora att man kan ifrågasätta om insatserna rubricerats på ett likartat sätt. En orsak till skillnaderna skulle kunna vara skillnader i behov. Ett sätt att specificera behovet är uppdelningen på personkretsar.

Insatser enligt LSS ges till personer som tillhör tre olika personkretsar:

*Personkrets 1:* Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.

*Personkrets 2:* Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.

*Personkrets 3:* Personer med 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 eller service.

Vid undersökningen noterades vilket personkrets personen tillhör. Eftersom undersökningen också omfattade personer med andra insatser än enligt LSS ingår ett betydande antal personer som inte tillhör någon krets. Totalt ingick i undersökningen 5 236 per-

soner. Fördelningen av de registrerade personerna på personkrets per kommun framgår av tabell 2.2 nedan.

**Tabell 2.2** Antal vårdtagare i undersökningen per personkrets och kommun

	Ingen personkrets	Krets 1	Krets 2	Krets 3	S:a i personkrets	Totalt
Vännäs	10	124	3	14	151	151
Hedemora	37	143	6	38	187	224
Söderhamn	113	205	11	79	295	408
Mellerud	24	81	2	14	97	121
Södertälje	589	646	26	139	811	1 400
Kristinehamn	104	146	4	41	191	295
Piteå	148	275	10	87	372	520
Trollhättan	226	266	8	73	347	573
Finspång	39	127	5	51	183	222
Stenungssund	71	123	0	15	138	209
Helsingborg	320	504	30	199	733	1 053
Nykvarn	21	32	2	5	39	60
<b>Summa</b>	<b>1702</b>	<b>2672</b>	<b>107</b>	<b>755</b>	<b>3534</b>	<b>5236</b>

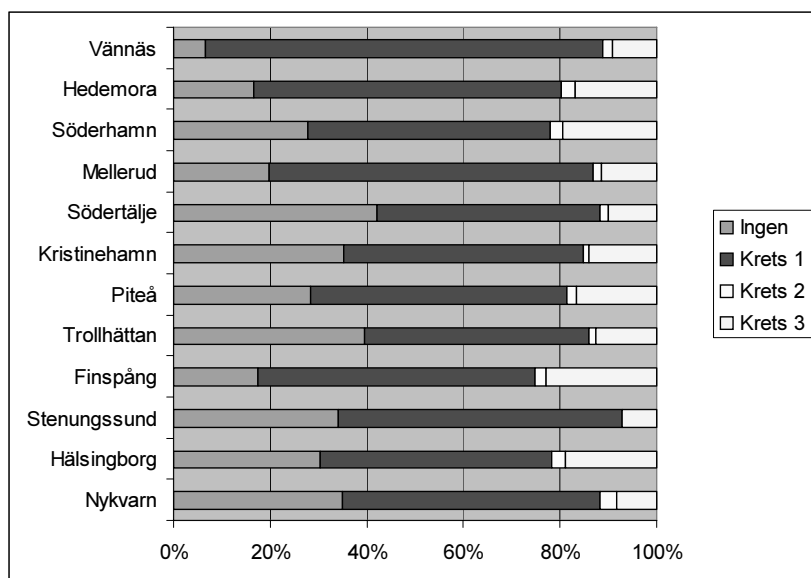
För Vännäs kommun har endast de personer tilldelats personkrets 0, som saknar såväl LSS- som LASS-insatser, vilket kan innebära en viss underskattning av antalet registrerade personer utanför LSS-personkretsen.

Uppgift på personkrets saknas sedan år 2002 i den officiella statistiken. Undersökningen tillför härmed ny viktig information om LSS-verksamheten i och med att det blir möjligt att se vilka insatser som ges till respektive personkrets. Som framgår av tabell 2.2 är fördelningen på personkrets mycket ojämn – personkrets 1 (utvecklingsstörda) dominerar och personkrets 2 är betydligt mindre än de övriga. Omkring två tredjedelar (66 %) av de registrerade personerna i undersökningen tillhörde personkrets enligt LSS. Fördelningen på personkrets per kommun illustreras också av diagram 2.1 nedan.

En viktig del av undersökningen har bestått i att på individnivå ställa samman olika serviceinsatser för personer med funktionshinder med faktorer som är avsedda att beskriva behovet av insatser. För detta ändamål har registrerats olika former av beroenden i

dagligt liv (ADL), grad av rörelsehinder samt olika kommunikativa hinder. Med hjälp av dessa uppgifter har konstruerats ett index och på basis av detta har en indelning gjorts av de undersökta personerna i behovsgrupper. Genom att relatera insatserna till behovsgrupp kan man se i vilken grad insatserna påverkas av graden av funktionshinder.

**Diagram 2.1** Fördelning av personerna i undersökningen på personkrets per kommun.



Som kommer att framgå av nedanstående skiljer behov och insatser i hög grad mellan personkretsarna. De omfattar också olika åldersgrupper i befolkningen. Tabell 2.3 nedan visar fördelningen på åldersgrupp per personkrets.



Tabell 2.3 Fördelning på åldersgrupper per personkrets

	Åldersgrupp				
	0 – 22 år	23–44 år	45 – 54 år	55 – 64 år	65 - år
Tillhör ej personkrets	3.5 %	30.8 %	25.6 %	37.8 %	2.4 %
Personkrets 1	32.1 %	37.2 %	11.9 %	10.6 %	8.3 %
Personkrets 2	0.0 %	21.5 %	27.1 %	43.0 %	8.4 %
Personkrets 3	12.9 %	22.0 %	15.2 %	31.5 %	18.4 %
Totalt	19.4 %	32.6 %	17.1 %	23.1 %	7.8 %
<b>Andel personer i befolkningen</b>	<b>27.2 %</b>	<b>29.2 %</b>	<b>12.9 %</b>	<b>13.3 %</b>	<b>17.5 %</b>

Som man ser i tabell 2.3 är andelen barn och ungdomar mycket högre i personkrets 1 än i de övriga. I personkrets 2 förekommer dessa inte alls. Detta är en naturlig följd av hur personkretsarna definierats. Den största åldersgruppen är 23–44 år, men om hänsyn tas till att antalet personer i befolkningen i respektive åldersgrupp är insatser för personer med funktionshinder vanligast i åldersgruppen 55–64 år. Anmärkningsvärt är kanske att så stor del av de registrerade personerna är över 65 år – speciellt i krets 3. Förekomsten av personer över 65 år utan personkrets enligt LSS kan ifrågasättas.

Antalet personer i undersökningen med typ av insats per personkrets framgår av tabell 2.4 nedan. Det genomsnittliga antalet insatser per person uppgår till 1,56 - inräknas endast LSS-insatser (exkl. råd och stöd) reduceras det genomsnittliga antalet till 0,96. För de som tillhör personkrets blir dock det genomsnittliga antalet LSS-insatser högre – 1,73. Det bör då också noteras att det i personkretsarna ingår personer med LASS, av vilka omkring två tredjedelar inte har någon LSS-insats.

Tabell 2.4 Antal personer med typ av insats per personkrets

	Ingen	Krets 1	Krets 2	Krets 3	Summa
LASS	4	320	46	359	729
LSS - Personlig assistans	2	85	10	117	214
LSS – ledsagarservice	2	379	17	144	542
LSS – Kontaktperson	12	771	9	60	852
LSS – Avlösarservice	0	117	1	21	139
LSS – Korttidsvistelse	3	500	1	33	537
LSS – Korttidstillsyn	15	245	0	9	269
LSS - Boende barn	1	51	0	2	54
LSS - Boende vuxna	9	1010	22	103	1144
LSS – Daglig verksamhet	11	1471	63	13	1558
SoL – Hemtjänst	664	114	12	65	855
SoL – Boendestöd	489	85	1	14	589
SoL – Daglig verksamhet	562	25	5	41	633
SoL – Särsk. boende	277	28	9	16	330
<b>Summa insatser</b>	<b>2040</b>	<b>5001</b>	<b>196</b>	<b>997</b>	<b>8445</b>
D:o per person	1.20	1.87	1.83	1.32	1.61
<b>Summa LSS-insatser</b>	<b>55</b>	<b>4629</b>	<b>123</b>	<b>502</b>	<b>5309</b>
D:o per person	0.03	1.73	1.15	0.66	1.01

### 3 Metod

Som nämndes inledningsvis genomfördes undersökningen i juli/augusti 2006 i tolv kommuner. Förberedelserna omfattade genomgång av syfte, undersökningsprotokoll, genomförande och tidplan vid två sammanträden med representanter för de deltagande kommunerna. Flera förändringar gjordes därvid i undersökningsprotokollet. Alla synpunkter som kom fram beaktades och full enighet rådde om protokollets slutliga utformning.

Undersökningsprotokollet omfattade följande delar:

- Administrativa data (löpnummer, födelseår, kön)
- Ev LASS (timmar per vecka)
- LSS-insatser (exkl. råd och stöd); Timmar per vecka för personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice – dygn per månad för korttidsvistelse

- SoL-insatser (hemtjänst (tim/v), boendestöd, daglig verksamhet, särskilt boende)
- Personkrets
- ADL-beroende (bad o dusch, klädsel, toalett, förflyttning, födointag)
- Rörelsehinder
- ”Kommunikativa” hinder (behov av tillsyn, svårhanterligt beteende, kommunikation, syn, hörsel).

Samtliga ingående variabler definierades i anvisningarna. Ingen identifikation av individer har skett. Anvisningar och protokollblankett återfinns som bilaga.

De variabler, som beskriver ADL-beroende, har angetts på tre nivåer: ”oberoende” (0), ”delvis beroende” (1) samt ”helt beroende” (2). Variablerna utgör den inom äldreomsorg och rehabiliteringsverksamhet välkända Katz-skalan. I tabell 3.1 nedan visas fördelningen på antalet ADL-beroenden per personkrets. Nivåerna ”delvis” och ”helt beroende” har härvid sammanförts som ”beroende” – utom för ”bad och dusch”, där som brukligt är ”delvis beroende” sammanförs med ”oberoende” vid övergången till en tvågradig skala.

**Tabell 3.1 Andel av vårdtagarna med olika grad av ADL-beroende per personkrets**

	Antal ADL-beroenden			
	Inget	Ett el. två	Tre till fyra	Alla
Ingen	62.9 %	23.5 %	10.2 %	3.4 %
Krets 1	29.3 %	22.9 %	28.5 %	19.3 %
Krets 2	16.3 %	11.3 %	28.8 %	43.8 %
Krets 3	12.2 %	15.8 %	29.7 %	42.4 %

Skillnaderna mellan personkretsarna är, som man kan se i tabell 3.1, mycket stora. I personkrets 2 och 3 är fyra av tio personer beroende i samtliga personliga ADL-aktiviteter, dvs. i mycket stort behov av personligt stöd och service. Som kontrast gäller detta endast en av trettio bland dem, som inte tillhör någon LSS-personkrets. Nästan två tredjedelar av dessa är helt ADL-oberoende.

Personkrets 1 tillhör ett mellanläge - en av fem är helt ADL-beroende, men närmare en tredjedel är oberoende i samtliga ADL-aktiviteter.

Förekomsten av rörelsehinder bland de undersökta personerna visas i den följande tabell 3.2

**Tabell 3.2 Andel av vårdtagarna med olika grad av rörelsehinder per personkrets**

	Grad av rörelsehinder			
	Inga	Lätta	Svåra	Mkt svåra
Ingen	74.4 %	15.2 %	6.4 %	4.0 %
Krets 1	72.9 %	10.7 %	5.3 %	11.1 %
Krets 2	31.4 %	19.8 %	15.1 %	33.7 %
Krets 3	28.6 %	11.1 %	26.0 %	34.4 %

Mönstret här är likartat. I personkrets 2 och 3 har omkring hälften av personerna svåra eller mycket svåra rörelsehinder, innebärande att de antingen är rullstolsburna eller kan röra sig på egen hand endast inomhus. Bland dem som ej tillhör personkrets är det endast en av tio som är rörelsehindrad i så hög grad och tre fjärdedelar saknar rörelsehinder. Detsamma gäller i stort sett de utvecklingsstörda i personkrets 1.

När det gäller kommunikativa hinder har ett index skapats för att sammanfatta informationen. Var och en av de fem ingående variablerna går från 0 till 3—"0" betyder generellt inga problem, "3" mycket svåra problem. Genom att lägga ihop dessa variabler får man ett sammanfattande index som går från 0 till 15. Utifrån detta har sedan den gruppindelning gjorts, som visas i tabell 3.3, med indelning i fem grupper enligt följande: Inga hinder =0; Lätta hinder 1–2; medelsvåra hinder 3–5; svåra hinder 6–8; mycket svåra hinder 9- .

**Tabell 3.3 Andel av vårdtagarna med olika grad av kommunikativa hinder per personkrets**

	Grad av kommunikativa hinder				
	Inga	Lätta	Medelsvåra	Svåra	Mkt svåra
Ingen	48.4 %	16.4 %	25.6 %	9.3 %	0.3 %
Krets 1	12.9 %	22.9 %	29.8 %	27.6 %	6.8 %
Krets 2	7.0 %	20.9 %	43.0 %	26.7 %	2.3 %
Krets 3	29.6 %	15.8 %	36.8 %	16.2 %	1.7 %

Även här skiljer det som synes mycket starkt mellan personkretsarna. Till skillnad från tidigare uppvisar här personkrets 1 den svåraste problembilden. Mer än en tredjedel har svåra eller mycket svåra kommunikativa hinder – omkring dubbelt så stor andel som i personkrets 3. Krets 2 liknar i dessa avseenden mer krets 1. Liksom tidigare uppvisar personer utanför personkretsarna för LSS en betydligt lättare problembild.

Av de tre komponenterna ADL-beroende, rörelsehinder och kommunikativa hinder har skapats ett sammanlagt index – LSS-index enligt nedanstående formel:

LSS-index = summan av ADL-variablerna + 5\* rörelsehinder + index för kommunikativa hinder.

ADL-variablerna (bad, påklädning, toalett, förflyttning och födointag) anges i tregradig skala (0–2), rörelsehinder från 0 till 3 och kommunikativt index som ovan från 0–15. Detta betyder att LSS-index går från 0 (helt utan funktionshinder) till 40 (maximala funktionshinder). Utgående från LSS-index har en indelning skapats i behovsgrupper enligt nedanstående definition:

**Tabell 3.4 Definition av behovsgrupper**

	LSS-index	Antal personer
Behovsgrupp 1	0–1	683
Behovsgrupp 2	2–5	819
Behovsgrupp 3	6–9	637
Behovsgrupp 4	10–17	710
Behovsgrupp 5	17–	759
<b>Summa</b>		<b>3608</b>

Indelningen har valts så att grupperna blir ungefär jämnstora. Tyvärr är det ett ganska stort bortfall – framförallt avseende ADL-variablerna. Härigenom saknas behovsgrupptillhörighet för 1 628 personer. Orsaken till detta är att på grund av den begränsade tid som stod till förfogande för undersökningen det inte var möjligt att begära in uppgifter, som inte redan var tillgängliga i kommunen. För en del hjälptagare har det aldrig varit aktuellt att registrera några uppgifter, eftersom detta inte haft betydelse för insatsbesluten.

Bortfallet i behovsgrupp varierar från några få procent (Vännäs, Finspång) till hälften eller mer (Trollhättan, Helsingborg). Kontroll har visat att bortfallet inte skiljer från populationen i övrigt med avseende på fördelningen på personkrets. Eftersom det finns ett klart samband mellan personkrets och behov (jfr tab. 3.5 och 3.6 nedan) talar detta för att bortfallet inte påverkar behovsbilden i någon högre grad. När det gäller andelen med insatser avviker bortfallet endast när det gäller boende för vuxna och daglig verksamhet-LSS, där andelen med insats är väsentligt lägre i bortfallet.

Avsikten med indelningen i behovsgrupper är att kunna se hur andelen personer med olika typ av insats och insatsernas storlek varierar med graden av behov, sådant det mäts genom de registrerade variablerna. Eftersom bortfallet alltså torde vara relativt jämnt fördelat med avseende på behoven saknar det i detta sammanhang större betydelse. En annan fråga är givetvis om de valda variablerna på ett uttömmande sätt fångar in hela behovsbilden. Denna fråga tas upp till behandling i diskussionsavsnittet.

Tabell 3.5 nedan visar fördelningen på behovsgrupper per personkrets. Som man kan förvänta sig är andelen av behovsgrupperna 4 och 5 betydligt högre i personkrets 2 och 3 än i krets 1 och för personer utanför personkretsen. Omkring två tredjedelar i kretsarna 2 och 3 faller i de två högsta behovsgrupperna mot endast en av fem av dem som inte tillhör någon LSS-personkrets.

**Tabell 3.5** Fördelning på behovsgrupper per personkrets

	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Grupp 5
Ingen	34.5 %	27.7 %	18.6 %	13.3 %	5.8 %
Krets 1	15.0 %	24.0 %	18.7 %	21.2 %	21.2 %
Krets 2	8.8 %	7.5 %	15.0 %	25.0 %	43.8 %
Krets 3	3.6 %	10.1 %	12.2 %	26.0 %	48.0 %

Omvänt kan man se hur behovsgrupperna fördelar sig på personkretsar. Tabell 3.6 visar att i den lägsta behovsgruppen dominerar personer utanför LSS-personkretsarna. I samtliga övriga grupper är personkrets 1 den mest talrika. Krets 2 är en minoritet i samtliga behovsgrupper beroende på att de totalt är så få till antalet. Krets 3 utgör omkring en tredjedel av den högsta behovsgruppen.

**Tabell 3.6** Fördelning på personkrets per behovsgrupp

	Ingen	Krets 1	Krets 2	Krets 3
Grupp 1	53.4 %	42.8 %	1.0 %	2.8 %
Grupp 2	35.8 %	57.0 %	0.7 %	6.5 %
Grupp 3	30.9 %	57.1 %	1.9 %	10.1 %
Grupp 4	19.9 %	58.2 %	2.8 %	19.2 %
Grupp 5	8.0 %	54.3 %	4.6 %	33.1 %

I den följande tabellen 3.7 visas fördelningen på behovsgrupper i de deltagande kommunerna samt genomsnitt för LSS-index – det index som legat till grund för gruppindelningen. Man ser här att det också råder betydande skillnader mellan kommunerna när det gäller fördelningen på behovsgrupper. Några kommuner – Vännäs, Hedemora, Trollhättan – har mer än hälften av de registrerade personerna i de två högsta behovsgrupperna. Andra såsom Södertälje och Kristinehamn har omkring en tredjedel i dessa grupper.

**Tabell 3.7 Fördelning på behovsgrupp per kommun**

Kommun	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Grupp 5	Medelvärde
						LSS-index
Vännäs	15.3 %	16.7 %	16.7 %	20.1 %	31.5 %	13.1
Hedemora	5.6 %	20.7 %	18.4 %	24.0 %	31.3 %	13.2
Söderhamn	14.3 %	12.3 %	23.7 %	22.7 %	27.0 %	12.2
Mellerud	17.8 %	29.0 %	12.1 %	28.0 %	13.1 %	8.9
Södertälje	29.8 %	25.4 %	17.1 %	14.7 %	13.0 %	7.5
Kristinehamn	28.2 %	23.0 %	13.8 %	15.5 %	19.5 %	8.8
Piteå	16.5 %	24.7 %	13.4 %	21.0 %	24.4 %	10.9
Trollhättan	3.4 %	16.3 %	28.6 %	26.8 %	24.9 %	12.9
Finspång	19.0 %	22.2 %	19.9 %	19.4 %	19.4 %	9.8
Stenungssund	6.0 %	33.1 %	18.5 %	18.5 %	23.8 %	11.8
Helsingborg	17.3 %	22.6 %	14.0 %	21.0 %	25.0 %	11.3
Nykvarn	21.2 %	32.7 %	5.8 %	21.2 %	23.8 %	9.8

Medelvärdet för LSS-index skiljer också i mycket hög grad. De kommuner som har en större antal hjälpta personer i relation till befolkningen (dvs. de som är överst i tabellen) har en något högre genomsnittlig behovsnivå för de som får hjälp än de med mindre antal hjälpta. Sambandet är dock inte entydigt. En förklaring till skillnaderna skulle kunna vara skillnader i fördelningen på personkrets. Det kan därför vara av intresse att se om skillnaderna kvarstår efter uppdelning på personkretsar. Att så är fallet framgår av tabell 3.8 som visar medelvärdet för LSS-index per personkrets och kommun.



