



Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Remissvar "Översyn av kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) Lite mer lika

Nynäshamns kommun lämnar härmed sitt yttrande över kostnadsutjämningsutredningens betänkande, SOU 2018:74, Lite mer lika. Våra synpunkter redovisas nedan.

Enligt direktiven till utredningen skulle denna fånga upp större samhällsförändringar under de senaste åren. Vår grundläggande uppfattning är att utredningen svarat upp mot dess direktiv och vi anser att utredningens slutsatser och förslag, i huvudsak förefaller vara väl avvägda och väl motiverade. Vi har emellertid en del synpunkter som vi vill framföra.

Utredningens förslag omfattar i mycket hög grad uppdateringar av befintliga modeller i kostnadsutjämningsen på grund av att statistik och beräkningar, i flera fall inte har varit aktuella. Det har således varit väsentliga eftersläpningar i systemet. Detta får till följd att de förslag som nu lämnas i utredningen innebär betydande skillnader mot dagens utjämningsen. De nu genomförda uppdateringarna skapar, enligt vår uppfattning, en onödig dramatik som har kunnat undvikas om modellerna successivt hade uppdaterats. En viktig förutsättning för systemets legitimitet är att den statistik och de beräkningar som används i systemets olika modeller är aktuella. I utredningen föreslås en högre grad av indexering i syfte att bibehålla systemets aktualitet över en längre tid. Vi menar dock att detta behöver kompletteras med en ordning där det sker en succesiv och systematisk uppdatering av systemets olika modeller. Vi anser att ett mer formellt och tydligt mandat bör ges till någon myndighet att fortlöpande säkerställa att systemets modeller är uppdaterade.

Det kommunala utjämningsystemet omfattar kostnads- och inkomstutjämningsen och betraktas som en helhet. Till detta kommer också en specifik utjämningsen för LSS. Med anledning av detta frågar vi oss därför om det är rimligt att enbart göra en översyn av den ena delen av utjämningsystemet, det vill säga, i detta fall kostnadsutjämningsen, och inte ta med LSS-utjämningsen och inkomstutjämningsen. Det är ju det sammantagna utfallet av alla delsystemen som är av intresse för den enskilda kommunen. Vi menar att det är av intresse att kunna göra en avvägning av om utjämningsystemets totala utfall är rimligt för olika kommungrupper eller enskilda kommuner. En mycket tydlig koppling till inkomstutjämningsen är att kostnadsutjämningsystemet beaktar strukturella lönekostnadsskillnader.

I utredningens uppdrag ingick att analysera möjligheterna att förenkla systemet. Vi anser att en sådan ambition är riktig. Vi är dock medvetna om att förenklingar kan leda till en minskad träffsäkerhet i systemet. Mot bakgrund av att det i systemet ingår ett antal komponenter som, var och en, inte med säkerhet bidrar till att nå syftena med kostnadsutjämningsen torde det finnas möjligheter till förenklingar. Vi anser inte att utredningen på ett tillräckligt ambitiöst sätt analyserat och beaktat möjligheterna till förenklingar. Vi har uppfattningen att det är av stor vikt för systemets legitimitet att systemet uppfattas som transparent och begripligt.

Utredaren föreslår att förändringarna i kostnadsutjämnningen ska genomföras redan 2020. Nynäshamns budgetprocess för framtagande av budget 2020 skiljer sig inte från många andra kommuner. De ekonomiska ramarna för 2020 fastställs under våren 2019. Ett beslut sent under 2019 innebär ingen möjlighet till långsiktig planering och med bakgrund av detta till anser vi att den föreslagna tidplanen för införande är alltför snäv.

Vår uppfattning är att det redan av direktiven, explicit borde ha framgått, att utredningen särskilt skulle analysera om det finns merkostnader till följd av kraftig befolkningstillväxt som inte fångas upp av de olika delmodeller kostnadsutjämnningen består av, främst modellen för förskoleklass och grundskola. Vi menar att en sådan analys och om denna också skulle motivera särskild kompensation till kommuner med kraftig befolkningstillväxt skulle öka systemets legitimitet. Vi vill peka på merkostnader, och särskilt sprängvis ökade kostnader, i form av infrastruktur och lokaler. Vi anser att det, inom ramen för utredningen, borde ha ingått en sådan bred analys. Nu saknas denna analys och vår bestämda uppfattning är att en sådan snarast behöver komplettera utredningen. En sådan djupare analys bör fånga upp kostnadsdrivarna i exempelvis skolan och särskilt skollokaler. En sådan analys torde kräva verkliga kalkyler från enskilda kommuner som visar hur kostnaderna faktiskt utvecklas vid en kraftig ökning av exempelvis antalet elever. Vi menar att det kan finnas anledning att befara att denna översyn av utjämnningssystemet, i likhet med tidigare översyner, alltför mycket har förlitat sig på teoretiska analyser av olika slag. Analysen ska givetvis omfatta såväl tillväxtkommuner som kommuner med minskande befolkning.

Utjämning sker för de kostnader man förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Samhällsförändringar sker ofta snabbt speciellt i en tillväxtkommun nära storstad. I nuvarande system får strukturella förändringar genomslag i utjämnningen först efter två år. Att kostnadsutjämnningen präglas av en viss eftersläpning är ofrånkomlig men en snabbare utjämning är önskvärd.

Den kompensation som nu utgår på grund av eftersläpningen av skatteintäkter till kommuner som växer snabbt anser vi inte vara av det slag vi efterlyser i detta sammanhang. Kriterierna för att erhålla detta bidrag är dels att befolkningstillväxten ska vara minst 1,2 procent i genomsnitt de senaste fyra åren, dels att den också ska vara minst 1,2 procent det senaste året. Vi undrar vilken analys som ligger till grund för dessa kriterier. Analysen ovan bör även omfatta behovet av kompensationen för eftersläpningen av skatteintäkter och kriterierna för denna.

