

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 kostnadsutjämnningen 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-utjämnningen i enlighet med utredningens förslag. I budgetpropositionen för 2007 föreslogs att det särskilda bidraget, till följd av uppdateringens 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 kostnadsutjämnningen 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-utjämningen omfördelas årligen närmare 2 miljarder kronor mellan kommunerna för en verksamhet vars nettokostnader är drygt 28 miljarder kronor. Nettoomfördelningen i den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen 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 kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet beror på att underlaget för beräkningarna uppdateras. I vårt delbetänkande konstaterades att stabiliteten varit betydligt lägre i LSS-utjämningen jämfört med den kommunalekonomiska utjämningen, 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 insatser 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 utjämnningen. Utan en uppdatering ökar då skillnaderna mellan verksamhetskostnader och utjämnning. 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-utjämnningen är påverkbart eftersom det utgörs av beslut om insatser som kommunerna själva fattat och beräkningen av varje kommuns personalkostnadsindex baseras bl.a. på de kostnader för verksamheten som kommunen redovisat till SCB i räkenskapssammandraget.

Då våra förslag inte ändrar denna påverkbarhet i någon större utsträckning finns ingen grund för att föreslå att LSS-utjämnningen redan 2009 överförs som en delmodell till det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Vi anser att kostnadsutjämnningen för LSS, i likhet med systemet för kommunalekonomisk utjämnning, 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 införandereglererna 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.