Tabell 3.8 Medelvärde för LSS-index per personkrets och kommun

	Ingen	Krets 1	Krets 2	Krets 3	Totalt för pers. i krets
Vännäs	5.8	13.7	14.3	10.2	13.4
Hedemora	4.5	14.7	13.8	18.3	15.5
Söderhamn	4.2	13.7	25.7	17.0	15.1
Mellerud	5.3	8.2	28.0	18.7	10.0
Södertälje	5.0	7.6	13.6	18.6	9.4
Kristinehamn	4.2	6.9	19.0	17.1	9.6
Piteå	5.4	11.5	14.9	18.2	13.3
Trollhättan	7.0	13.7	12.0	20.5	14.8
Finspång	6.0	9.8	19.0	11.7	10.6
Stenungssund	6.7	15.5		20.5	16.2
Helsingborg	6.0	11.3	15.9	15.3	12.7
Nykvarn	7.2	9.7	22.0	18.3	11.6
<b>Totalt</b>	<b>5.4</b>	<b>10.8</b>	<b>16.9</b>	<b>16.9</b>	<b>12.2</b>

Som man kan se handlar det om mycket stora skillnader. Detta kan tolkas på så sätt att kriterierna för att bli inkluderad i en personkrets skiljer mellan kommunerna, vilket naturligtvis skulle vara ett problem i sig. En annan fråga är förstås om dessa skillnader i behov förklarar de ovan observerade skillnaderna i insatser. Det är också värt att notera att det skiljer mycket mellan personkretsarna. En kommun, som har ett högt medelvärde för en personkrets, kan ha ett lågt medelvärde för en annan. Inte heller kan man se något tydligt mönster så att kommunerna med den högsta andelen med LSS-insatser, dvs. de överst i tabellen, skulle ha lägre medelvärden, som skulle antyda en större generositet när det gäller att bevilja LSS-insatser. Avvikelserna mellan kommuner verkar alltså inte systematiska på något uppenbart sätt.

Vid den fortsatta analysen av insatser i förhållande till behov kommer att användas dels indelningen efter personkrets, dels indelningen i behovsgrupper. Tillsammans bör dessa två begrepp något så när kunna fånga in den komplicerade behovsbilden hos de funktionshindrade personerna.

## 4 Resultat – insatser i förhållande till behov

### 4.1 Insatser per personkrets

Tabell 4.1 nedan visar fördelningen på antal insatser per personkrets. Som redan visats i tabell 2.4 skiljer det genomsnittliga antalet insatser ganska starkt mellan personkretsarna. Av de som inte tillhör LSS-personkrets är naturligt nog det mycket få som har LSS-insatser (Det rör sig om totalt 42 personer. Man kan eventuellt varför det är några överhuvudtaget). Flest LSS-insatser har man som genomsnitt i personkrets 1. Att det förekommer så många personer, som tillhör personkrets men inte har några LSS-insatser, beror till största delen på att personerna har LASS. Huvuddelen (64 %) av de med LASS saknar insatser enligt LSS. Mycket få personer har 5 eller fler insatser – även fyra insatser är ovanligt i samtliga personkretsar.

**Tabell 4.1 Fördelning på antal LSS-insatser per personkrets**

	Antal LSS-insatser					Medelvärde
	0	1	2	3	4–	
Ingen	97.0 %	2.4 %	0.4 %	0.2 %	0.0 %	0.04
Krets 1	4.9 %	36.5 %	37.5 %	18.7 %	2.3 %	1.78
Krets 2	18.2 %	48.1 %	29.9 %	3.9 %	0.0 %	1.19
Krets 3	43.3 %	47.3 %	8.6 %	0.7 %	0.0 %	0.66
<b>Summa</b>	<b>40.7 %</b>	<b>26.9 %</b>	<b>21.3 %</b>	<b>10.0 %</b>	<b>1.2 %</b>	<b>1.05</b>

Andelen personer i respektive personkrets som har de olika typerna av insatser framgår av den följande tabell 4.2. Som man ser är det återigen stor skillnad mellan personkretsarna. En hög andel av dem, som inte tillhör LSS-personkrets, har som man kan vänta sig SoL-insatser. LSS-insatser förekommer endast mycket sparsamt och kan vara en felregistrering.

Tabell 4.2 Andel med olika typer av insats per personkrets

	Insats LSS						
	LASS	Pers ass	Ledsagar-service	Kontakt person	Avlösar-service	Korttids-vistelse	Korttids-tillsyn
Ingen	0.8 %	0.1 %	0.1 %	0.7 %	0.0 %	0.2 %	0.3 %
Krets 1	12.0 %	3.2 %	14.2 %	28.9 %	4.4 %	18.7 %	9.2 %
Krets 2	43.0 %	9.4 %	15.9 %	8.4 %	0.9 %	0.9 %	0.0 %
Krets 3	47.6 %	15.5 %	19.1 %	8.0 %	2.8 %	4.4 %	1.2 %
<b>Totalt</b>	<b>13.9 %</b>	<b>4.1 %</b>	<b>10.4 %</b>	<b>16.3 %</b>	<b>2.7 %</b>	<b>10.3 %</b>	<b>5.1 %</b>

	Insats SoL						
	Boende, barn	Boende, vuxna	Dagl verksamhet	Hemtjänst	Boende stöd	Dagl verksamhet	Särsk boende
Ingen	0.1 %	0.5 %	0.7 %	39.0 %	28.7 %	33.0 %	16.3 %
Krets 1	1.9 %	37.8 %	55.1 %	4.3 %	3.2 %	0.9 %	1.1 %
Krets 2	0.0 %	20.6 %	58.9 %	11.2 %	0.9 %	4.7 %	8.4 %
Krets 3	0.3 %	13.6 %	1.7 %	8.6 %	1.9 %	5.4 %	2.1 %
<b>Totalt</b>	<b>1.0 %</b>	<b>21.9 %</b>	<b>29.8 %</b>	<b>16.3 %</b>	<b>11.3 %</b>	<b>12.1 %</b>	<b>6.3 %</b>

I personkrets 1 är daglig verksamhet, boende för vuxna och kontaktperson de vanligaste insatserna. För krets 2 är daglig verksamhet enligt LSS mest förekommande. Nästan hälften har LASS. Boende för vuxna är också en ganska vanlig insatsform i denna personkrets liksom ledsagarservice. Mest förekommande i personkrets 3 är LASS. Bland LSS-insatserna förekommer mest ledsagarservice och personlig assistans. Insatser enligt SoL är relativt ovanliga för personer som tillhör personkrets för LSS - mest förekommande är hemtjänst och i personkrets2 särskilt boende.

Den följande tabellen 4.3 visar för varje personkrets den genomsnittliga omfattningen – uttryckt som timmar per vecka – av vissa insatser: LASS, personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice och hemtjänst för de personer som har insatsen ifråga. Det bör noteras att det, som framgått ovan, är mycket få personer utanför personkretsarna, som har LASS och här aktuella LSS-insatser. De siffror som anges för denna grupp måste därför betraktas som mycket osäkra.

**Tabell 4.3** Genomsnittligt antal timmar/vecka av olika insatser för de med insatsen per personkrets

	Insatstyp				
	LASS	Pers assistans	Ledsagare	Avlösare	Hemtjänst
Ingen	(100)	(44.4)	(10.5)	–	8.4
Krets 1	102.8	42.8	4.4	7.6	11.4
Krets 2	154.4	65.6	7.3	5.0	7.8
Krets 3	103.3	42.6	6.9	7.5	11.6
<b>Totalt</b>	<b>106.3</b>	<b>43.8</b>	<b>5.1</b>	<b>7.6</b>	<b>9.0</b>

De största insatserna vad gäller LASS och personlig assistans tillfaller personkrets 2. Insatserna i de två andra LSS-kretsarna skiljer här som genomsnitt mycket lite. För övriga insatstyper är skillnaderna mellan personkretsarna relativt måttliga. Personer i krets 2, som får hemtjänst, verkar få en mindre tilldelning än personer i de övriga kretsarna, men detta kan vara en tillfällighet, eftersom antalet personer i krets 2 är så litet och det endast rör sig om ett 15-tal personer som varit tilldelade hemtjänst.

## 4.2 Insatser per behovsgrupp

Motsvarande beskrivning som i mom.4.1 har gjorts per personkrets, kan också göras per behovsgrupp enligt den definition som presenterats ovan i avsnitt 3. Tabell 4.4 visar fördelningen på antal LSS-insatser per behovsgrupp.

**Tabell 4.4** Fördelning på antal LSS-insatser per behovsgrupp

	Antal LSS-insatser						Medeltal LSS-insatser
	0	1	2	3	4	5	
Grupp 1	56.3 %	23.0 %	15.2 %	5.3 %	0.2 %	0.0 %	0.70
Grupp 2	39.7 %	20.1 %	23.9 %	14.1 %	2.2 %	0.0 %	1.19
Grupp 3	33.7 %	21.5 %	27.4 %	15.2 %	2.1 %	0.2 %	1.31
Grupp 4	29.0 %	23.0 %	30.2 %	16.0 %	1.8 %	0.0 %	1.38
Grupp 5	33.6 %	29.0 %	24.0 %	12.3 %	0.9 %	0.2 %	1.18

Det framgår av tabell 4.4 att det genomsnittliga antalet LSS-insatser ökar med stigande behovsgrupp till en viss gräns. En förklaring härtill kan vara att i den lägsta behovsgruppen dominerar personer utanför LSS-personkretsarna (jfr tabell 3.6). Dessa personer har naturligt nog få LSS-insatser. I behovsgrupp 5 är det omvänt många personer som har LASS och därmed relativt få LSS-insatser, varför det genomsnittliga antalet insatser sjunker.

Bortsett från behovsgrupp 1 är dock skillnaderna mellan behovsgrupperna små.

I tabell 4.5 visas på samma sätt som i tabell 4.2 ovan andelen personer med respektive typ av insats, men denna gång uppdelat på behovsgrupper.

**Tabell 4.5 Andel med olika typer av insats per behovsgrupp**

	Insats LSS						
	LASS	Pers ass	Ledsagar-service	Kontakt person	Avlösar-service	Korttids-vistelse	Korttids-tillsyn
Grupp 1	0.3 %	1.0 %	4.3 %	19.2 %	0.4 %	6.7 %	3.2 %
Grupp 2	1.6 %	2.1 %	11.1 %	21.0 %	1.7 %	9.5 %	4.4 %
Grupp 3	4.1 %	4.9 %	10.7 %	19.5 %	2.8 %	14.6 %	6.8 %
Grupp 4	17.0 %	8.6 %	10.9 %	16.5 %	3.4 %	14.5 %	4.9 %
Grupp 5	45.7 %	10.0 %	10.0 %	9.1 %	2.2 %	12.0 %	4.0 %

	Insats Sol						
	Boende barn	Boende vuxna	Dagl. verksamhet	Hemtjänst	Boende stöd	Dagl. verksamhet	Särsk boende
Grupp 1	0.7 %	12.6 %	14.5 %	18.0 %	21.7 %	28.7 %	7.9 %
Grupp 2	1.0 %	32.4 %	36.6 %	18.6 %	14.9 %	14.8 %	10.0 %
Grupp 3	0.9 %	35.5 %	36.1 %	16.3 %	12.2 %	11.0 %	10.2 %
Grupp 4	2.1 %	39.6 %	37.0 %	16.2 %	2.4 %	4.7 %	5.2 %
Grupp 5	1.0 %	33.5 %	36.0 %	10.0 %	0.3 %	1.7 %	3.4 %

Vad man kan se i tabell 4.5 är att det i allmänhet råder ganska stor skillnad mellan behovsgrupp 1 och de övriga när det gäller andel med insats. Denna beror som påpekats ovan till stor del på skillnaderna mellan de i personkrets och de utanför. För övrigt är skillnaderna i andel med insats påfallande små på några undantag när.

Sålunda ökar andelen med LASS mycket starkt med behovsgruppen. Detsamma gäller fast på en lägre nivå andelen med personlig assistans. Andelen med kontaktperson *minskar* vid ökande behovsgrupp. En närmare analys visar att detta i stort gäller för samtliga kretsar. Detsamma är fallet med minskningarna i andelen med SoL-insatser. Orsaken är förmodligen att dessa insatser för personer med stora behov ersätts av andra såsom LASS, personlig assistans etc.

Hur stora insatserna är som genomsnitt i de olika behovsgrupperna framgår av den följande tabell 4.6. Insatserna avser som ovan LASS, personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice och hemtjänst.

**Tabell 4.6** Genomsnittligt antal timmar/vecka av olika insatser för de med insatsen per behovsgrupp

	Insatstyp				
	LASS	Personlig assistans	Ledsagare	Avlösare	Hemtjänst
Grupp 1	29.5	15.4	5.2	5.5	5.4
Grupp 2	95.7	32.0	4.2	4.8	9.0
Grupp 3	92.2	29.4	6.1	8.6	11.4
Grupp 4	87.1	36.0	5.1	6.0	12.4
Grupp 5	112.6	59.0	3.7	15.8	16.0

Här framträder nu tydliga ökningarna med graden av behov – mätt enligt det använda indexet. Detta gäller dock i första hand LASS, personlig assistans och hemtjänst och är klarast för behovsgrupp 1 i förhållande till de övriga. För ledsagar- och avlösarservice är det svårt att avläsa tydliga tendenser. Man skall också ha klart för sig att LASS och personlig assistans är mycket ovanliga i de lägre behovsgrupperna, varför siffrorna för dessa är osäkra, samt att det är fråga om genomsnitt. Som kommer att visas längre fram är de individuella variationerna mycket större än variationen mellan behovsgrupper.

### 4.3 Kommunvisa jämförelser

Ett syfte med undersökningen har varit att jämföra de tolv deltagande kommuner med avseende på insatser och behov – uttryckt som personkrets respektive behovsgrupp. Tabell 4.7 visar för de deltagande kommunerna antalet i respektive personkrets per 10 000 innevånare. Det bör observeras att här också ingår registrerade personer utanför LSS-personkretsarna. Totalandelen stämmer alltså inte med den som angavs i tabell 1.1 ovan, som avsåg andelen med LSS-insatser enligt den officiella statistiken. Som man ser avviker också andelen personer med LSS-personkrets något, vilket kan ha flera orsaker.

Skillnaderna mellan kommunerna är som man kan se stora. När det gäller LSS ligger, som också framgick av tabell 1.1, Vännäs och Hedemora högst. När de funktionshindrade utanför personkretsarna lagts till kommer dock Södertälje nära Vännäs och även Söderhamn hamnar högre än Hedemora. Nykvarn, Helsingborg och Stenungssund ligger fortfarande lägst efter det att man inkluderat de funktionshindrade personer som ej tillhör personkretsarna. För de flesta kommunerna är det inte fråga om ett mönster, där insatser utanför personkretsarna kompenserar LSS-insatserna i endera riktningen. Trollhättan kan möjligen sägas vara ett undantag. Södertälje har extremt många utanför personkrets, men ligger högt även när det gäller andelen inom personkretsarna.

**Tabell 4.7** Antal per 10 000 innevånare i respektive personkrets per kommun

	Ingen	Krets 1	Krets 2	Krets 3	S:a person- krets	Totalt	Andel ej i krets
Vännäs	11.9	147.6	3.6	16.7	167.9	179.8	0.0 %
Hedemora	23.9	92.3	3.9	24.5	120.6	144.5	16.5 %
Söderhamn	42.6	77.4	4.2	29.8	111.3	154.0	27.7 %
Mellerud	25.0	84.4	2.1	14.6	101.0	126.0	19.8 %
Södertälje	73.1	80.1	3.2	17.2	100.6	173.7	42.1 %
Kristinehamn	43.5	61.1	1.7	17.2	79.9	123.4	35.3 %
Piteå	36.2	67.2	2.4	21.3	91.0	127.1	28.5 %
Trollhättan	42.4	49.9	1.5	13.7	65.1	107.5	39.4 %
Finspång	18.7	60.8	2.4	24.4	87.6	106.2	17.6 %
Stenungssund	31.0	53.7	0.0	6.6	60.3	91.3	34.0 %
Helsingborg	26.2	41.3	2.5	16.3	60.0	86.2	30.4 %
Nykvarn	25.0	38.1	2.4	6.0	46.4	71.4	35.0 %
<b>Totalt</b>	<b>39.3</b>	<b>61.7</b>	<b>2.5</b>	<b>17.4</b>	<b>81.6</b>	<b>120.9</b>	<b>32.5 %</b>

I den följande tabell 4.8 visas för respektive kommun den motsvarande andelen per 10 000 innevånare per behovsgrupp enligt den definition som redovisats ovan. De personer för vilka det saknats underlag för bestämning av behovsgrupp redovisas separat.



Tabell 4.8 Antal per 10 000 innevånare i respektive behovsgrupp per kommun

	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Grupp 5	Grupp saknas
Vännäs	26.2	28.6	28.6	34.5	53.6	8.3
Hedemora	6.5	23.9	21.3	27.7	36.1	29.0
Söderhamn	16.2	14.0	26.8	25.7	30.6	40.8
Mellerud	19.8	32.3	13.5	31.3	14.6	13.5
Södertälje	39.2	33.5	22.6	19.4	17.1	41.9
Kristinehamn	20.5	16.7	10.0	11.3	14.2	50.6
Piteå	17.8	26.7	14.4	22.7	26.4	19.1
Trollhättan	2.1	9.9	17.4	16.3	15.2	46.5
Finspång	19.6	23.0	20.6	20.1	20.1	2.9
Stenungssund	3.9	21.8	12.2	12.2	15.7	25.3
Helsingborg	6.5	8.4	5.2	7.9	9.3	48.9
Nykvarn	13.1	20.2	3.6	13.1	11.9	9.5
<b>Totalt med behovsgrupp</b>	<b>15.8</b>	<b>18.9</b>	<b>14.7</b>	<b>16.4</b>	<b>17.5</b>	<b>37.6</b>

Värt att notera i tabell 4.8 är att de kommuner som ligger högt när det gäller andelen i befolkningen, som tillhör personkrets, också ligger högre än de övriga med avseende på andelen i de högsta behovsgrupperna. Det verkar alltså inte vara så att dessa kommuner ligger högt beroende på att de sträckt ut definitionen av funktionshinder till att omfatta personer med mindre grad av nedsättning. Det förefaller dock som att den stora andelen personer i Södertälje utanför personkrets huvudsakligen omfattar personer med en lägre grad av behov mätt enligt det här använda LSS-index.

Som framhållits i inledningen var ett syfte med undersökningen att undersöka skillnaderna mellan kommunerna när det gäller andelen med insats och insatsens storlek givet behoven. I avsnitt 2 ovan redovisades en tabell 2.1 över andelen vårdtagare som hade olika typer av insatser per kommun. Tabellen visade på stora skillnader mellan kommunerna i detta avseende. En orsak till dessa skillnader kan vara skillnader i behov.

Behovet av insatser kan uttryckas genom personkrets eller behovsgrupp eller en kombination av båda. Eftersom fördelningen på personkretsar och behovsgrupper skiljer mellan kommunerna

blir en jämförelse inte rättvisande om man inte tar hänsyn till dessa olikheter. Ett enkelt sätt att göra detta är att beräkna medelvärden standardiserat för personkrets eller behovsgrupp. Detta innebär att man beräknar medelvärdet av andelen med insatsen ifråga under antagandet att fördelningen på personkrets respektive behovsgrupp är densamma för alla kommunerna och lika med genomsnittet över samtliga kommuner i undersökningen. I tabellerna 4.9 och 4.10 visas först resultatet av en sådan standardiserad medelvärdesberäkning per personkrets avseende dels andelen med respektive insats, dels storleken av vissa insatser.