Beträffande grundskolan har riksdagen efter förslag från skolkommisionen fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslår utredningen att någon komponent för socioekonomisk utjämning inte ska ingå grundskolemodellen, vilket annars hade föreslagits. Vår bestämda uppfattning är att de riktade statsbidragen, i allt väsentligt, bör avvecklas och att resurserna istället kanaliseras genom det generella statsbidraget. Slutsatsen är således att vi anser att en socioekonomisk komponent ska ligga i kostnadsutjämnningssystemets modell för förskoleklass och grundskola.

Vi vill dock peka på ett principiellt viktigt förhållande när det gäller socioekonomi. Utredningen har i sina analyser haft svårt att påvisa att kommuner med sämre socioekonomiska förutsättningar har högre kostnader. Utredaren anser trots detta att det är motiverat att införa en kompensation för socioekonomi. Detta gäller nu endast förskolemodellen eftersom komponenten, av skäl som framgår ovan, inte har byggts in i grundskolemodellen. Argumenten som används för att beakta socioekonomiska förhållanden är att det låga kostnadsläget i socioekonomiskt utsatta kommuner, enligt utredningen, kan vara en följd av budgetrestriktioner och/eller låg ambitionsnivå samt att många kommuner fördelar sina resurser utifrån socioekonomiska förhållanden. Att låta socioekonomi ingå i kostnadsutjämnningen är ett avsteg från principen att systemet endast ska beakta påvisbara kostnader. När det gäller socioekonomi kan vi dock acceptera detta när det gäller modellen för förskoleklass och grundskola. Och här tycker vi att en utvärdering borde göras

inom en inte alltför lång tid efter införandet för att ta reda på om den socioekonomiska faktorn fått det önskade utfallet. När det gäller modellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg anser vi dock att motiven är svagare för att införa en socioekonomisk komponent.

Vi är tveksamma till det nya förslaget på variabel inom modellen för individ och familjeomsorg. Det gäller, andel barn och ungdomar i åldersgruppen 0 - 19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll. Ekonomiskt utsatt hushåll definieras som hushåll som har låg inkomststandard eller mottar ekonomiskt bistånd. Definitionen har utvecklats och tillämpas av Rädda Barnen. Det är kommunerna som beslutar om ekonomiskt bistånd enligt Socialtjänstlagen och kommunerna kan välja att besluta om ett högre bistånd än vad lagen stipulerar. I utredningen noteras att det därför kan finnas viss möjlighet att påverka utfallet av denna variabel. Utredaren bedömer dock att denna inverkan är liten eftersom barnfattigdom främst beror på faktorer som löneinkomster, ersättningar från socialförsäkringar samt försörjningsbörd. Vi anser dock att variabeln bör ersättas då det trots allt finns en möjlighet att påverka utfallet. Vi menar också att det av legitimitetsskäl är viktigt att upprätthålla principen att utfallet i kostnadsutjämnningen ska vara opåverkligt för den enskilda kommunen.

I de modeller där geografiskt avstånd bedöms ha relevans när det gäller strukturella skillnader vill vi peka på att det råder väsentligt skilda förutsättningar om det rör sig om avstånd och resor på land eller över vatten. Även om avstånden i km inte är så stora så blir tiden längre och kostnaden högre för transporter i skärgården som är en del av Nynäshamns kommun. Länsstyrelsen i Stockholms län har belyst detta i Skärgårdsfakta (2018:6). Att färdas på sjön är 5 ggr så dyrt och tar 3 ggr så lång tid som att färdas på land. Vi anser att utredningen borde ha analyserat detta förhållande.

Utredarens förslag om ett tidsbegränsat införandebudrag är bra. Vi anser dock att den årliga bidragsminskningen/avgiftshöjningen bör begränsas till högst 200 kr per invånare. Den konjunkturavmattning som inletts och de demografiska utmaningarna medför stora omställningsbehov för kommunerna. Införandeperioden för att hantera bidragsminskningen/avgiftshöjningen bör förlängas enligt ovan, för att undvika alltför kraftiga nedskärningar i de kommunala kärnverksamheterna.

Avslutningsvis vill vi framföra våra önskemål rörande den fortsatta utvecklingen av kostnadsutjämnningen. Inledningsvis nämndes att vi anser det synnerligen viktigt att en djupare analys rörande eventuella merkostnader relaterade till tillväxt genomförs. I konsekvens med detta ska givetvis merkostnader till följd av befolkningsminskning också analyseras med samma ambitionsnivå. I nuvarande system för kostnadsutjämnning finns det enligt vår uppfattning inte tillräckliga incitament för enskilda kommuner att öka kostnadseffektiviteten eftersom utjämnning sker utifrån en genomsnittlig kostnadsnivå. Det finns därför således risk för att systemet kan bidra till en generellt, lägre kostnadseffektivitet, än vad som borde vara fallet. Vi anser därför är att, i den fortsatta utvecklingen av kostnadsutjämnningssystemet, bör skillnader i kostnadseffektivitet mellan olika kommuner fångas och analyseras. Analysen kan därefter ligga till grund för ett ställningstagande om och hur kostnadseffektivitet ska beaktas i kostnadsutjämnningssystemet. Vår uppfattning är att, om incitament för att öka kostnadseffektiviteten byggs in i systemet, kommer också legitimiteten för detta att öka.

Tommy Fabricius  
Kommundirektör

Dan Olén  
Ekonomichef