**Tabell 4.9 Andel av vårdtagarna med olika insatser per kommun – standardiserat med avseende på personkrets**

	Insats LASS; LSS						
	LASS	Pers ass	Ledsagning	Kontakt person	Avlösning	Boende vuxna	Dagl verk- samhet
Vännäs	7.5	1.1	37.5	18.8	5.8	25.5	35.9
Hedemora	18.0	21.3	1.4	27.2	1.4	22.6	29.6
Söderhamn	10.0	2.5	3.2	23.5	0.7	31.7	29.5
Mellerud	8.9	2.1	11.3	18.7	1.6	32.9	28.2
Södertälje	15.5	3.6	4.6	13.7	2.2	25.3	33.1
Kristinehamn	10.5	5.3	17.3	25.1	4.2	18.5	25.2
Piteå	15.7	2.6	16.1	17.4	3.0	21.8	24.4
Trollhättan	11.7	3.6	15.2	15.2	2.3	23.0	32.3
Finspång	13.0	2.2	1.8	22.4	1.5	24.0	22.4
Stenungssund	18.9	6.5	5.8	9.3	0.8	14.1	20.0
Helsingborg	15.3	2.5	12.3	10.5	3.9	12.9	31.3
Nykvarn	23.4	7.6	4.5	10.6	4.5	14.3	34.3

	Insats SoL			
	Hemtjänst	Bo stöd	Dagl verksamhet	Särsk boende
Vännäs	43.3	9.8	1.1	2.3
Hedemora	0.0	40.1	22.2	0.3
Söderhamn	12.6	10.8	14.8	3.8
Mellerud	18.9	4.3	0.0	3.8
Södertälje	13.6	9.5	22.4	6.4
Kristinehamn	16.4	10.5	0.0	11.2
Piteå	19.1	5.7	4.4	0.7
Trollhättan	18.8	12.4	1.9	8.7
Finspång	21.7	13.0	4.0	6.0
Stenungssund	11.5	18.3	13.8	5.7
Helsingborg	22.6	12.0	6.7	4.2
Nykvarn	1.6	15.4	24.7	4.8

Värt att notera i tabell 4.9 är först och främst de mycket stora skillnaderna i andelen med insatser även efter det att hänsyn tagits till skillnader i fördelningen på personkrets. Regelmässigt skiljer det med en faktor tre till fyra mellan de högsta och de lägsta – ibland betydligt mer. Det tycks också vara så att det utbildats olika kulturer när det gäller vilka insatser som ges. Vissa kommuner satsar på ledsagning och avlösning eller daglig verksamhet – i andra förekommer dessa insatser knappast. Även när det gäller LASS, som beslutas av Försäkringskassan, är skillnaderna mycket stora – upp till fyra gånger. I vissa fall är skillnaderna så stora att man måste ifrågasätta om data är korrekta – t.ex. andelen med personlig assistans i Hedemora eller andelen med daglig verksamhet i Mellerud. En förklaring kan vara att insatser, som till innehållet egentligen är desamma, rubriceras på olika sätt – som t.ex. personlig assistans eller ledsagning, hemtjänst eller boendestöd. .

Man kan knappast se något mönster som att kommuner med hög andel personer med insatser har färre insatser per hjälpt person. ”Höggommunerna” Vännäs, Hedemora och Söderhamn skiljer sig mycket inbördes, men har alla tre har högre andel med kontaktperson, boende vuxna och daglig verksamhet-LSS än genomsnittligt. Omvänt har ”läggkommunerna” Stenungssund, Helsingborg och Nykvarn lägre andel kontaktperson, boende för vuxna och särskilt boende-SoL än genomsnittet men i stället högre andel med boendestöd.

Insatsernas genomsnittliga storlek - för de personer som får insatsen - varierar, som kan man se i tabell 4.10, också i hög grad mellan kommunerna även efter standardisering per personkrets. Variationen är relativt måttlig när det gäller antal timmar LASS per vecka, men betydligt högre för personlig assistans, där speciellt Hedemora står ut, avlösning och ledsagning. Också för hemtjänst är variationen stor även om man utesluter Hedemora, som inte rapporterar några insatser av detta slag. Liksom tidigare är skillnaderna stora även bland ”hög”-kommunerna, medan ”låg”-kommunerna uppvisar en mer samlad bild med genomgående mindre insatser än genomsnittligt utom för LASS.

**Tabell 4.10** Genomsnittligt antal timmar/vecka av olika insatser för de med insatsen per kommun – standardiserat med avseende på personkrets

	Insats				
	LASS	Pers ass	Ledsagn.	Avlösning	Hemtjänst
Vännäs	83.9	45.4	4.4	17.1	4.6
Hedemora	107.6	80.4	2.4	7.0	0.0
Söderhamn	88.8	27.2	6.3	13.2	13.8
Mellerud	96.3	28.7	7.8	5.2	4.0
Södertälje	126.7	26.8	6.0	8.0	13.4
Kristinehamn	106.0	26.5	6.6	6.7	4.0
Piteå	119.9	27.3	5.0	5.1	7.3
Trollhättan	84.4	53.9	7.4	7.1	9.9
Finspång	104.5	26.4	3.4	5.0	6.3
Stenungsund	84.8	30.6	3.3	6.5	6.5
Helsingborg	97.2	31.6	4.3	4.8	6.3
Nykvarn	109.6	31.4	3.8	2.0	4.1
<b>Totalt</b>	<b>106.3</b>	<b>43.8</b>	<b>5.1</b>	<b>7.6</b>	<b>9.0</b>

Ett annat sätt att jämföra kommunernas insatser med hänsynstagande till skillnaderna i behov är att beräkna standardiserade medelvärden med avseende på behovsgrupp. En begränsning härvidlag är tyvärr det ovan nämnda bortfallet. Detta påverkar framförallt andelen med boende för vuxna och daglig verksamhet-LSS som överskattas. I övrigt saknar bortfallet nämnvärd inverkan. Tabell 4.11 visar resultatet i vad avser andelen med olika typer av insatser.

**Tabell 4.11 Andel av vårdtagarna med olika insatser per kommun - standardiserat med avseende på behovsgrupp**

	Insats LASS; LSS						
	LASS	Personlig assistans	Ledsagning	Kontakt pers	Avlösning	Boende vuxna	Dagl verksamhet
Vännäs	6.1	1.4	54.8	32.0	8.7	38.7	56.9
Hedemora	18.8	22.7	1.0	26.9	0.5	27.1	33.9
Söderhamn	14.3	3.6	1.4	18.8	0.8	40.5	29.4
Mellerud	14.8	1.7	5.9	20.9	0.6	45.7	36.4
Södertälje	13.1	4.8	4.1	13.1	1.5	28.1	33.5
Kristinehamn	18.4	8.3	20.4	33.0	2.9	32.1	39.7
Piteå	18.6	3.5	12.2	14.2	3.5	26.2	29.3
Trollhättan	11.7	3.7	13.4	19.1	1.3	27.3	46.4
Finspång	17.5	3.3	2.3	25.8	1.4	30.8	24.8
Stenungssund	13.1	5.3	3.6	7.3	0.0	19.8	23.3
Helsingborg	12.5	5.3	14.1	10.5	3.4	30.6	33.3
Nykvarn	24.4	11.6	7.2	10.6	1.8	9.8	32.3

	Insats Sol			
	Hemtjänst	Boende stöd	Dagl verksamhet	Särsk boende
Vännäs	12.5	0.0	1.5	3.2
Hedemora	0.0	41.1	21.5	0.0
Söderhamn	17.7	16.1	8.7	4.3
Mellerud	13.3	3.7	0.0	12.7
Södertälje	20.4	8.7	21.2	6.8
Kristinehamn	4.6	2.7	0.0	13.7
Piteå	19.2	6.3	3.1	7.3
Trollhättan	4.0	23.7	3.3	8.4
Finspång	14.7	8.7	5.6	4.1
Stenungssund	17.6	21.3	15.8	8.3
Helsingborg	27.7	0.2	5.3	9.2
Nykvarn	1.8	18.2	31.8	9.3

Resultatet skiljer inte på något avgörande sätt från det som visades i tabell 4.9 även om enskilda siffror kan avvika. Fortfarande handlar det om mycket stora skillnader mellan kommunerna - skillnaderna är snarare större än de tidigare visade. Genom att fördelningen på personkrets och behovsgrupp skiljer sig mellan kommunerna

påverkas resultaten i olika riktningar beroende på om standardiseringen görs med avseende på den ena eller den andra faktorn.

Motsvarande resultat avseende insatsernas storlek visas i tabell 4.12.

**Tabell 4.12** Genomsnittligt antal timmar/vecka av olika insatser för de med insatsen per kommun - standardiserat med avseende på behovsgrupp

	Insatstyp				
	LASS	Pers ass	Ledsag	Avlösn	Hemtjänst
Vännäs	90.3	47.5	2.8	14.5	7.8
Hedemora	117.0	74.4	4.2	9.4	0.0
Söderhamn	91.1	26.7	6.6	14.5	14.2
Mellerud	94.5	37.7	9.8	8.3	4.6
Södertälje	127.2	24.7	5.7	7.6	13.9
Kristinehamn	106.1	27.4	5.3	8.2	4.5
Piteå	118.9	32.7	4.7	4.9	7.1
Trollhättan	80.0	41.6	6.7	4.2	8.0
Finspång	111.6	25.3	3.7	7.8	6.4
Stenungsund	85.3	29.4	3.4		5.6
Helsingborg	83.5	28.2	4.2	4.4	9.1
Nykvarn	116.1	44.1	6.5	7.0	8.2

Bilden är här densamma som visats ovan i tabell 4.10. Avvikelseerna är måttliga med avseende på LASS-insatserna, men betydligt större för de övriga typerna av insatser. Vissa kommuner får här högre värden, andra lägre men helhetsbilden av variation förändras inte.

Som sammanfattning av resultatet i tabell 4.9–4.12 kan man konstatera att det är uppenbart att skillnaderna mellan kommunerna i andelen med respektive insats och insatsernas omfattning inte kan förklaras med skillnader i behov vare sig detta uttrycks som fördelning på personkrets eller behovsgrupp. Det andra frågan, som ställdes i inledningen gällde de individuella variationerna givet något mått på behovet. Detta tas upp i följande avsnitt med behovet uttryckt dels som personkrets, dels som behovsgrupp.

## 5 Individuella variationer i insatserna storlek givet behovet

### 5.1 Behovet uttryckt som personkrets

Den individuella variationen i antalet insatstimmar vecka per personkrets för de som fått insatsen framgår av tabell 5.1 nedan. Värdena P5, P25, P75 samt P95 avser det värde som 5 % respektive 25 %, 75 % och 95 % av hjälptagarna understiger. Detta innebär att 90 % ligger mellan P5- och P95-värdena samt 50 % mellan P25- och P75-värdena.

**Tabell 5.1 Individuell variation - percentiler för antal timmar/vecka för de med insatsen per personkrets**

	LASS				Personlig assistans			
	P5	P25	P75	P95	P5	P25	P75	P95
Ingen	40	49	151	160	20	20	69	69
Krets 1	40	65	126	203	8	20	50	127
Krets 2	46	98	198	281	16	40	92	105
Krets 3	35	56	135	232	10	20	47	134
<b>Totalt</b>	<b>38</b>	<b>60</b>	<b>133</b>	<b>231</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>52</b>	<b>127</b>
	Avlösarservice				Ledsagarservice			
	P5	P25	P75	P95	P5	P25	P75	P95
Ingen	-	-	-	-	1	1	20	20
Krets 1	2	4	9	24	1	2	5	10
Krets 2	5	5	5	5	2	4	10	20
Krets 3	2	4	8	16	3	4	9	15
<b>Totalt</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>12</b>
	Hemtjänst							
	P5	P25	P75	P95				
Ingen	1	2	11	30				
Krets 1	1	3	14	40				
Krets 2	2	3	13	23				
Krets 3	1	4	15	40				
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>30</b>				

Det är här slående hur vida intervallen är för samtliga typer av insatser. Genomgående är P75-värdet dubbelt så stort eller mer som P25-värdet och P95-värdet 5–10 gånger högre än P5-värdet.

Variationen i timmar avlösarservice för personkrets 2 är dock obetydlig. Skillnaderna mellan personkretsarna är på några undantag när små och också här gäller samma mönster i stort sett genomgående. Såväl maximi- som minimiinsatser är på i stort sett samma nivå oavsett personkrets. Ett undantag är personkrets 2, som avviker från de övriga genom större maximala LASS-insatser. Det omvända gäller för dem som står utanför personkrets när det gäller LASS och personlig assistans. Dock skall man hålla i minnet att det senare rör sig om mycket få personer. De individuella skillnaderna är alltså betydligt större än skillnaderna som genomsnitt mellan personkretsarna (jfr också tabell 4.3). Variationen förblir i stort sett lika stor om man kontrollerar för personkrets som om man inte gör det!

Ett likartat resultat får man om man i stället jämför per behovsgrupp. Som framgår av tabell 5.2 skiljer sig dock här grupp 1 tydligt från de övriga grupperna genom dels lägre insatser, dels något mindre spännvidd. För de övriga behovsgrupperna är mönstret ungefär detsamma som visades ovan i tabell 5.1. Även här är spännvidden mellan P25- och P75-värdet två gånger eller mera i de allra flesta fall och P95-värdena är 5–10 gånger högre än P5-värdena. Inte heller att kontrollera för behovsgrupp resulterar alltså i någon minskad variation!



**Tabell 5.2 Individuell variation - percentiler för antal timmar/vecka för de med insatsen per behovsgrupp**

	LASS				Personlig assistans			
	P5	P25	P75	P95	P5	P25	P75	P95
Grupp 1	24	24	35	35	7	10	20	23
Grupp 2	38	56	112	212	10	17	35	134
Grupp 3	30	53	112	205	8	18	32	94
Grupp 4	38	52	112	173	10	15	45	99
Grupp 5	40	63	140	267	9	20	75	239
	Avlösarservice				Ledsagarservice			
	P5	P25	P75	P95	P5	P25	P75	P95
Grupp 1	4	4	9	9	1	3	6	13
Grupp 2	2	3	5	12	1	2	5	10
Grupp 3	1	4	10	35	2	3	6	15
Grupp 4	2	5	8	10	1	3	5	15
Grupp 5	3	5	24	48	1	1	4	12
	Hemtjänst							
	P5	P25	P75	P95				
Grupp 1	1	2	6	20				
Grupp 2	1	2	10	30				
Grupp 3	1	3	19	30				
Grupp 4	1	3	17	41				
Grupp 5	1	5	20	46				

## 6 Sammanfattning av resultat och diskussion

Som framhölls i inledningen har fältundersökningen 2006 avseende kommunernas LSS-verksamhet haft tre syften:

- att bestämma vilka och hur stora insatser en person som genomsnitt får givet olika grad/typ av funktionshinder.
- att kartlägga variationer mellan kommunerna när det gäller insatsernas omfattning givet olika mått på behoven samt
- att belysa den individuella variationen i insatser givet behovsmått.

För att ge en helhetsbild av den kommunala servicen till de funktionshindrade personer har undersökningen inte enbart varit begränsad till dem med LSS-insatser utan också omfattat de under 65 år, som enbart har SoL-insatser eller insatser enligt lagen om

personlig assistans (LASS). Denna grupp omfattade omkring en tredjedel av de registrerade personerna.

Som mått på behovet har dels använts indelningen i personkrets enligt LSS-lagen, dels en indelning i fem behovsgrupper som skapats med hjälp av ett index. Detta index – benämnt LSS-index – består av tre komponenter avseende ADL-beroende, rörelsehinder och ”kommunikativa” hinder. Den senare komponenten innefattar variabler, som beskriver behov av tillsyn, svårhanterligt beteende, kommunikation, syn och hörsel. De båda behovsmåtten har i resultatredovisningen använts parallellt. Det är också möjligt att kombinera dem för en mer ingående analys. Tyvärr finns det ett relativt stort bortfall när det gäller index, eftersom det på den korta undersökningstiden inte varit möjligt att kräva in uppgifter, som inte tidigare varit kända i kommunen.

Resultatet av undersökningen visar att det råder ganska stora skillnader mellan personkretsarna när det gäller graden av funktionsnedsättning. Personer i personkrets 2 (personer med hjärnskada som erhållits vid vuxen ålder) är som genomsnitt mer nedsatta än personer i övriga personkretsar. När det gäller kommunikativa hinder är dock personkrets 1 (utvecklingsstörda) som genomsnitt mer nedsatta. Minst nedsatta är de som inte tillhör någon personkrets enligt LSS.

Antalet LSS-insatser per person är högst i personkrets 1 och – naturligt nog – lägst bland dem som inte tillhör personkrets, där det endast förekommer enstaka LSS-insatser. SoL-insatser bland dem som tillhör LSS-personkretsen är betydligt vanligare. Insatsprofilen skiljer ganska starkt mellan personkretsarna: LASS är vanligast förekommande i krets 2 och 3 (övriga med varaktiga, betydande funktionshinder), personlig assistans i krets 3, kontaktperson, avlösarservice och korttidsvistelse samt boende för vuxna och daglig verksamhet-LSS i krets 1, verksamheter enligt SoL (hemtjänst, boendestöd, daglig verksamhet och särskilt boende) bland dem utanför personkretsen. Omfattningen av insatserna – uttryckt som genomsnitt timmar per vecka för de med insatsen – skiljer dock som genomsnitt inte mycket mellan personkretsarna.

Delar man i stället upp de undersökta personerna efter behovsgrupp (för dem som sådan grupp gått att fastställa) finner man inga större skillnader i antalet LSS-insatser utom när det gäller den lägsta behovsgruppen som domineras av personer utanför personkrets. Däremot skiljer andelen med LASS och personlig assistans starkt mellan behovsgrupperna. Genomgående är dock skillnaderna

i andelen med insatser mycket mindre mellan behovsgrupperna än mellan personkretsarna. Det omvända gäller dock när man jämför insatsernas storlek för dem som får insatser. Där skiljer ganska starkt beroende på behovsgrupp. Detta gäller i särskilt hög grad LASS, personlig assistans, avlösningsservice och hemtjänst.

Jämförelserna mellan kommunerna har avsett dels andelen av de registrerade, som haft olika typer av insatser, dels insatserna omfattning för de som fått respektive insats. De deltagande kommunerna skiljer sig starkt när det gäller andelen i befolkningen som får LSS-insatser. Inkluderandet av de funktionshindrade med enbart SoL-insatser har inte förändrat denna bild nämnvärt. Rangordningen mellan kommunerna i detta avseende förblir också i stort sett i stort sett oförändrad. Kommunerna skiljer sig inte bara genom olika andel av befolkningen med insats utan också genom fördelningen av de hjälpta personerna med avseende på behov. Det är dock inte så att kommuner med hög andel personer med insatser har en lägre andel hjälpta personer i de högsta behovsgrupperna.

För att jämförelsen skall vara så rättvisande som möjligt har medelvärden av andelen med insats respektive insatsens storlek beräknats standardiserat för personkrets respektive behovsgrupp. Detta innebär att man beräknar det värde som skulle ha erhållits, om samtliga kommuner haft samma fördelning av de registrerade personerna med avseende på respektive behovsmått.

Oavsett om standardiseringen gjorts med avseende på det ena eller det andra behovsmåttet är dock resultatet ensartat. Det råder mycket stora skillnader mellan kommunerna mellan kommunerna såväl när det gäller behoven av insatser, de insatser man får och hur stora insatser man får givet behov. Skillnaderna förefaller större när man standardiserar per behovsgrupp än per personkrets. En del av dessa skillnader kan förmodligen förklaras med att liknande verksamheter rubriceras på olika sätt. Det verkar också finnas en tendens att kommuner, där en låg andel av befolkningen får insatser, också ger insatserna i mindre omfattning. Detta gäller i första hand personlig assistans, avlösning och hemtjänst. För övriga insatser är tendensen mindre klar. Ytterligare kunskap om samspelet mellan insats, personkrets och behovsgrupp skulle man kunna få genom att analysera insatserna per personkrets och behovsgrupp.

Det tredje syftet med undersökningen var att undersöka de individuella skillnaderna i tilldelningen av insatser givet behovet. Som tidigare har som mått på detta behov använts dels personkretsen (inkl. utanför personkrets) dels behovsgruppen. Under-

sökningen visar här återigen på mycket stora skillnader i insatsernas omfattning vid samma behovsnivå. Ett mått på dessa skillnader är förhållandet mellan den tredje (P75) och första (P25) kvartilen. Genomgående visar det sig här att denna kvot uppgår till det dubbla eller mer. Mellan 95:te och 5:te percentilen är motsvarande kvot genomgående 5–10 gånger – oberoende av insats och behovsmått!

Frågan är nu vilka slutsatser som är berättigade att dra av här presenterade resultat. Undersökningen får betraktas som hygglig representativ för alla Sveriges kommuner. De deltagande kommunerna ligger i olika delar av landet och såväl glesbygd som stadsbygd finns representerade. Det finns kommuner med mycket hög andel med LSS-insatser och kommuner med låg andel. Inga större problem har inrapporterats vid genomförandet av i undersökningen. Antalet undersökta personer överstiger i allmänhet antalet enligt Socialstyrelsens statistik, vilket tyder på att det inte är fråga om något betydande bortfall.

Bortfallet när det gäller behovsgrupp påverkar knappast undersökningens huvudresultat. En kontroll av bortfallet visar att det fördelar sig på personkrets och insatser ungefär som övriga personer. Även insatserna är fördelade på i stort sett samma sätt. Ett undantag är boende för vuxna, där andelen i bortfallet som har denna insats är mycket lägre än genomsnittligt. Detsamma gäller fast i mindre grad daglig verksamhet enligt LSS.

Sammantaget förefaller undersökningen genomförd på ett tillförlitligt sätt och resultaten såsom de här presenterats trovärdiga. Den återstående frågan blir då: Vad är det som gör att skillnaderna i här studerade avseenden förefaller så stora?

Det som här ligger närmast till hands att ifrågasätta är beskrivningen av behovet. Personkrets är en indelning som i sig inte säger något om behovet av insatser – en hjärnskada för en person i personkrets 2 kan vara mer eller mindre allvarlig, en utvecklingsstörning för en person i krets 1 mer eller mindre grav. Inte desto mindre ser man på genomsnittsnivå stora skillnader mellan personkretsarna i såväl andelen med olika insatser som – fast i något mindre grad – insatsernas omfattning. Givet att varje personkrets har samma sammansättning med avseende på behov i de olika kommunerna borde standardisering med avseende på fördelningen på personkrets leda till likartade insatser. Men så har uppenbarligen inte skett!

Indelningen i behovsgrupper är gjord utgående från ett index sammansatt av 11 olika variabler, som tillsammans avser att beskriva behovet av insatser. Urvalet av variabler bygger till en del på en lång vetenskaplig tradition när det gäller äldreomsorg och rehabilitering och till en del på diskussioner med kommunala företrädare för LSS-verksamheten. Det är givetvis mycket svårt att fånga in den komplicerade behovsbilden hos funktionshindrade personer, som kan ha problem av mycket mångskiftande slag. Detta var en viktig anledning till att komplettera behovsbeskrivningen med personkrets. Men det faktum att insatserna skiljer starkt mellan de fem behovsgrupper, som skapats utgående från indexet, pekar dock på att indexet och gruppindelningen säger något om behoven av insatser – åtminstone på genomsnittlig nivå. Viktigt i sammanhanget är att söka fastställa om något väsentligt saknas i behovsbeskrivningen, som skulle kunna göra den mer uttömmande. Det faktum att man genomgående får ganska låga förklaringsvärden, när det gäller regressionsanalyser av insatser mot de variabler och index, som avser beskriva behov, talar för att det kanske saknas något i beskrivningen av behovet.

Givetvis kan ingen förvänta sig att tilldelningen av LSS-insatser skulle kunna vara automatisk process, som bygger på ett matematiskt samband med ett behovsindex. Men det kan ändå finnas anledning att fråga sig om de skillnader – mellan kommuner och individuellt – som här kunnat observeras är rimliga. Om man finner att så knappast kan vara fallet blir naturligtvis nästa fråga om detta är något som behöver ändras på och i så fall hur. Något förvånande är det ändå att en rättighetslagstiftning ger så skiftande utfall!

Den genomförda fältundersökningen 2006 innebar insamling av ett unikt material för beskrivning och analys av LSS-verksamheten. De resultat som här presenterats utgör bara en ringa del av all information och kunskap som skulle kunna tas fram med detta material. Resultatet har därför ställts till de deltagande kommunernas förfogande för fortsatta analyser. Det förefaller också angeläget att sådana fortsatta analyser även görs på riksnivå.

## Anvisningar för ifyllandet av blankett vid fältundersökning avseende personer med funktionshinder som har LSS- och/eller SoL-insatser

Undersökningen skall omfatta samtliga i kommunen bosatta personer med LSS-insatser samt alla personer under 65 år med SoL-insatser. Personer som enbart har matdistribution, trygghetslarm eller färdtjänst omfattas dock ej. Uppgifterna skall avse förhållandena per den 1 september 2006.

Uppgifter om ålder, kön mm, insatser enligt LSS respektive SoL och funktionsnedsättning skall fyllas i med en rad på blanketten per vårdtagare. Varje blankett rymmer 20 vårdtagare. Det är viktigt att alla uppgifter fylls i, eftersom det annars inte är möjligt att utnyttja informationen i beräkningarna.

**Löpnummer:** Från 0 till 9 999 enligt det system kommunen finner lämpligt. Avser att i möjligaste mån eliminera dubbelregistrering.

**Födelseår::** Anges med två siffror (dvs. ej hundratal).

**Kön:** Kvinna = K; Man = M.

**Insatser enligt LASS:** Anges med timmar per vecka

### **Insatser enligt LSS:**

*Personlig assistans:* Anges med timmar per vecka (0 om ej insats).

*Ledsagarservice:* Anges med timmar per vecka (0 om ej insats).

*Kontaktperson:* Anges med kryss

*Ävlösarservice:* Anges med timmar per vecka (0 om ej insats).

*Korttidsvistelse:* Anges med antal dygn per månad

*Korttidstillsyn:* Anges med kryss

*Boende, barn:* Anges med kryss

*Boende, vuxna:* Anges med kryss

*Daglig verksamhet:* Anges med kryss

*Insatser enligt SoL:*

<i>Hemtjänst :</i>	Biståndsbeviljad insats i ordinärt boende eller serviceboende - anges med timmar per vecka
<i>Boendestöd::</i>	Anges med kryss
<i>Daglig verksamhet:</i>	Anges med kryss
<i>Särskilt boende:</i>	Biståndsbeviljat boende med heldygnsomsorg – anges med kryss

*Personkrets:* Anges med siffra enligt LSS definition

*ADLberoende:* Avser begränsningar i aktiviteter för dagligt liv. För varje variabel anges

Oberoende = 0

Delvis = 1

beroende

Helt = 2 enligt nedanstående definitioner. "Beroende"

beroende även om personen i och för sig kan utföra uppgiften men av olika skäl ändå inte gör det:

*Bad och dusch* innebär att ta sig till tvättplatsen och rengöra hela kroppen, med tvättlapp vid handfat, i badkar eller dusch.

Oberoende = tar sig själv till handfatet eller i och ur badkaret (ev med hjälp av stödhandtag etc) och tvättar sig själv utan hjälp (även ryggen) och behöver inte någon tillsyn av trygghetsskäl.

Delvis = får tvätthjälp med ryggen

beroende

Beroende = får hjälp att ta sig till tvättplats eller vatten fram-buret, tillsyn i dusch, hjälp med fötter och/eller underlivet alternativt total hjälp.

*Klädsel* avser av- och påklädning, dvs. att ta sig till skåp och lådor, klä på och av sig

Oberoende = hämtar själv kläder, klär på och av sig (även ytterkläder), skor och strumpor (knytande av skor får undvikas).

Delvis = får hjälp att ta på sig strumpor och ev. att knyta skor.

Beroende = får hjälp att hämta kläder, eller med

på/avklädning, eller förblir ofullständigt klädd, eller total hjälp.

<i>Toalett</i>	innebär att ta sig till toaletterummet, komma på och av toalettstolen, torka sig och ordna kläderna.
Oberoende	= kan själv utan hjälp göra detta – ev. med hjälp av käpp, gästol, rollator etc. kan använda ev. nattkärl eller toalettstol nattetid och tömma detta.
Delvis beroende	= får hjälp att ta sig till toaletten, eller med något av ovanstående
Beroende	= får hjälp/övervakning, kan inte ta sig till toaletten eller använder bäcken,blöja eller rullandet toalettstol.
<i>Förflyttning</i>	(inkl. uppstigning /sänggående) innebär att ta sig i/ur sängen och från säng till stol.
Oberoende	= kan själv utan hjälp kan göra detta – ev. med hjälp av stöd (käpp, gästol, sängstolpe etc..).
Delvis beroende	= får hjälp av en annan person, obs ej två personer.
Beroende	= sängbunden, kan eller får ej lämna sängen, eller behöver lyftas av två personer.
<i>Födointag</i>	innebär att få maten från tallrik eller motsv. in i munnen (hygien/bordskick räknas ej).
Oberoende	= kan själv föra in maten i munnen och sväljer.
Delvis beroende	= hjälp med att skära kött, öppna förpackningar.
Beroende	= hjälp med att få in maten i munnen eller sondmatas, eller har näringsdropp.
<i>Rörelsehinder:</i>	Avser förmågan att röra sig utomhus respektive inomhus med eller utan hjälpmedel
	Inga rörelsehinder = 0
	Kan gå utomhus med hjälpmedel (käpp, rollator) och klarar mindre trappor = 1
	Kan röra sig inomhus med hjälpmedel, men = 2



klarar ej trappor eller förflyttning utomhus  
(rullstol om personen själv kan manövrera  
den och själv ta sig i och ur)

Beroende av levande stöd och/eller rullstols- = 3  
buren (och ej i stånd att själv manövrera  
denna eller ta sig i och ur) eller sängbunden

**Kommunikation :**

Kommunicerar med lätthet, förstår och är lättförstådd	= 0
Har vissa svårigheter att förstå, men kan uttrycka själv	= 1
Har stora svårigheter att förstå men kan uttrycka sina basala behov el. besvara enkla frågor	= 2
Kan inte kommunicera - vare sig förstå eller uttrycka	= 3

**Behov av särskild tillsyn:** Anges med kryss

**Svårhanterligt beteende:**

Har det under den senaste månaden förekommit beteende hos personen som upplevs som svåra att hantera i den dagliga omvårdnanden

Nej	= 0
Lätta – tillfälliga problem	= 1
Svåra – periodvisa problem	= 2
Mycket svåra – ständiga problem	= 3

**Syn:**

Ser bra med el. utan hjälpmedel	= 0
Nedsatt syn men ser tillräckligt bra för att klara sin ADL	= 1
Ser endast konturer och behöver hjälp för att sköta sin ADL	= 2
Blind	= 3

**Hörsel:**

Hör bra med el. utan hjälpmedel	= 0
Hör om man talar med hög röst	= 1

Hör endast om man skriker el. endast = 2  
vissa ord  
Döv = 3



# Genomgång av möjliga faktorer för ett nationellt utjämningsystem för kommunernas LSS-insatser

Mårten Lagergren

## 1 Inledning

En grundprincip i det kommunala kostnadsutjämningsystemet är att de faktorer som ligger till grund för utjämningsberäkningarna skall vara opåverkbara från kommunens sida. Denna princip har visat sig mycket svår att följa i utjämningsystemet för LSS-verksamheten. Detta har till stor del historiska orsaker. Genom att verksamheten tidigare låg inom landstingens ansvar och ofta var koncentrerad till större enheter blev fördelningen mellan kommunerna *inom* länen mycket ojämn. Ojämnheten har sedan legat kvar och även förstärkts genom specialiserad inriktning på olika typer av omsorgsbehov. Till följd härav har utjämnningen måst bygga på beslut som kommunen har fattat och de redovisade kostnaderna för kommunernas verksamhet, vilka givetvis inte alls är opåverkbara.

Eftersom detta inte är en tillfredsställande lösning kvarstår ett starkt önskemål att söka bestämma opåverkbara faktorer till grund för utjämnningen. I departementsskrivelsen Utjämning av kostnadskillnader för verksamhet enligt LSS (Ds 1996:47) analyseras möjliga faktorer för en nationell utjämning – bl.a. koppling till socialförsäkringssystemet. Det finns ett behov av att gå tillbaka till dessa analyser och återigen inventera möjligheterna att bestämma kostnadspåverkande faktorer, som ligger utanför möjligheterna till kommunens direkta påverkan.

I denna promemoria granskas de olika förslag, som redovisades i den ovan nämnda departementsskrivelsen, mot bakgrund av data från socialförsäkringen och den fältundersökning som genomförs hösten 2006 avseende LSS-verksamheten i tolv kommuner. Vidare lämnas ett förslag till hur utjämningsystemet skulle kunna baseras på historiska förhållanden i kombination med den empiriskt belagda utjämningsmetoden som successivt pågår.

## **2 Granskning av förslag till faktorer för ett nationellt system för kostnadsutjämnning**

Departementspromemorian ”Utjämningsmetoden för kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS (Ds 1996:47)” behandlar möjligheterna att utforma ett nationellt utjämningsystem baserat på faktorer, som inte skall vara påverkbara från kommunernas sida. De faktorer som man valt att diskutera är dels faktorer anknyter till olika socialförsäkringsförmåner, dels faktorer som är direkt kopplade till LSS-verksamheten såsom antal personer med LSS-insatser - eventuellt begränsat till vissa grupper eller insatser - eller kostnaderna för dessa insatser.

Den avgörande svagheten med de förslag som bygger på LSS-insatserna, vare sig det gäller insatser eller kostnader, är givetvis att de inte är opåverkbara från kommunernas sida. Det är representanter för kommunen som fattar beslut om en person skall anses tillhöra en personkrets enligt lagen om särskild stöd och service (LSS) och vilka insatser personen enligt lagen är berättigad till. Även om det är fråga om att tillämpa en rättighetslagstiftning är det uppenbart att denna ger utrymme för varierande tolkningar både när det gäller vem som skall anses tillhöra personkretsarna och hur stora och vilka insatser som skall ges.

Att så är fallet framgår med all önskvärd tydlighet av resultaten av den fältundersökning som redovisas i bilaga 3 och som gjorts i tolv kommuner på uppdrag av LSS-utjämningskommittén. I denna har behovet av stödinsatser beskrivits genom elva olika variabler, som beskriver funktionsnedsättning. Variablerna har sedan sammanförts i ett index avsett att fungera som ett övergripande mått på graden av stödinsatsbehov. Genomsnittet av detta indexvärde per personkrets räknat uppvisar stor variation mellan kommunerna, vilket indirekt antyder stora skillnader när det gäller var man lägger gränsen för beslut om LSS-insatser. Man kan också se

en tendens att för kommuner med hög andel LSS-insatser per innevånare indexmedelvärdet ligger lägre än för kommuner med låg andel – även om variationer förekommer. En delförklaring till den högre andelen med insatser skulle därmed kunna vara en lägre ”ribba” när det gäller insatsbesluten.

I bilaga 3 diskuteras också möjligheten att endast ta hänsyn till vissa, mer kostnadskrävande LSS-insatser (boende för barn respektive vuxna, daglig verksamhet och korttidsvistelse). Genomgående förs diskussionen endast om personkretsarna 1 och 2. Man diskuterar även möjligheten att ta bort de som får statlig assistansersättning (LASS) från beräkningsunderlaget. Förutom att detta kräver en kostnadsuppföljning på individnivå, som idag inte finns i kommunerna, synes det i det här sammanhanget inte göra någon skillnad. De stora skillnaderna mellan kommunerna gäller även efter uppdelning på personkrets.

Sammanfattningsvis ger fältundersökningen inget stöd för uppfattningen att LSS-insatsernas omfattning och kostnader skulle var opåverkbara från kommunernas sida. Dessa faktorer synes därmed olämpliga att ligga till grund för ett nationellt utjämningsystem, som syftar till att utjämna för strukturella faktorer, som kommunerna har att leva med och som de inte kan påverka.

Den ovan nämnda departementspromemorian diskuterar också möjligheten att på något sätt knyta utjämnningen till socialförsäkringarna. Eftersom tilldelningen av dessa förmåner beslutas av Försäkringskassan uppfylls här kravet på opåverkbarhet från kommunernas sida. De förmåner som behandlas i promemorian är förtidspensionen (numera: sjukersättning/aktivitetsersättning), handikappersättningen och vårdbidraget. I promemorian anförs emellertid vägande skäl för att inte välja förekomsten av dessa ersättningar som utgångspunkt för LSS-utjämnningen. Problemet med förtidspensionen eller sjuk-/aktivitetsersättningen är den har ett mycket svagt samband med funktionshinder som berättigar till LSS-insatser. Ersättning ges till personer som fyllt 16 men inte 65 år och som fått sin arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av fysisk eller psykisk prestationsförmåga.

Långt ifrån alla med sjuk-/aktivitetsersättning har behov av LSS-insatser. Det är omkring tio gånger fler som får ersättningen än som har insatser. Omvänt kan en person tillhöra personkretsarna för LSS utan att ha sjuk-/aktivitetsersättning. Det måste också beaktas att en stor del av de med LSS-insatser är barn under 16 år som inte har sjuk-/aktivitetsersättning. Skälen för att få ersättning

kan variera beroende på var man bor i landet och andelen, som får ersättningen, varierar också i hög grad. Denna variation har dock ett mycket svagt samband med variationen i andelen som har LSS-insatser. Beräkningar visar att korrelationen (Pearson) inte är högre än 0,25. Ännu lägre blir korrelationen när man jämför med kostnaden för LSS-verksamheten per innevånare – 0,11. Detta beror på att kostnaderna för LSS-insatserna varierar ännu mer än andelen med insatser.

Handikappersättningen är en merkostnadsersättning som lämnas till den som fyllt 16 år och som för avsevärd tid fått sin funktionsförmåga nedsatt innan han eller hon fyllt 65 år och som behöver mer tidskrävande hjälp i sin dagliga livsföring eller för att kunna förvärvsarbeta. Det finns tre olika nivåer för ersättningen beroende på hjälpbehovets omfattning. Ersättningen lämnas dock inte eller endast i begränsad omfattning till personer som i boende med särskild service, såsom gruppbostäder. Detta innebär att personer med stora och kostsamma LSS-insatser i många fall inte uppbär handikappersättning. Omvänt kan personer med små eller inga behov av LSS-insatser i vissa fall få ersättning. Så har t.ex. personer som är blinda eller döva alltid rätt till ersättning. Precis som för sjuk/aktivitetsersättningen är det en stor variation mellan kommunerna i andelen av befolkningen, som får handikappersättning, men ett svagt samband med variationen i andelen med LSS-insatser och ännu lägre med kostnaderna. Korrelationen är i detta fall 0,27 resp. 0,20, dvs. något bättre än för sjuk/aktivitetsersättningen, men långt ifrån tillräcklig för att kunna ligga till grund för ett utjämnings-system.

I departementspromemorian övervägs också möjligheten att basera utjämningsystemet på en kombination av dessa båda ersättningar, eftersom man på det sättet skulle kunna ringa in de personer, som både var oförmögna att bidra till egen försörjning och hade funktionshinder som medförde avsevärda merkostnader. Arbetsgruppen gjorde dock bedömningen att detta var olämpligt av samma skäl som anförts ovan. Tyvärr saknas statistik över antalet personer per kommun, som har båda formerna av ersättning, varför det inte går att analysera utfallet av ett sådant förslag på kommun-nivå.

Statistisk analys med linjär regression, där man söker ”förklara” andelen med LSS-insatser respektive kostnaden per innevånare med andelen med sjuk-/aktivitetsersättning respektive handikappersättning - enskilt eller i kombination - visar mycket låga eller, när det

gäller kostnaderna, till och med obefintliga förklaringsvärden ( $R^2$  0.00 – 0.08). Som illustration till de ovan nämnda förhållandena visas i tabell 1 en jämförelse mellan ersättningar, LSS-insatser och kostnader per invånare för de kommuner som deltog i fältundersökningen avseende LSS-verksamheten hösten 2006. I tabellen är kommunerna rangordnade efter andelen med LSS-insatser. Man ser lätt att denna rangordning inte alls följs av någon motsvarande rangordning för sjuk-/aktivitetsersättning eller handikappersättning per invånare. Det är också värt att notera avvikelserna mellan andelen med insatser och kostnaderna per invånare för LSS-insatserna.

**Tabell 1 En jämförelse mellan ersättningar, LSS-insatser och kostnader per invånare 2005 för de kommuner som deltog i fältundersökning 2006**

	Sjuk o aktivitets ersättning per invånare	Handikappersättning per invånare	Andel med LSS- insats per invånare	Kostnad per invånare
Vännäs	766	89	146	6405
Hedemora	843	52	101	7764
Söderhamn	974	87	97	5190
Mellerud	757	85	96	5602
Södertälje	631	74	81	5654
Kristinehamn	764	61	70	4074
Piteå	822	78	65	3586
Trollhättan	622	69	62	4269
Finspång	558	74	61	3631
Stenungsund	542	54	56	2919
Helsingborg	552	59	49	2733
Nykvarn	503	55	41	5056

Även förutsättningarna att använda vårdbidraget som opåverkbar faktor för en kostnadsutjämning har prövats. Vårdbidraget utgår per barn som en ersättning för förälderns merarbete för särskild tillsyn och vård och/eller de merkostnader som barnets sjukdom eller funktionshinder ger upphov till. Vårdbidraget kan utgå längst till det år barnet fyller 19 år. Det finns möjlighet att få helt, tre fjärdedels, halvt och en fjärdedels vårdbidrag.

Statistik från Försäkringskassan över antalet barn med bidrag per 10 000 invånare (per dec. 2005) visar att den är en stor variation



mellan kommunerna. Maximalt erhåller 353 barn per 10 000 vårdbidraget (Filipstad), minimalt 87 (Ydre). Filipstad har relativt höga kostnader för LSS-verksamheten per invånare, Ydre ligger även här lägst i landet. Spännvidden i antal barn med bidrag per 10 000 invånare är dock betydligt lägre än för kostnaderna för LSS-verksamheten. Kvoten mellan maximi- och minimikommunen ligger för de senare på 12,8 mot 4,0 för vårdbidraget. Motsvarande värden för kvoten mellan 90:de och 10:de percentilen är 2,29 resp. 1,85, vilket visar att det främst är ett fåtal extrema kommuner som står för den stora kostnadsvariationen.

Eftersom vårdbidraget endast utgår till barn under 20 år kan det ha intresse att jämföra med LSS-insatserna i samma åldersgrupp. Det saknas dock kostnadsstatistik som delar upp kostnaderna på åldersgrupper. Däremot redovisas i Socialstyrelsens statistik antalet personer med beslut om LSS/LASS-insatser per 10 000 invånare i åldersgruppen 0–22 år. Statistisk analys visar här en jämförelsevis hög korrelation mellan andelen barn med vårdbidrag och andelen barn/ungdomar med LSS/LASS-insatser - 0,46(Pearson). Regression ger en förklaringsgrad ( $r^2$ ) på 0,21.

Verksamheten för barn/ungdomar är dock endast en del av LSS-verksamheten och som visats ovan är dessutom sambandet mellan antalet hjälpta personer och kostnaderna per invånare ganska svagt. Det visar sig att korrelationen mellan kostnaderna för LSS-verksamheten per invånare och andelen barn med vårdbidrag inte är högre än 0,10. Förklaringsgraden i en regressionsanalys blir inte mer än 0,009. Detta är uppenbart klart otillfredsställande för ett utjämningsystem. Om en normkostnad för LSS/LASS-verksamheten bestämdes utifrån andelen barn med vårdbidrag skulle som exempel 20 procent av kommunerna få en normkostnad som avvek från den faktiska kostnaden med mer än 1 500 kronor per invånare. Att kombinera vårdbidraget med andra socialförsäkringar som sjuk-/aktivitetsersättningen respektive handikappersättningen gör ingen större skillnad, eftersom som tidigare visats sambandet med kostnaderna för LSS/LASS-verksamheten här är närmast obefintligt.

Analysen av vårdbidraget som en möjlig opåverkbar faktor för den kommunala utjämnningen av kostnaderna för LSS/LASS-verksamheten visar ett likartat resultat som analyserna avseende sjuk-/aktivitetsersättningen resp. handikappersättningen. Visserligen erhålles här ett visst samband med andelen barn och ungdomar med LSS-insatser. Detta är dock bara en del av LSS/LASS-insatserna och

kostnaderna per invånare varierar dessutom i hög grad mellan kommunerna givet andelen med insatser. På grund härav försvinner detta samband till största delen när man anknyter andelen med vårdbidrag till kostnaderna per invånare. En kombination med övriga diskuterade ersättningar från socialförsäkringen kan inte ändra detta, eftersom sambandet med LSS/LASS-kostnaderna här är mycket svagt.

Slutsatsen blir därför att ersättningar från socialförsäkringen inte kan ligga till grund för utjämningen av de kommunala kostnaderna för LSS/LASS-verksamheten.

### **3 Ett förslag till metod för utjämning baserat på successiv avklingning av historiska förhållanden**

Som framhållits ovan syftar systemet för utjämning av kostnaderna för den kommunala verksamheten till att ge kommunerna likartade ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet för kommunens invånare. Detta innebär att hänsyn skall tas till olikheter i strukturella förhållanden av betydelse för kostnaderna såsom åldersfördelning, social struktur, befolkningstäthet etc. Ett genomgående krav är att dessa faktorer skall kunna betraktas som opåverkbara från kommunens sida och att det inte skall gå att manipulera uppgifterna i syfte att få en högre ekonomisk utdelning.

När det gäller LSS-verksamheten har det som anförts ovan visat sig mycket svårt att finna faktorer av detta slag. Skillnaderna i kostnader mellan kommunerna är mycket stora, men dessa skillnader har inte kunnat återföras till några strukturella förhållanden. I brist på sådana objektiva faktorer har kostnadsutjämningen fått bygga på kommunernas uppgifter om insatser, korrigerade med dels en faktor som mäter personaltätheten (personalkostnadsindex), dels en faktor avsedd att avspegla skalfördelar (koncentrationsindex). Detta förhållande är självklart inte tillfredsställande, eftersom kostnadsutjämningen ger i det närmaste full kompensation för utgifterna och dessa på detta sätt i allt väsentligt bestäms av kommunen själv. Systemet kommer härigenom att bli starkt kostnadsdrivande, vilket också tydligt avspeglas i kostnadsutvecklingen för LSS-verksamheten. Systemet inbjuder dessutom till missbruk genom möjligheterna att på olika sätt manipulera kostnadsdata beroende på hur man väljer att rubricera olika verksamheter.

Att så sker kan avläsas genom en jämförelse mellan kostnadsutvecklingen för SoL- och LSS-insatserna för de funktionshindrade. Det visar sig här att medan kostnaderna för LSS-verksamheten kraftigt ökade under perioden 2000–2005 så minskade kostnaderna för SoL-verksamheten, där kommunerna inte kunde få direkt kompensation. En förklaring till detta är givetvis att kommunerna kan flytta verksamhet från den ena sidan till den andra. SoL-verksamhetens omfattning skiljer också starkt mellan kommunerna även för kommuner som ligger på samma nivå när det gäller LSS-insatserna och som därför skulle kunna anses ha samma behovsbild. Genom denna möjlighet till manipulation uppstår i sin tur misstroende mellan kommunerna, eftersom kostnadsutjämnningen väsentligt är ett system för omfördelning där den ena förlorar på vad den andra tjänar.

Orsaken till att det inte går att hitta opåverkbara strukturella faktorer, som förklarar de stora kostnadsskillnaderna mellan kommunerna när det gäller LSS-verksamheten, måste sökas i historiska förhållanden. Före 1995 tillhörde vård och service för funktionshindrade personer till största delen landstingens ansvarsområde. Omsorgen om utvecklingsstörda personer låg inom landstingens s.k. omsorgsverksamhet och svårt och varaktigt funktionshindrade personer vårdades i stor utsträckning inom den slutna långtidssjukvården. Verksamheten hade också en helt annan karaktär och bedrevs till stor del i slutna form med stora vårdhem lokaliserade till olika delar av landet. När kommunerna övertog ansvaret för LSS-verksamheten enligt den nya lagen blev det av dessa skäl närmast en slump om dessa slutna inrättningar hamnade inom kommunens verksamhet eller ej.

Vid avvecklingen av inrättningarna fick kommunen ordna bostäder, vård och service inom kommunen och strukturen blev på detta sätt permanentad, trots att det egentligen inte fanns något skäl för att just denna kommun skulle göra stora insatser. Till bilden hör också att de kommuner, som var framstående i detta arbete, kom att fungera som ”vårdmagneter” och dra till sig funktionshindrade personer, som var i behov av olika specialiserade verksamheter. Så länge kommunerna får full kostnadskompensation är detta givetvis inget problem för kommunen, men om finansieringssystemet inte fungerar tillfredsställande kan det uppstå en besvärlig situation för kommunen. Uppenbart är detta också starkt kostnadsdrivande så länge man får full ersättning.

Historiskt bestämda förhållanden varar givetvis inte för evigt. En analys av utvecklingen av LSS-insatserna visar det sker en successiv utjämning. För kommunerna med den största LSS-verksamheten - räknat i andel av befolkningen med insatser - minskade som genomsnitt andelen med insatser under perioden 2000–2005 under det att den ökade kraftigt i kommunerna med medelstor och liten LSS-verksamhet. På sikt måste man därför räkna med att de nuvarande stora skillnaderna suddas ut. För detta talar att tillflödet av nya funktionshindrade personer inte är bestämt av den nuvarande strukturen. Kvarstående orsaker till de kommunala skillnaderna skulle dock kunna vara genetiska faktorer, när det gäller utvecklingsstörning, samt den ovan nämnda specialiseringstrenden.

Ett radikalt förslag till nytänkande när det gäller den kommunala utjämningen för LSS skulle kunna vara att i stället ta de historiska förhållanden som utgångspunkt samt att till detta föga en mekanism för successiv utjämning av kostnaderna. Den senare skulle kunna kalibreras så att den överensstämmer med den trend som uppmätts för, förslagsvis, den senaste femårsperioden. Ingenting är så opåverkligt som det som redan inträffat! Och den successiva utjämningen är ett naturligt fenomen som direkt kan observeras och mätas.

Tekniskt skulle detta kunna gå till så att för ett givet år beräknas för varje kommun en kommunal standardkostnad för LSS-verksamheten genom att kommunens kostnad för verksamheten basåret (t.ex. år 2005) multipliceras med ett utvecklingsindex, som förändras med en årlig, negativ eller positiv procentsats. Procentsatsen görs beroende av den relativa omfattningen av kommunens verksamhet (till exempel mätt som kostnaden för verksamheten per invånare jämfört med genomsnittet för samtliga kommuner) för basåret och kalibreras så att den överensstämmer med den motsvarande trenden för kommuner med denna relativa omfattning av verksamheten under en basperiod, t.ex. åren 2000–2005, i förhållande till samtliga kommuner. Den erhållna standardkostnaden används sedan på vanligt sätt för att utjämna mellan kommunerna.

Ett sätt att beräkna procentsatsen kan vara att indela kommunerna i "klasser" (förslagsvis tio, motsvarande decilgrupper) beroende på omfattningen av LSS-verksamheten mätt som andel personer med LSS-insatser i förhållande till befolkningen. För varje klass bestäms utvecklingen av kostnaden per invånare i fasta priser under basperioden. Utvecklingstakten räknas om till årsbas. Den reduceras sedan med den motsvarande årliga, totala utvecklingen för

samtliga kommuner så att den blir positiv för den kommunklass, som haft en snabbare utveckling, och negativ för den som haft en långsammare. Eventuellt görs en utjämning så att ökningen/minskningen mellan kommunklasserna sker i jämna steg. Kommunerna med den största verksamheten kommer att få ett negativt utvecklingsindex och de med den minsta insatsen ett positivt. Skillnaderna kommer helt enkelt att avspegla takten i den successiva utjämning som pågår. Totalt kommer med detta sätt att räkna standardkostnaderna för LSS-verksamheten bli i princip oförändrade. Eventuellt måste utvecklingsindex justeras något för att uppnå detta. Givetvis kan det förekomma fall, där det av olika anledningar finns skäl att göra avsteg från den generella modellen. Detta får då tas upp i särskild ordning.

Metoden kan illustreras med ett förenklat räkneexempel. Detta bygger på statistiken för andelen av befolkningen med LSS-insatser åren 2000 och 2005. Eftersom det i statistiken saknas uppgift för många kommuner avseende andelen för de över 65 år har använts andelen i åldergruppen 23–64 år. Samtliga Sveriges kommuner (utom Malå och Knivsta) har rangordnats utgående från andelen med LSS-insatser i åldersgruppen i fråga år 2000 och på basis av denna rangordning indelats i 10 decilgrupper om 28–29 kommuner vardera. Tabell 2 visar genomsnittet för andelen med insatser 2000 och 2005 samt den procentuella ökningen av genomsnittet mellan åren för respektive decilgrupp. Genomsnittet är beräknat oviktat, dvs. utan hänsyn till antalet personer i respektive kommun.

**Tabell 2** Genomsnittlig andelen med LSS-insatser år 2000 och år 2005 samt procentuell ökning per decilgrupp

	Andel 2000	Andel 2005	Ökning 2000-05	Förändring jämfört med totalt	Förändring jämfört med totalt per år
Decilgrupp 1	94	108	14.3 %	-13.6 %	-2.9 %
Decilgrupp 2	73	90	22.9 %	-7.1 %	-1.5 %
Decilgrupp 3	62	80	28.9 %	-2.6 %	-0.5 %
Decilgrupp 4	57	78	35.4 %	2.4 %	0.5 %
Decilgrupp 5	52	69	32.6 %	0.2 %	0.0 %
Decilgrupp 6	47	65	37.9 %	4.2 %	0.8 %
Decilgrupp 7	43	61	41.3 %	6.8 %	1.3 %
Decilgrupp 8	38	53	38.3 %	4.6 %	0.9 %
Decilgrupp 9	32	48	50.3 %	13.6 %	2.6 %
Decilgrupp 10	22	39	77.5 %	34.2 %	6.1 %
<b>Totalt</b>	<b>52</b>	<b>69</b>	<b>32.3 %</b>		

Ökningstakten 2000–2005 är högre, ju högre decilgrupp och som anförts ovan pågår således en successiv utjämning av andelen i befolkningen med LSS-insatser. I kolumnen näst längst till höger beräknas ökningstakten i förhållande till genomsnittet för alla kommuner. I kolumnen längst till höger i tabell 1 är detta omräknat till årsbasis. Det är det värde som skulle motsvara utvecklingsindex enligt ovan.

Räkneexemplet syftar till att illustrera principen och är förenklat i olika avseenden. I stället för andelen med insatser bör man kunna räkna utgående från kostnad per innevånare, medelvärdet bör beräknas sammanvägt utifrån invånarantal, sifferserien av relativa ökningstal bör utjämnas etc. På lång sikt leder systemet till att alla kommuner får samma standardkostnad per innevånare, men detta kommer att ta många år.

I bilaga 5 analyseras den skisserade utjämningsmetoden från olika utgångspunkter för att se hur det skulle komma att falla ut under olika antaganden om utvecklingen. Med hjälp av en enkel simuleringsmodell illustreras dessa effekter och vilket utfall man får med olika antaganden.

# Beräkningar av förslag till opåverkbart system för kommunal kostnadsutjämnning av LSS-verksamheten

Mårten Lagergren

## 1 Bakgrund

Den grundläggande idén bakom den i bilaga 4 skisserade utjämningsmetoden är att som normkostnad utgå från kommunens faktiska kostnader per person under ett basår och sedan räkna upp denna kostnad med ett utjämningsindex beräknat utifrån den faktiska kostnadsutvecklingen för kommuner på olika kostnadsnivå under en bakomliggande period.

Genom att kostnadsutvecklingen på senare år varit lägre för kommuner med höga kostnader per invånare än för dem med låga, skulle de förra erhålla ett lägre utjämningsindex än de senare. Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna skulle på detta sätt successivt komma att avklinga i takt med den uppmätta trenden. Systemet skulle därigenom beakta både de historiskt betingade kostnadsskillnader, som idag är för handen, och den tendens till utjämnning av dessa som faktiskt pågår. Systemet skulle vidare skapa incitament till besparingar genom att kompensation inte ges för en kostnadsutveckling snabbare än genomsnittet för kommuner på samma kostnadsnivå. En sådan utveckling leder i stället till långsammare uppräknings av normkostnaden framöver.

I denna bilaga analyseras den skisserade utjämningsmetoden närmare i olika avseenden för att se vilka effekter det skulle medföra under olika antaganden. En metod för att göra detta har varit

att utveckla en simuleringsmodell, där det är möjligt studera utfallet såväl totalt för kommunerna sammantaget som för enskilda kommuner under olika förutsättningar. Nedan ges en beskrivning av den framtagna modellen och redovisas resultat av beräkningar avseende olika alternativa utformningar av det förslagna utjämningsystemet.

Modellen har utformats i dels fyra olika varianter avseende uppdateringsintervall –2 år, 3 år, 4 år respektive 6 år – dels om uppdateringen enbart skall avse omräkning med hänsyn till de faktiska kostnaderna för ett nytt basår eller om den också skall omfatta beräkning av ett nytt utjämningsindex baserat på den senast tillgängliga kostnadsutvecklingen. För vart och ett av dessa åtta alternativ visas vidare effekten av olika antaganden om spridningen i kostnadsutveckling mellan kommunerna.

Eftersom det varit angeläget att kunna bygga på senast tillgängliga data och det för närvarande saknas kostnadsdata för år 2006 har beräkningarna baserats på data avseende insatser omräknade till kostnader med en standardkostnad per insats. För att undersöka tillförlitligheten i denna metod har beräkningar gjorts för utvecklingen 2002/05 grundat på såväl insatser som kostnader. Jämförande analyser har vidare gjorts avseende utvecklingen 2000/03 och 2003/06 i syfte att studera stabiliteten i beräkningen av utjämningsindex baserat på olika perioder. Motsvarande analyser har också gjorts avseende insatser för personer 0–22 år.

Eftersom kostnadsdata från kommunernas räkenskapssammandrag erhålls först ca ett halvår efter verksamhetsåret tillämpas två års fördröjning mellan det år som kostnaderna avser och det år uppgifterna är tillgängliga.

## 2 Material och metod

Uppdateringen av normkostnaden avser dels faktisk kostnad, dels utjämningsindex. De faktiska kostnader, som normkostnaderna utgår från, avser initialt i samtliga fall år 2006. Modellberäkningarna utgår från redovisningen av kostnader och insatser för LSS-verksamheten under åren 2000–2006 (Socialstyrelsen: Sveriges officiell statistik; Jämförelsetal). För ett 70-tal kommuner saknas uppgifter på antingen kostnader eller insatser under ett eller flera av dessa år. För att få fullt jämförbarhet mellan olika tidsperioder har därför dessa kommuner uteslutits.



Utgångspunkt för simuleringen är kostnaderna per ingående kommun år 2006. Utjämningsindex för den första perioden bestäms genom (linjär) regression avseende kostnadsutvecklingen under respektive basperiod med kostnad per innevånare som oberoende variabel. Kostnadsutvecklingen har härvid först reducerats i förhållande till (det ovägda) genomsnittet för alla kommuner så att den som genomsnitt blivit noll<sup>1</sup>. Indexet anges i procent, där 100 betyder oförändrad kostnad. Genom att kommunerna med höga kostnader per innevånare som genomsnitt haft en lägre kostnadsutveckling än kommuner med låga kostnader blir utjämningsindex för de förra lägre än 100 och för de senare högre.

Formeln för utjämningsindex är

$$U = K \cdot \text{Kost} + L,$$

där  $U =$  Utjämningsindex och

Kost = Kostnad per invånare för LSS-verksamheten samt

K och L = de skattade koefficienterna.

I tabell 1 nedan visas koefficienterna K och L skattade för olika tidsperioder. Som exempel visas också utfallet för en kommun med en årskostnad på 4 250:- resp. 1 700:- per invånare. Den förra siffran är omkring medelvärdet för de 10 % av kommunerna som ligger högst och den andra för de 10 % som ligger lägst.

**Tabell 1** Koefficienter och utfall av utjämningsindex skattat på olika perioder

Period	K-koefficient	L- koefficient	Utfall vid kostnad 4 250:-/inv	Utfall vid kostnad 1 700:- /inv
2000–2003	-0.0012	103.0	97.9	101.0
2000–2006	-0.0017	104.5	97.3	101.6
2002–2006	-0.0020	105.5	97.0	102.1
2003–2006	-0.0018	105.2	97.6	102.1
2004–2006	-0.0013	103.8	98.3	101.6

Som framgår av tabellen varierar skattningarna något beroende på vilken tidsperiod som använts. För de modeller som beräknats, dvs. de fyra senare alternativen, varierar spännvidden i utjämningsindex mellan 3.3 och 5.1 procentenheter.

<sup>1</sup> Eller nära noll – viss avvikelser erhålles p.g a olika befolkningsvikt. Beräkningar med befolkningsviktade värden avviker endast med 0.3–0.4% och har för den skull bara gjorts för basåret.

Eftersom man givetvis inte kan utgå från att kostnadsutvecklingen i en kommun exakt följer normkostnaden är det nödvändigt att också anta en ”faktisk” kostnadsutveckling per kommun. Detta har gjorts genom att slumpa ut en kostnadsutveckling med kommunens utjämningsindex som medelvärde och en spridning lika med den empiriskt bestämda under föregående period – initialt basperioden. Utslumpningen har gjorts med utnyttjande av normalfördelningen. För varje ingående kommun beräknas alltså i modellen för varje år under perioden 2007–2035 en simulerad ”faktisk” kostnad för LSS-verksamheten (fasta priser) samt fr.o.m. 2008 en motsvarande normkostnad.

Simuleringsmodellen har utvecklats i fyra basvarianter med olika uppdateringsintervall – 2, 3, 4 och 6 år. Genom eftersläpningen i kostnadsredovisningen erhålles en fördröjning på två år för beräkningen av utjämningsindex och normkostnader. Initial basperiod för beräkningen är i tvåårsmodellen 2004–2006, i treårsmodellen 2003–2006, i fyraårsmodellen 2002–2006 och i sexårsmodellen 2000–2006.

Utjämningsindex avser i tvåårsmodellen initialt åren 2006–2009 och är då baserat på kostnadsutvecklingen 2004–2006 samt kostnaden per invånare 2004. Med hjälp av utjämningsindex och den faktiska kostnaden per invånare år 2006 beräknas normkostnaden för åren 2008–2009. I modellen beräknas också en simulerad faktisk kostnad för åren 2007–2009. Den faktiska kostnadsutvecklingen bestäms genom att till utjämningsindex lägga en slumpmässig komponent med en spridning mellan kommunerna som är lika med den observerade under basperioden, dvs. i detta fall åren 2004–2006.

Utjämningsindex uppdateras sedan på basis av den simulerade kostnadsutvecklingen 2006–2008 samt kostnaderna per invånare år 2006. Nya normkostnader för åren 2010–2011 beräknas med hjälp av indexet utgående från kostnaden år 2008. Simulerad faktiska kostnad per invånare för åren 2010–2011 beräknas sedan också på samma sätt som beskrivits ovan utgående från den simulerade faktiska kostnaden år 2009. Simuleringen fortsätter sedan på samma sätt med beräkning av utjämningsindex för åren 2010–2013 utgående ifrån kostnadsutvecklingen 2008–2010 och kostnaderna per invånare år 2008. Nya normkostnader och faktiska kostnader beräknas för åren 2012–13 osv.

De övriga modellerna är upplagda på samma sätt, men med skillnaden att uppdaterings-intervallen är tre, fyra resp. sex år. Det

innebär att i treårsmodellen den initiala beräkningen avser åren 2008–2010 och uppdatering sker för åren 2011–2014, 2015–2018 osv. I fyraårsmodellen är motsvarande initial period 2008–2011 och uppdatering sker för perioderna 2012–2016, 2017–2021 osv. För sexårsmodellen slutligen avser den initiala beräkningen åren 2008–2012 och uppdatering sker år 2013, 2019, 2025 osv.

För beräkningen av utjämningsindex finns två varianter. I den ena uppdateras de koefficienter, som ligger till grund för beräkning av utjämningsindex, successivt med samma intervall som de faktiska kostnaderna. I den andra ligger koefficienterna kvar under hela simuleringsperioden och index blir då bara beroende av kommunens kostnad per invånare uppdateringsåret.

Som kommer att framgå av resultaten nedan är spridningen i kommunernas kostnadsutveckling en mycket kritisk parameter. Om spridningen är hög blir avvikelsen stor mellan normkostnad och ”faktisk” kostnad, dvs. utjämnningen fungerar dåligt. Som anförts ovan har spridningen initialt bestämts empiriskt med utnyttjande av data från 2000–2006 beroende på modellvariant. Kostnadsspridningen antas sedan vara konstant under hela simuleringsperioden.

Å andra sidan är det rimligt att anta att införandet av ett utjämningsystem baserat på normkostnad leder till en minskad spridning. Det blir ju inte längre möjligt att få kostnadstäckning genom utjämnning för kostnader som överstiger normkostnaden. Det kan därför finna skäl att undersöka vad som händer om man reducerar spridningen. Detta kan i modellen göras enkelt med hjälp av en faktor – den s.k. k-faktorn - som reducerar kostnadsspridningen i samma proportion för alla år.

### 3 Resultat

Som nämndes ovan har simuleringsmodellen gjorts med fyra alternativ med uppdatering av normkostnaderna vartannat år, vart tredje år, vart fjärde år respektive vart sjätte år. För var och en av dessa alternativ studeras dels fallet där koefficienterna för beräkningen av utjämningsindex beräknas på nytt vid varje uppdatering (Uppdaterade koefficienter), dels det fall där koefficienterna ligger fasta under hela simuleringsperioden (Konstanta koefficienter). Skillnaden är den att i det första fallet kommer utjämnningen i kostnad per invånare att avstanna om spridningen i faktisk kostnad är för stor. I

det andra fallet fortgår denna utjämning med oförändrad kraft under hela simuleringsperioden.

Tabellerna 1–4 visar beräkningsresultatet för perioden 2008–2035. Varje tabell finns i två varianter – A: Uppdaterade koefficienter och B: Konstanta koefficienter. Redovisningen omfattar först olika mått på spridningen i den simulerade ”faktiska” kostnaden. Detta visar om utjämningsystemet i alternativet ifråga får den önskade effekten av minskad spridning mellan kommunerna när det gäller kostnad per invånare. Därefter redovisas samma spridningsmått avseende differensen mellan ”faktisk” kostnad och normkostnad, vilket visar hur väl den beräknade normkostnaden stämmer med de faktiska kostnaderna (sådana de simulerats). Slutligen visas samma spridningsmått för utjämningsindex. Kursiverade värden betyder här att indexet ”vänder” så att kommuner med höga kostnader per invånare får ett högre indexvärde än kommuner med låga kostnader. Detta innebär givetvis att indexets funktion spårat ur och bidrar till ökande kostnadsskillnader i stället för, som var avsikten, till lägre. Vid konstanta koefficienter kan detta inte inträffa – koefficienterna ligger ju kvar som de uppmätts under basperioden.

Resultatet skiljer som man ser starkt mellan A- och B-fallen. Tabell 1A visar att vid uppdatering vartannat år och uppdaterade utjämningskoefficienter spårar systemet ur så gott som omedelbart. Differensen mellan normkostnad och faktisk kostnad ökar hela tiden. Även uppdatering vart tredje år (Tabell 2A) leder till efter ett tiotal år till oönskade effekter – dock inte alls så utpräglade som i vartannat årsalternativet. Spridningen mellan kommunerna ökar, men differensen mellan normkostnad och faktisk kostnad ligger ganska oförändrad.

Uppdatering vart fjärde år (Tabell 3A) ger i stort sett oförändrad spridning mellan kommunerna. Differensen mellan normkostnad och faktisk kostnad blir som man kan vänta högre än i vid uppdatering vart tredje år. Utjämningsindex förblir utjämnande även om det blir något svagare efter 2015.

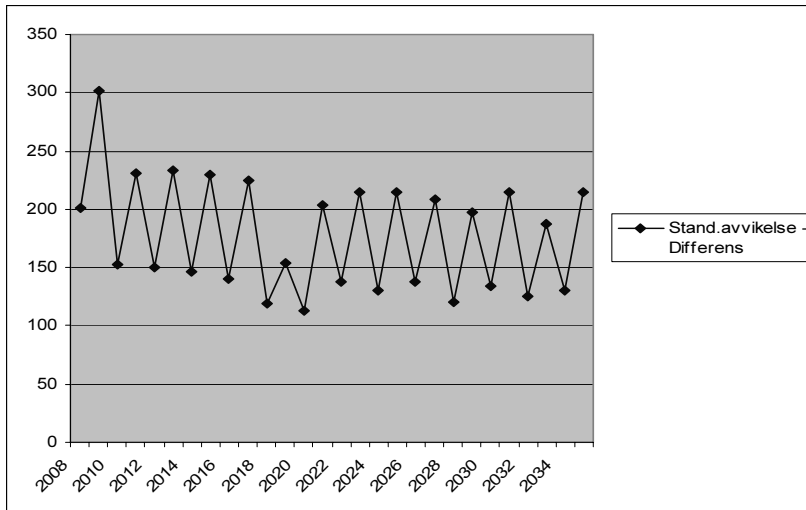
Uppdatering vart sjätte år (Tabell 4A) leder i A-fallet till ökande kommunskillnader. Differensen mellan normkostnad och faktisk kostnad tenderar att bli större och utjämningsindex ”spårar ur” efter år 2025.

B-fallen ger överlag betydligt bättre resultat. I samtliga fall får man en viss utjämning mellan kommunerna – något större om

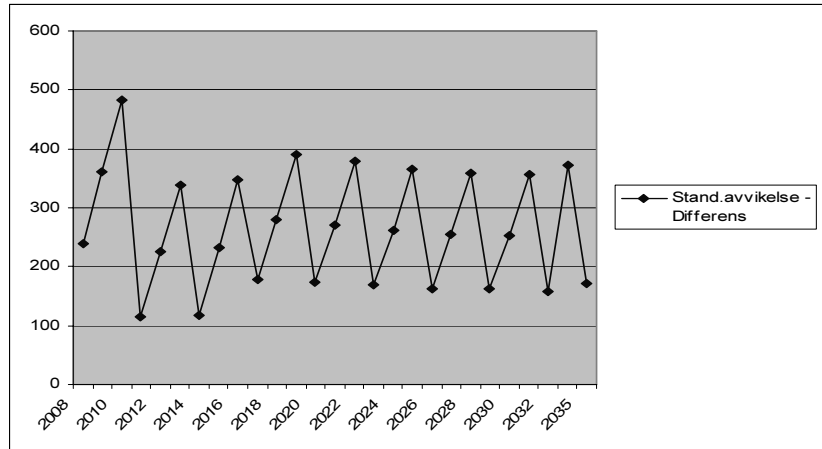
uppdateringen sker med längre tidsintervall. Avvikelserna mellan normkostnad och faktisk kostnad blir något lägre än i A-alternativen

En svårighet vid jämförelsen mellan de fyra uppdateringsalternativen är att de har olika rytm och att därför utfallet skiljer mellan olika år. Diagram 1–4 visar detta för de fyra uppdateringsintervallen. I samtliga fall avser resultatet alt. B: Konstanta koefficienter.

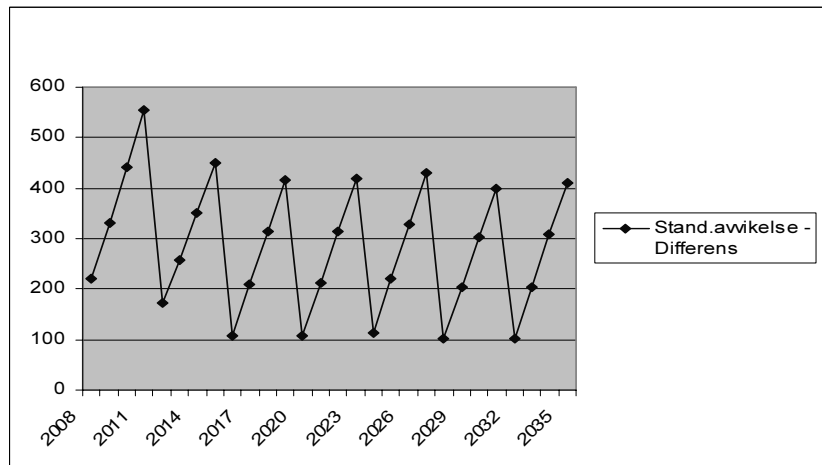
**Diagram 1** Standardavvikelse för differensen mellan normkostnad och faktisk (simulerad) kostnad, uppdatering vartannat år – konstanta koefficienter



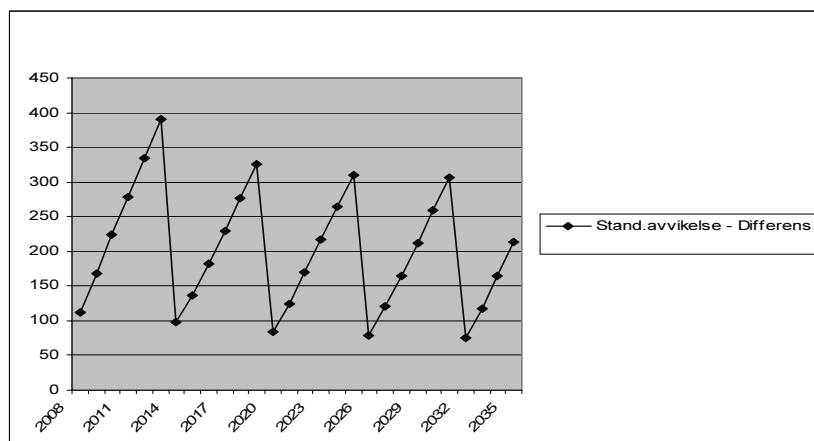
**Diagram 2** Standardavvikelse för differensen mellan normkostnad och faktisk (simulerad) kostnad, uppdatering vart tredje år – konstanta koefficienter



**Diagram 3** Standardavvikelse för differensen mellan normkostnad och faktisk (simulerad) kostnad, uppdatering vart fjärde år – konstanta koefficienter



**Diagram 4** Standardavvikelse för differensen mellan normkostnad och faktisk (simulerad) kostnad, uppdatering vart sjätte år – konstanta koefficienter



Som man ser ökar differensen fram till nästa uppdatering. Den sjunker därefter starkt, men inte till noll, eftersom det är en eftersläpning i tillgången till de kostnadsdata, som skall ligga till grund för normkostnadsberäkningen.

En faktor, som starkt påverkar hur väl normkostnaden följer den faktiska kostnaden och om det blir någon utjämningsseffekt eller inte, är spridningen i kostnadsutveckling mellan kommunerna. En stor spridning tenderar att dränka den statistiska skillnaden i kostnadsutveckling mellan kommuner med höga och låga kostnader per innevånare.

I de beräkningar, som här redovisas, antas spridningen mellan kommunernas "faktiska" kostnadsutveckling var densamma hela simuleringsperioden och lika med den som skattats för respektive basperiod. Längden av denna är lika med uppdateringsperioden och skiljer alltså mellan de fyra alternativa modellerna. Spridningen avser den årliga kostnadsökningen. Det visar sig att denna blir lägre, ju längre basperioden är. Detta beror på att det sker en viss utjämning av kostnadsutvecklingen över tiden.

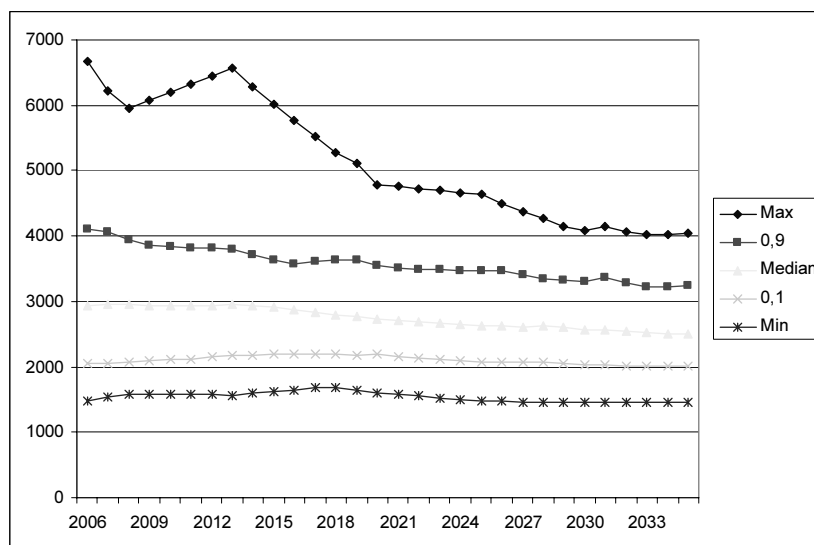
Som påpekats ovan kan man vänta sig att utjämningsystemet skall ha en viss normerande effekt genom att kommunerna inte längre får ersättning för sina kostnader oavsett hurudan kostnadsutvecklingen har varit. För den skull har också några alternativ stu-

derats där det antas att spridningen reduceras med en faktor, som är konstant över tiden. I tabellerna 5–8 A och B visas effekten – beskriven på samma sätt som i tabellerna 1–4 - av en 10-procentig, 25-procentig respektive 50-procentig reduktion av kostnadsutvecklingspridningen.

Det framgår av tabellerna 5–8 att effekten av en spridningsreduktion är ganska påtaglig. I fallet med konstanta utjämningskoefficienter reduceras spridningen i kostnad per invånare med en tredjedel vid 25-procentig reduktion av kostnadsutvecklingspridningen. Vid 50-procentig spridningsreduktion erhålls en halvering. Effekten är ungefär lika stor i alla fyra modellerna. Om utjämningskoefficienterna successivt uppdateras erhålls påtagliga utjämnings effekter endast i fyra- och sexårsmodellerna. Två- och treårsmodellerna spårar inte längre ur och spridningen förblir ungefär som initialt – åtminstone fram till 2020.

Diagram 5 visar hur kommunernas kostnader per invånare konvergerar i alternativet ”Uppdatering vart sjätte år- konstanta utjämningskoefficienter” med 25-procentig spridningsreduktion. Här erhålles som synes en påtaglig minskning i kostnadsspridningen.

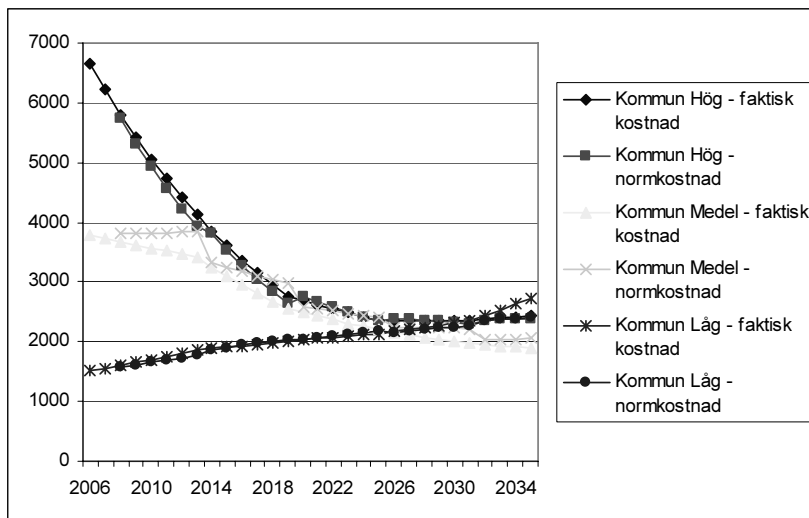
**Diagram 5** Spridning i kommunernas kostnader per invånare – uppdatering vart sjätte år, konstanta utjämningskoefficienter, 25 procents spridningsreduktion





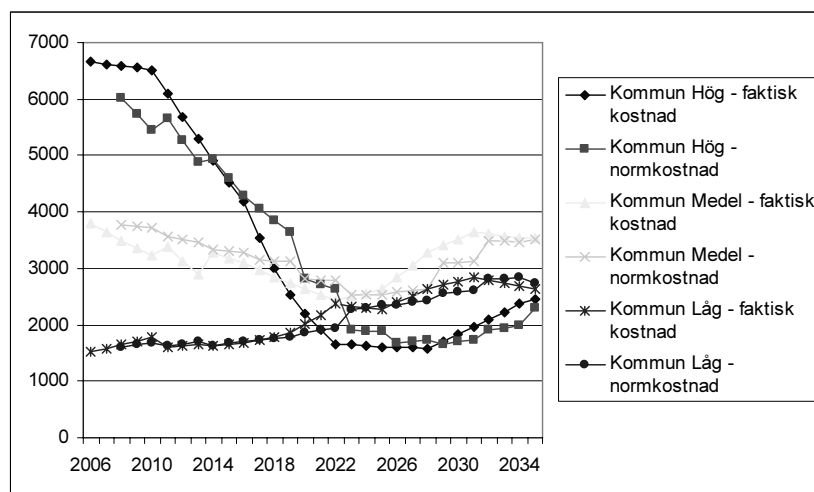
Det följande diagram 6 visar för samma beräkningsalternativ den simulerade utvecklingen av faktiska kostnader och normkostnader för tre kommuner med olika initial kostnadsnivå : kommun Hög, kommun Medel och kommun Låg.

**Diagram 6** Exempel 1 på simulerad utveckling per kommun - uppdatering vart sjätte år, konstanta utjämningskoefficienter, 25 procents spridningsreduktion



Ett annat exempel ges i diagram 7. Detta avser samma kommuner men alternativet ”Uppdatering vart tredje år, konstanta koefficienter och ingen spridningsreduktion”.

**Diagram 7 Exempel 2 på simulerad utveckling per kommun - uppdatering vart tredje år, konstanta utjämningskoefficienter, ingen spridningsreduktion**



Resultatet får givetvis inte tolkas som en prognos för respektive kommun. Den simulerade utvecklingen per kommun beror på slumpfaktorer och kan alltså variera från en körning av modellen till en annan. Tendensen till utjämning i dessa båda alternativ är däremot klar.

#### 4 Slutsatser

Tidigare har gjorts preliminära beräkningar som pekade på att ett system av detta slag skulle kunna ge bra träffsäkerhet även under relativt ogynnsamma antaganden. Det skulle samtidigt uppfylla kravet att vara opåverkligt för kommunerna och ge bättre incitament till resurshushållning än det nuvarande.

De nya beräkningar som nu redovisat skiljer sig en hel del från de tidigare. Realismen är högre genom att en fördröjning införts mellan det år som kostnaderna uppkommer och det år dessa kostnader finns redovisade. Fördröjningen uppgår i beräkningsmodellen till två år. Vidare har analyser gjorts av olika alternativ för uppdatering. I de tidigare beräkningarna antogs ett tre års intervall

– i de nya beräkningarna analyseras fyra olika alternativ: två år, tre år, fyra år och sex år.

Tidigare poängterades den stora betydelse spridningen i kostnadsutveckling har för att reducera skillnaderna i kostnader per invånare mellan kommunerna. Det ingick då beräkningsalternativ, där spridningen automatiskt justerades vid varje uppdateringsomgång. Detta antagande var inte särskilt realistiskt, eftersom spridningen är en exogen faktor som inte påverkas av utjämningsystemet – åtminstone inte direkt. I de nya beräkningarna antas spridningen konstant över tiden. Alternativ analyseras dock där denna är reducerad – eventuellt som en indirekt följd av utjämningsystemet.

En annan förändring är att två olika antaganden görs när det gäller koefficienterna vid beräkningen av utjämningsindex. Detta index är avsett att mäta skillnaden i kostnadsutveckling mellan kommuner med höga LSS-kostnader per invånare och kommuner med låga. Koefficienterna skattas med lineär regression. Problemet, om man uppdaterar koefficienterna varje gång i samband med uppdateringen av normkostnaderna, är att högkostnadseffekten efter hand tenderar att dränkas i den slumpmässiga spridningen om denna är för hög. Effekten kan då, som visades ovan, bli helt omvänd så att kostnadsskillnaderna mellan kommunerna börjar öka i stället för att som avsett minska.

Valet av koefficienter är en fråga för utformningen av utjämningsystemet. Om man önskar att kostnadsskillnaderna mellan kommunerna skall fortsätta att minska förefaller det mot bakgrund av här redovisade beräkningar vara bättre att låta koefficienterna ligga kvar för flera decennier framåt. Det bör dock påpekas, att detta resultat är beroende av de antaganden som gjorts i modellsimuleringarna avseende sambandet mellan utjämningsindex och den faktiska kostnadsutvecklingen. Verkligheten kan visa sig vara en annan och det finns givetvis ingen anledning att låsa detta i förväg.

Valet av uppdateringsfrekvens är inte självklart. Å ena sidan blir spridningen i kostnadsutvecklingen lägre, om man väljer ett längre intervall. Detta beror på att takten i kostnadsutvecklingen tenderar att jämnas ut sig mellan kommunerna, om man mäter över flera år. Lägre spridning innebär bättre överensstämmelse mellan normkostnad och faktisk kostnad, dvs. en bättre kostnadsutjämnings. Å andra sidan växer avståndet mellan normkostnad och faktisk kostnad över tiden om ingen uppdatering görs, varvid alltså kostnads-

utjämnningen mellan kommunerna blir allt sämre. Tre eller fyra års intervall verkar vara en rimlig kompromiss.

Som framgått av tabellerna ovan leder reducerad spridning i kommunernas kostnadsutveckling till att utjämnningssystemet fungerar bättre. Om systemet i sig kommer att få denna effekt kan man givetvis endast spekulera över. Det verkar dock inte helt otroligt, eftersom normkostnaderna kommer att medföra en form av styrning över kostnadsutvecklingen, som man tidigare överhuvudtaget inte haft.

Det finns i själva verket goda skäl att anta att det föreslagna normkostnadssystemet kommer att påverka spridningen i kostnadsutveckling för LSS-verksamheten. Den empiriskt bestämda, initiala spridningen är baserad på en period, där det fanns mycket svaga incitament för kommunerna att söka påverka kostnaderna för LSS-verksamheten. Resultatet blev en mycket snabb kostnadsökning totalt sett – betydligt större än för andra kommunala verksamheter. Spridningen i kostnadsutveckling för LSS-verksamheten mellan kommunerna åren 2000–2005 är förmodligen också mycket större än för kommunal verksamhet i övrigt. Med ett utjämnningssystem, som inte innehåller några kostnadsdrivande incitament, är det mindre troligt att spridningen mellan kommunerna kommer att ligga kvar på samma nivå.

Beräkningarna har vissa begränsningar. Som nämndes ovan var det nödvändigt att utesluta ett 70-tal kommuner beroende på brister i underlaget avseende insatser och kostnader 2000–2006. Det kan här finnas en viss systematik, eftersom en anledning till strykning har varit att Socialstyrelsen ej redovisar insatserna i fall det gäller färre än tre personer. Detta drabbar självfallet mindre kommuner och kommuner med låg andel insatser mer än andra. Uteslutningen bedöms dock inte påverka beräkningsresultatet i någon nämnvärd omfattning. Det handlar ju här inte om skarpa beräkningar utan om att illustrera principer.

En annan begränsning är att beräkningarna inte gjorts utgående ifrån faktiska kostnader utan på grundval av insatser omräknade till kostnader med hjälp av standardkostnad. Skälet härtill har varit en önskan att kunna använda data från år 2006, där ännu inga data på kostnader föreligger. I syfte att undersöka betydelsen av detta har jämförande analyser gjorts av kostnads- och insatsutveckling för perioden 2002/05. Det visar sig här att resultatet blir mycket likartat oberoende av om man använder insatser eller kostnader som grund för beräkningen. Spridningen i kommunernas insats-

utveckling (antal personer med LSS-insatser per 10 000 invånare; oförändrat =100) perioden 2002/05 uppmättes till 15,7 – motsvarande för kostnadsutvecklingen var 15,2. Denna skillnad har mycket liten betydelse för det föreslagna utjämningsystemet. Motsvarande spridning för insatsutvecklingen 2003/06 var 12,6. Detta pekar alltså på en viss tendens till minskning det senaste året av spridningen mellan kommunerna när det gäller LSS-verksamheten.

Den lägre spridningen perioden 2003/06 gör att man genom att använda insatsdata från denna period får en mer rättvisande bild av systemets beräknade funktion än om man använt kostnadsdata för perioden 2002/05. Skulle samma skillnad mellan insatser och kostnader gälla också för perioden 2003/06 blir systemets funktion också en aning bättre än som här har visats, dvs. avvikelsen mellan normkostnad och faktisk kostnad blir mindre.

Motsvarande beräkningar har även gjorts när det gäller insatser för personer under 22 år. Här är spridningen i insatsutveckling högre – 26,1 för perioden 2003/06. Den har dock avtagit mycket på senare år. Samma tendens till lägre ökning av insatserna för kommuner, som redan har hög andel med insatser finns även här och – vilket synes rimligt - något starkare än för befolkningen som helhet.

LSS-verksamheten är mycket speciell genom att i små kommuner mycket stora kostnader per invånare kan uppstå eller försvinna genom enstaka, mycket kostsamma fall, som kan tillkomma eller avvecklas inom en kort tidsperiod. Detta är omöjligt att förutse i ett utjämningsystem. En rimligare lösning synes vara att man antingen löser detta på försäkringsbasis i någon form eller genom undantagsbestämmelser för det enskilda fallet. Med en reducerad spridning i utvecklingen av kommunernas kostnadsutveckling förefaller det finnas förutsättningar för att det föreslagna systemet skall kunna fungera bra och leda till önskade effekter avseende rättvisa och förbättrad hushållning med allmänna resurser. Allt eftersom nya kostnadsdata kommer fram blir det möjligt att med hjälp av simuleringmodellen göra ytterligare analyser för att belysa systemets egenskaper i olika avseenden och bestämma en slutlig systemutformning.



















































## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-förändregler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kostnads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokostnader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokostnad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
<b>Stockholms</b>										
Botkyrka	2 877	3 266	330	2 930	1,118	3 292	356	26	3 481	189
Danderyd	2 142	2 847	-89	2 120	1,242	2 645	-291	-202	3 214	569
Ekerö	3 638	4 333	1 397	3 591	1,194	4 309	1 373	-24	4 665	356
Haninge	2 387	2 887	-49	2 477	1,160	2 887	-49	0	3 063	176
Huddinge	2 209	2 526	-410	2 246	1,070	2 415	-521	-111	2 495	80
Järfälla	2 537	2 620	-316	2 613	0,975	2 560	-376	-60	2 607	47
Lidingö	2 679	2 885	-51	2 264	1,150	2 616	-320	-269	2 935	319
Nacka	1 888	2 241	-695	1 852	1,121	2 086	-850	-155	2 171	85
Norrtälje	2 912	2 945	9	2 983	0,972	2 914	-22	-31	2 691	-223
Nykvarn	1 937	3 531	595	2 010	1,690	3 414	478	-117	4 491	1 077
Nynäshamn	2 940	3 174	238	2 933	1,068	3 148	212	-26	3 067	-81
Salem	2 670	2 756	-180	2 793	0,958	2 689	-247	-67	2 667	-22
Sigtuna	2 809	2 899	-37	2 822	1,014	2 875	-61	-24	2 914	39
Sollentuna	2 263	2 715	-221	2 319	1,130	2 633	-303	-82	2 869	236
Solna	1 357	1 653	-1 283	1 312	1,105	1 456	-1 480	-197	1 547	91
Stockholm	2 031	2 641	-295	2 051	1,212	2 498	-438	-143	2 889	391
Sundbyberg	1 827	2 226	-710	1 734	1,152	2 008	-928	-218	2 196	188
Södertälje	4 334	4 006	1 070	4 315	0,966	4 188	1 252	182	4 057	-131
Tyresö	2 204	2 473	-463	2 262	1,069	2 430	-506	-43	2 548	118
Täby	2 454	3 040	104	2 501	1,165	2 928	-8	-112	3 240	312
Upplands Väsby	3 130	3 610	674	3 262	1,091	3 576	640	-34	3 796	220
Upplands-Bro	2 313	2 430	-506	2 404	1,021	2 466	-470	36	2 571	105
Vallentuna	3 399	3 289	353	3 520	0,955	3 378	442	89	3 192	-186
Vaxholm	1 861	2 285	-651	1 949	1,072	2 100	-836	-185	2 133	33
Värmdö	2 009	2 264	-672	1 920	1,068	2 060	-876	-204	2 035	-25
Österåker	3 537	3 713	777	3 513	1,058	3 735	799	22	3 803	68

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-förändregler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kostnads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokost-rader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokost-nad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
<b>Uppsala</b>										
Enköping	2 663	2 909	-27	2 592	1,079	2 810	-126	-99	2 833	23
Heby	2 363	2 351	-585	2 482	0,978	2 439	-497	88	2 401	-38
Håbo	1 193	1 416	-1 520	1 189	1,064	1 271	-1 665	-145	1 348	77
Knivsta	2 084	2 435	-501	1 919	1,185	2 285	-651	-150	2 530	245
Tierp	3 832	3 746	810	3 640	1,072	3 921	985	175	4 104	183
Uppsala	3 584	3 364	428	3 453	0,969	3 362	426	-2	3 361	-1
Älvkarleby	2 547	2 280	-656	2 017	1,014	2 055	-881	-225	2 030	-25
Östhammar	2 822	2 599	-337	2 655	0,987	2 633	-303	34	2 548	-85
<b>Södermanlands</b>										
Eskilstuna	2 853	3 059	123	2 815	1,064	3 010	74	-49	3 103	93
Flen	3 327	3 610	674	3 419	1,089	3 742	806	132	3 823	81
Gnesta	2 608	2 517	-419	2 416	0,990	2 403	-533	-114	2 451	48
Katrineholm	3 975	3 904	968	3 916	1,018	4 006	1 070	102	3 784	-222
Nyköping	2 675	3 146	210	2 685	1,170	3 157	221	11	3 496	339
Oxelösund	2 849	2 714	-222	2 542	1,031	2 633	-303	-81	2 537	-96
Strängnäs	1 746	1 867	-1 069	1 661	1,017	1 698	-1 238	-169	1 709	11
Trosa	1 863	1 905	-1 031	1 685	0,976	1 652	-1 284	-253	1 593	-59
Vingåker	2 769	2 558	-378	2 861	0,900	2 588	-348	30	2 423	-165
<b>Östergötlands</b>										
Boxholm	2 176	2 011	-925	2 198	0,844	1 864	-1 072	-147	1 572	-292
Finspång	3 316	2 868	-68	3 485	0,863	3 022	86	154	3 343	321
Kinda	3 592	2 812	-124	3 319	0,846	2 822	-114	10	2 353	-469
Linköping	3 363	2 915	-21	3 435	0,856	2 955	19	40	2 550	-405
Mjölby	3 084	3 107	171	2 865	1,080	3 109	173	2	3 221	112
Motala	3 021	3 136	200	3 121	1,020	3 198	262	62	3 054	-144
Norrköping	3 690	3 242	306	3 712	0,911	3 398	462	156	3 198	-200
Söderköping	5 375	3 995	1 059	4 779	0,879	4 221	1 285	226	3 853	-368

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-föränd-regler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kost-nads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokost-rader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokost-nad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
Vadstena	2 200	1 514	-1 422	1 924	0,729	1 409	-1 527	-105	1 178	-231
Valdemarsvik	4 116	3 626	690	3 920	0,986	3 884	948	258	3 769	-115
Ydre	1 051	938	-1 998	892	0,773	693	-2 243	-245	524	-169
Åtvidaberg	1 833	2 297	-639	1 882	1,172	2 216	-720	-81	2 416	200
Ödeshög	1 732	1 793	-1 143	1 922	0,920	1 777	-1 159	-16	1 765	-12
<b>Jönköpings</b>										
Aneby	2 753	1 843	-1 093	2 433	0,692	1 692	-1 244	-151	1 169	-523
Eksjö	3 428	2 684	-252	2 783	0,913	2 554	-382	-130	2 544	-10
Gislaved	3 124	2 540	-396	2 507	0,892	2 247	-689	-293	2 027	-220
Gnosjö	1 832	1 916	-1 020	1 712	1,025	1 763	-1 173	-153	1 839	76
Habo	838	889	-2 047	975	0,888	870	-2 066	-19	737	-133
Jönköping	3 034	2 776	-160	2 769	0,950	2 643	-293	-133	2 510	-133
Mullsjö	2 488	2 306	-630	2 521	0,912	2 311	-625	5	2 163	-148
Nässjö	3 179	3 008	72	3 144	0,946	2 989	53	-19	2 808	-181
Sävsjö	5 111	3 789	853	4 959	0,821	4 091	1 155	302	3 298	-793
Tranås	3 381	2 853	-83	3 251	0,888	2 901	-35	48	2 593	-308
Vaggeryd	5 738	4 349	1 413	4 794	0,892	4 297	1 361	-52	3 868	-429
Vetlanda	3 308	2 760	-176	3 240	0,858	2 793	-143	33	2 430	-363
Värnamo	4 015	3 663	727	4 034	0,934	3 786	850	123	3 448	-338
<b>Kronobergs</b>										
Alvesta	2 725	2 791	-145	2 961	0,968	2 880	-56	89	2 920	40
Lessebo	2 306	2 499	-437	1 862	1,131	2 116	-820	-383	2 210	94
Ljungby	4 620	3 762	826	4 325	0,883	3 838	902	76	3 433	-405
Markaryd	2 768	2 503	-433	2 780	0,923	2 578	-358	75	2 426	-152
Tingsryd	4 223	3 616	680	4 300	0,876	3 785	849	169	3 282	-503
Uppvidinge	3 014	3 567	631	2 853	1,200	3 440	504	-127	3 732	292
Växjö	4 103	3 843	907	4 216	0,939	3 978	1 042	135	3 725	-253
Älmhult	1 699	1 851	-1 085	1 644	1,039	1 717	-1 219	-134	1 760	43

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-föränd-regler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kost-nads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, nuvarande/kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokost-rader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokost-nad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
<b>Kalmar</b>										
Borgholm	4 444	4 525	1 589	4 437	1,047	4 668	1 732	143	4 466	-202
Emmaboda	4 751	4 422	1 486	4 812	0,977	4 724	1 788	302	4 369	-355
Hultsfred	5 412	4 712	1 776	5 661	0,906	5 153	2 217	441	4 657	-496
Högsby	3 125	3 011	75	2 941	0,996	2 944	8	-67	3 022	78
Kalmar	3 406	3 299	363	3 397	0,995	3 396	460	97	3 399	3
Mönsterås	3 170	3 370	434	3 052	1,070	3 281	345	-89	3 436	155
Mörbylånga	3 284	3 557	621	3 413	1,043	3 577	641	20	3 708	131
Nybro	3 640	3 407	471	3 657	0,966	3 550	614	143	3 388	-162
Oskarshamn	1 972	2 498	-438	1 958	1,219	2 399	-537	-99	2 667	268
Torsås	2 087	2 172	-764	2 176	0,959	2 096	-840	-76	2 040	-56
Vimmerby	2 628	2 564	-372	2 452	1,003	2 472	-464	-92	2 429	-43
Västervik	3 919	3 827	891	3 711	1,030	3 840	904	13	3 813	-27
<b>Gotlands</b>										
Gotland	3 145	3 543	607	3 201	1,116	3 590	654	47	3 739	149
<b>Blekinge</b>										
Karlshamn	3 318	3 514	578	3 495	1,072	3 765	829	251	3 797	32
Karlskrona	2 687	2 881	-55	2 712	1,047	2 853	-83	-28	2 765	-88
Olofström	3 421	3 599	663	3 542	1,048	3 730	794	131	3 838	108
Ronneby	2 343	2 686	-250	2 347	1,119	2 639	-297	-47	2 799	160
Sölvesborg	2 348	2 220	-716	2 092	1,016	2 136	-800	-84	2 286	150
<b>Skåne</b>										
Bjuv	1 760	1 990	-946	1 814	1,083	1 975	-961	-15	2 108	133
Bromölla	1 976	1 906	-1 030	1 699	1,040	1 776	-1 160	-130	1 836	60
Burlöv	1 716	1 627	-1 309	1 704	0,899	1 539	-1 397	-88	1 376	-163
Båstad	1 654	1 987	-949	1 600	1,156	1 859	-1 077	-128	2 085	226
Eslöv	4 789	3 690	754	4 790	0,822	3 957	1 021	267	3 305	-652
Helsingborg	2 159	2 122	-814	2 021	0,978	1 986	-950	-136	1 980	-6

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-förändregler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kostnads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokost-rader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokost-nad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
Hässleholm	3 562	2 881	-55	3 610	0,840	3 047	111	166	2 654	-393
Höganäs	2 473	2 323	-613	2 531	0,915	2 327	-609	4	2 204	-123
Hörby	3 781	3 293	357	3 037	1,021	3 116	180	-177	3 051	-65
Höör	2 752	2 353	-583	2 851	0,814	2 332	-604	-21	1 992	-340
Klippan	2 219	2 266	-670	2 209	0,982	2 180	-756	-86	2 130	-50
Kristianstad	2 848	2 947	11	2 989	1,010	3 034	98	87	3 048	14
Kävlinge	2 142	2 134	-802	2 214	0,921	2 049	-887	-85	1 933	-116
Landskrona	2 620	2 765	-171	2 653	1,047	2 792	-144	27	2 811	19
Lomma	1 414	1 348	-1 588	1 251	0,870	1 094	-1 842	-254	989	-105
Lund	2 799	2 780	-156	2 787	0,978	2 739	-197	-41	2 660	-79
Malmö	2 526	2 643	-293	2 552	1,001	2 567	-369	-76	2 503	-64
Osby	1 639	1 534	-1 402	1 765	0,879	1 559	-1 377	25	1 467	-92
Perstorp	1 319	1 419	-1 517	1 178	1,070	1 267	-1 669	-152	1 474	207
Simrishamn	3 564	3 424	488	3 343	1,013	3 403	467	-21	3 310	-93
Sjöbo	1 998	1 925	-1 011	2 101	0,907	1 915	-1 021	-10	1 850	-65
Skurup	1 741	1 935	-1 001	1 807	0,999	1 814	-1 122	-121	1 750	-64
Staffanstorps	2 182	1 979	-957	2 255	0,835	1 892	-1 044	-87	1 588	-304
Svalöv	2 913	2 615	-321	2 969	0,883	2 634	-302	19	2 371	-263
Svedala	2 417	2 284	-652	2 546	0,866	2 215	-721	-69	1 936	-279
Tomelilla	2 399	2 303	-633	2 454	0,918	2 263	-673	-40	2 105	-158
Trelleborg	2 565	2 187	-749	2 719	0,822	2 246	-690	59	1 956	-290
Vellinge	1 499	1 665	-1 271	1 563	0,983	1 544	-1 392	-121	1 567	23
Ystad	2 116	2 330	-606	2 280	0,999	2 289	-647	-41	2 315	26
Åstorp	2 046	2 011	-925	2 140	0,939	2 020	-916	9	1 929	-91
Ängelholm	2 736	2 514	-422	2 824	0,893	2 534	-402	20	2 355	-179
Örkelljunga	2 741	2 280	-656	2 472	0,886	2 201	-735	-79	2 093	-108
Östra Göinge	2 419	2 400	-536	2 632	0,938	2 481	-455	81	2 384	-97



## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-föränd-regler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kost-nads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, nuvarande/kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokost-rader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokost-nad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
<b>Hallands</b>										
Falkenberg	3 421	3 605	669	3 478	1,065	3 722	786	117	3 864	142
Halmstad	2 657	2 995	59	2 729	1,084	2 972	36	-23	3 081	109
Hylte	1 949	1 960	-976	1 924	0,970	1 875	-1 061	-85	1 889	14
Kungsbacka	1 723	1 971	-965	1 695	1,063	1 811	-1 125	-160	1 783	-28
Laholm	2 986	3 292	356	3 151	1,071	3 391	455	99	3 535	144
Varberg	2 385	2 338	-598	2 497	0,917	2 301	-635	-37	2 190	-111
<b>V Götalands</b>										
Ale	2 164	2 532	-404	2 149	1,121	2 421	-515	-111	2 632	211
Alingsås	4 365	3 976	1 040	4 594	0,915	4 224	1 288	248	4 016	-208
Bengtsfors	2 105	2 065	-871	1 983	0,956	1 905	-1 031	-160	1 696	-209
Bollebygd	2 645	2 051	-885	2 152	0,885	1 914	-1 022	-137	1 823	-91
Borås	3 650	3 200	264	3 653	0,890	3 267	331	67	2 963	-304
Dals-Ed	2 085	2 171	-765	2 297	0,958	2 212	-724	41	2 213	1
Essunga	1 036	1 041	-1 895	1 107	0,932	1 036	-1 900	-5	993	-43
Falköping	3 020	3 154	218	3 100	1,025	3 192	256	38	3 158	-34
Färgelanda	1 554	1 585	-1 351	1 544	0,971	1 506	-1 430	-79	1 491	-15
Grästorps	3 213	3 179	243	2 734	1,119	3 074	138	-105	3 260	186
Gullspång	4 386	4 097	1 161	4 072	1,005	4 112	1 176	15	3 972	-140
Göteborg	2 560	2 948	12	2 495	1,148	2 879	-57	-69	3 081	202
Götene	2 594	2 844	-92	2 585	1,103	2 865	-71	21	2 967	102
Herrljunga	2 141	1 943	-993	2 219	0,837	1 867	-1 069	-76	1 617	-250
Hjo	2 700	2 535	-401	2 366	1,063	2 528	-408	-7	2 508	-20
Härryda	2 805	3 205	269	2 746	1,143	3 154	218	-51	3 423	269
Karlsborg	1 964	2 112	-824	2 081	0,978	2 045	-891	-67	1 944	-101
Kungälv	2 617	2 693	-243	2 665	1,016	2 721	-215	28	2 704	-17
Lerum	2 023	2 621	-315	1 970	1,257	2 488	-448	-133	2 828	340
Lidköping	2 845	2 963	27	2 946	1,066	3 155	219	192	3 119	-36

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-förändregler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kostnads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, nuvarande/kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokostnader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokostnad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
Lilla Edet	2 302	2 657	-279	2 277	1,127	2 578	-358	-79	2 740	162
Lysekil	3 070	2 831	-105	3 003	0,949	2 864	-72	33	2 639	-225
Mariestad	4 231	3 469	533	4 278	0,851	3 659	723	190	3 014	-645
Mark	2 508	2 738	-198	2 655	1,009	2 692	-244	-46	2 810	118
Mellerud	5 197	4 594	1 658	5 246	0,945	4 982	2 046	388	4 632	-350
Munkedal	2 435	2 534	-402	2 490	0,985	2 465	-471	-69	2 376	-89
Mölnadal	3 045	3 207	271	3 022	1,058	3 212	276	5	3 392	180
Orust	2 204	2 410	-526	2 306	1,009	2 338	-598	-72	2 220	-118
Partille	2 423	2 541	-395	2 462	1,019	2 521	-415	-20	2 612	91
Skara	3 342	2 983	47	3 304	0,932	3 094	158	111	2 867	-227
Skövde	3 338	3 071	135	3 293	0,956	3 163	227	92	3 004	-159
Sotenäs	2 586	3 290	354	2 473	1,297	3 222	286	-68	3 850	628
Stenungsund	2 641	2 609	-327	2 588	0,978	2 544	-392	-65	2 436	-108
Strömstad	2 538	3 016	80	2 665	1,132	3 032	96	16	3 172	140
Svenljunga	3 255	3 646	710	3 414	1,104	3 787	851	141	3 950	163
Tanum	1 809	2 000	-936	1 913	0,976	1 876	-1 060	-124	1 814	-62
Tibro	2 920	2 572	-364	3 214	0,861	2 780	-156	208	2 520	-260
Tidaholm	2 947	2 712	-224	2 947	0,910	2 695	-241	-17	2 475	-220
Tjörn	2 871	2 323	-613	2 179	0,872	1 909	-1 027	-414	1 746	-163
Tranemo	2 478	2 136	-800	2 540	0,810	2 067	-869	-69	1 648	-419
Trollhättan	2 823	3 068	132	2 830	1,081	3 074	138	6	3 078	4
Töreboda	3 373	3 180	244	3 608	0,941	3 412	476	232	3 279	-133
Uddevalla	3 160	3 218	282	3 291	1,010	3 340	404	122	3 216	-124
Ulricehamn	4 132	3 693	757	4 026	0,937	3 791	855	98	3 574	-217
Vara	3 749	3 076	140	3 595	0,908	3 280	344	204	3 001	-279
Vårgårda	1 762	1 907	-1 029	1 836	1,010	1 864	-1 072	-43	1 912	48
Vänersborg	3 368	3 614	678	3 574	1,051	3 775	839	161	3 639	-136
Ämål	3 849	3 586	650	3 975	0,937	3 742	806	156	3 448	-294

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-förändregler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kostnads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, nuvarande/kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokostnader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokostnad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
Öckerö	2 519	2 657	-279	2 556	1,012	2 599	-337	-58	2 609	10
<b>Värmlands</b>										
Arvika	2 507	2 544	-392	2 632	0,983	2 600	-336	56	2 448	-152
Eda	2 147	2 060	-876	2 178	0,908	1 987	-949	-73	1 792	-195
Filipstad	3 736	3 476	540	3 541	1,033	3 676	740	200	3 629	-47
Forshaga	3 397	3 260	324	3 601	0,961	3 477	541	217	3 408	-69
Grums	2 862	2 890	-46	2 904	1,014	2 959	23	69	2 955	-4
Hagfors	3 437	3 297	361	2 766	1,144	3 180	244	-117	3 362	182
Hammarö	4 340	3 931	995	3 892	1,015	3 970	1 034	39	4 065	95
Karlstad	2 856	2 791	-145	2 929	0,963	2 834	-102	43	2 756	-78
Kil	2 556	2 472	-464	2 632	0,963	2 547	-389	75	2 504	-43
Kristinehamn	2 856	2 650	-286	2 843	0,948	2 708	-228	58	2 666	-42
Munkfors	2 115	2 947	11	1 969	1,469	2 906	-30	-41	3 107	201
Storfors	1 946	1 807	-1 129	1 967	0,955	1 888	-1 048	81	1 976	88
Sunne	3 971	3 444	508	3 740	0,919	3 453	517	9	3 177	-276
Säffle	3 882	3 633	697	3 858	0,965	3 741	805	108	3 743	2
Torsby	2 646	2 917	-19	2 854	1,047	3 003	67	86	3 073	70
Årjäng	4 024	2 621	-315	3 909	0,712	2 797	-139	176	2 144	-653
<b>Örebro</b>										
Askersund	4 093	3 362	426	3 981	0,850	3 401	465	39	2 968	-433
Degerfors	2 904	2 651	-285	2 993	0,893	2 686	-250	35	2 409	-277
Hallsberg	2 738	2 572	-364	2 807	0,924	2 606	-330	34	2 553	-53
Hällefors	3 802	3 263	327	3 571	0,917	3 291	355	28	3 156	-135
Karlskoga	3 167	2 918	-18	3 120	0,942	2 954	18	36	2 703	-251
Kumla	3 197	3 102	166	3 081	1,008	3 120	184	18	2 974	-146
Laxå	3 276	3 047	111	3 349	0,928	3 123	187	76	3 045	-78
Lekeberg	1 462	1 645	-1 291	1 547	1,003	1 559	-1 377	-86	1 533	-26
Lindesberg	3 860	3 265	329	4 115	0,844	3 490	554	225	2 856	-634

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-föränd-regler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kost-nads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokost-rader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokost-nad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
Ljusnarsberg	3 290	3 399	463	3 348	1,010	3 398	462	-1	3 309	-89
Nora	4 528	3 345	409	4 198	0,844	3 560	624	215	3 002	-558
Örebro	3 522	3 546	610	3 568	1,026	3 678	742	132	3 350	-328
<b>Västmanlands</b>										
Arboga	2 662	2 518	-418	2 681	0,904	2 436	-500	-82	2 224	-212
Fagersta	3 664	3 250	314	3 743	0,886	3 333	397	83	2 924	-409
Hallstahammar	5 264	4 253	1 317	5 067	0,890	4 531	1 595	278	4 107	-424
Kungsör	5 646	5 023	2 087	5 789	0,944	5 491	2 555	468	5 229	-262
Köping	3 255	2 875	-61	3 182	0,899	2 875	-61	0	2 647	-228
Norberg	2 578	2 741	-195	2 484	1,073	2 678	-258	-63	2 704	26
Sala	2 531	2 516	-420	2 647	0,957	2 545	-391	29	2 429	-116
Skinnskatteberg	1 313	943	-1 993	1 179	0,662	785	-2 151	-158	572	-213
Surahammar	2 487	2 097	-839	2 240	0,874	1 967	-969	-130	1 711	-256
Västerås	2 524	2 496	-440	2 497	0,972	2 439	-497	-57	2 500	61
<b>Dalarnas</b>										
Avesta	2 762	3 040	104	2 751	1,086	3 002	66	-38	3 054	52
Borlänge	3 082	3 072	136	3 278	1,006	3 313	377	241	3 349	36
Falun	2 712	2 892	-44	2 863	1,016	2 923	-13	31	3 054	131
Gagnef	2 656	2 560	-376	1 954	1,122	2 203	-733	-357	2 477	274
Hedemora	5 233	5 981	3 045	5 338	1,197	6 421	3 485	440	6 965	544
Leksand	2 365	2 908	-28	2 494	1,145	2 869	-67	-39	3 075	206
Ludvika	2 706	2 863	-73	2 807	1,019	2 874	-62	11	2 861	-13
Malung	2 819	3 531	595	2 630	1,258	3 324	388	-207	3 765	441
Mora	3 610	3 807	871	3 857	1,021	3 957	1 021	150	3 947	-10
Orsa	2 300	2 262	-674	2 312	0,915	2 126	-810	-136	1 888	-238
Rättvik	4 189	3 889	953	4 269	0,982	4 213	1 277	324	4 015	-198
Smedjebacken	2 238	2 856	-80	2 219	1,226	2 734	-202	-122	3 020	286
Säter	2 850	3 065	129	2 848	1,028	2 942	6	-123	2 957	15

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämnin			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-förändregler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kostnads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokostnader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokostnad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
Vansbro	3 336	3 671	735	2 755	1,267	3 507	571	-164	3 883	376
Älvdalen	2 705	2 881	-55	2 822	1,024	2 903	-33	22	2 867	-36
<b>Gävleborgs</b>										
Bollnäs	3 606	3 405	469	3 746	0,929	3 497	561	92	3 254	-243
Gävle	3 006	2 890	-46	2 904	0,997	2 909	-27	19	2 970	61
Hofors	2 604	2 245	-691	2 667	0,831	2 227	-709	-18	1 990	-237
Hudiksvall	3 161	3 656	720	3 234	1,133	3 682	746	26	3 822	140
Ljusdal	2 657	3 002	66	2 832	1,046	2 977	41	-25	3 037	60
Nordanstig	2 586	3 228	292	2 770	1,176	3 273	337	45	3 536	263
Ockelbo	2 881	2 912	-24	3 146	0,941	2 975	39	63	2 816	-159
Ovanåker	2 419	2 343	-593	2 368	0,953	2 268	-668	-75	2 116	-152
Sandviken	2 693	2 429	-507	2 829	0,906	2 576	-360	147	2 401	-175
Söderhamn	5 311	4 574	1 638	5 342	0,925	4 965	2 029	391	4 533	-432
<b>Västernorrlands</b>										
Härnösand	4 291	3 635	699	4 294	0,914	3 943	1 007	308	3 558	-385
Kramfors	4 317	3 856	920	4 308	0,936	4 052	1 116	196	3 931	-121
Sollefteå	4 068	3 791	855	4 198	0,962	4 058	1 122	267	3 809	-249
Sundsvall	2 899	2 953	17	2 981	1,011	3 028	92	75	3 124	96
Timrå	2 479	2 277	-659	2 535	0,914	2 328	-608	51	2 267	-61
Ånge	3 166	2 762	-174	3 480	0,847	2 962	26	200	2 633	-329
Örnsköldsvik	3 015	2 956	20	3 143	0,967	3 054	118	98	3 065	11
<b>Jämtlands</b>										
Berg	3 384	3 670	734	3 661	1,018	3 745	809	75	3 547	-198
Bräcke	6 275	5 258	2 322	5 992	0,945	5 690	2 754	432	5 092	-598
Härjedalen	4 813	4 018	1 082	4 698	0,862	4 070	1 134	52	3 589	-481
Krokom	3 710	3 982	1 046	3 358	1,173	3 958	1 022	-24	4 179	221
Ragunda	3 242	3 044	108	3 387	0,951	3 236	300	192	2 973	-263
Strömsund	3 920	3 641	705	4 048	0,933	3 795	859	154	3 572	-223

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-förändregler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kostnads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, nuvarande/kr per inv	Differens, nuvarande/föreslagen, kr per inv	Nettokost-rader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokost-nad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
Åre	2 440	2 249	-687	2 283	0,868	1 991	-945	-258	1 767	-224
Östersund	4 700	4 308	1 372	4 814	0,944	4 566	1 630	258	4 419	-147
<b>Västerbottens</b>										
Bjurholm	1 519	1 144	-1 792	1 224	0,856	1 052	-1 884	-92	962	-90
Dorotea	4 160	4 370	1 434	3 526	1,193	4 227	1 291	-143	4 488	261
Lycksele	5 199	4 591	1 655	5 401	0,927	5 031	2 095	440	4 586	-445
Malå	2 844	2 875	-61	2 724	1,034	2 830	-106	-45	2 885	55
Nordmaling	3 574	3 748	812	3 797	1,022	3 899	963	151	3 754	-145
Norsjö	4 915	4 523	1 587	4 891	0,970	4 768	1 832	245	4 371	-397
Robertsfors	3 270	2 859	-77	2 839	0,981	2 799	-137	-60	2 679	-120
Skellefteå	4 641	4 186	1 250	4 641	0,960	4 477	1 541	291	4 306	-171
Sorsele	2 031	1 301	-1 635	1 382	0,681	946	-1 990	-355	441	-505
Storuman	3 354	3 271	335	3 139	1,019	3 214	278	-57	3 144	-70
Umeå	2 915	2 730	-206	2 970	0,954	2 847	-89	117	2 727	-120
Vilhelmina	4 619	4 076	1 140	3 791	1,045	3 981	1 045	-95	4 019	38
Vindeln	2 924	3 309	373	2 896	1,164	3 388	452	79	3 466	78
Vännäs	5 957	5 268	2 332	6 316	0,976	6 194	3 258	926	5 669	-525
Åsele	3 576	3 683	747	3 483	1,023	3 580	644	-103	3 473	-107
<b>Norrbottens</b>										
Arjeplog	3 352	2 792	-144	2 799	0,852	2 397	-539	-395	2 108	-289
Arvidsjaur	4 024	3 609	673	4 137	0,972	4 041	1 105	432	3 990	-51
Boden	5 489	5 123	2 187	5 391	1,023	5 542	2 606	419	5 694	152
Gällivare	2 968	3 284	348	3 020	1,056	3 205	269	-79	3 326	121
Haparanda	4 987	4 446	1 510	4 504	1,008	4 562	1 626	116	4 414	-148
Jokkmokk	2 881	2 850	-86	2 737	1,009	2 775	-161	-75	2 708	-67
Kalix	3 735	3 187	251	3 392	0,914	3 115	179	-72	2 878	-237
Kiruna	2 217	2 697	-239	2 385	1,133	2 715	-221	18	2 935	220
Luleå	2 984	3 366	430	3 116	1,099	3 441	505	75	3 574	133

## Tabellbilaga Utfall och effekter av föreslagna förändringar 2007

Län	2007 års LSS-utjämning			Utredningens förslag 2007						
	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift exkl. in-förändregler, kr per inv	Grundläggande standard-kostnad, kr per inv	Personal-kostnads-index	Slutlig standard-kostnad, kr per inv	Bidrag/avgift, nuvarande/kr per inv	Differens, rader föreslagen, kr per inv	Nettokost-rader 2005 i 2007 års beräknade nivå, kr per inv	Differens, nettokostnad/slutlig standard-kostnad, kr per inv
<b>Hela riket</b>	<b>2 891</b>	<b>2 936</b>		<b>2 887</b>	<b>1,000</b>	<b>2 936</b>			<b>2 936</b>	
Pajala	3 745	3 771	835	3 727	1,040	3 895	959	124	3 760	-135
Piteå	3 112	2 803	-133	3 264	0,888	2 912	-24	109	2 652	-260
Älvsbyn	5 673	4 339	1 403	5 919	0,822	4 889	1 953	550	4 033	-856
Överkalix	3 677	3 875	939	3 913	1,036	4 074	1 138	199	4 260	186
Övertorneå	5 592	3 860	924	5 295	0,757	4 028	1 092	168	3 277	-751