



Länsstyrelsen
Västerbotten

Datum
2019-04-26

Ärendebeteckning
1526–2019
Arkivbeteckning

1(4)

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Kommunenheten
103 33 Stockholm

**Yttrande med anledning av Kostnadsutjämnings-
utredningens betänkande (SOU 2018:74) *Lite
mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för
kommuner och landsting*
*Er beteckning Fi2018/03212/K***

Inledande synpunkter

Den demografiska utvecklingen i stora delar av Sverige är djupt bekymmersam. Allt färre personer ska försörja allt fler. Bara i Västerbotten återfinns flera kommuner där redan i dag var tredje kommuninvånare är 65 år eller äldre. Om några få år börjar den stora 40-talistgenerationen passera 80-årsstrecket, och behoven av vård och omsorg kommer därmed öka dramatiskt.

Som Arbetsförmedlingen också visade nyligen i rapporten *Sveriges framtida sysselsättning – Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?* ökar befolkningen över 80 år kraftigt i flera kommuner. I 40 procent av landets kommuner ökar 80-plussarna procentuellt sett mer än riket. I vissa kommuner sker en fördubbling av befolkningen över 80 år, och försörjningsbördan riskerar att öka i mer än 9 av 10 kommuner. Tre av fyra kommuner riskerar att få en högre försörjningsbörda än riksnivån, och de kommuner som redan i utgångsläget har en hög försörjningsbörda riskerar att få den allra största ökningen.

Enligt beräkningar som baseras på SCB:s befolkningsprognos kommer de demografiskt betingade behoven att öka med i genomsnitt 1,1 procent per år de kommande tio åren. Åren 2018–2022 ligger genomsnittet på 1,3 procent per år. Det kan jämföras med 0,6 procent per år för åren 2000–2015. I många av de demografiskt mest utsatta kommunerna är dessutom så många som var femte person i yrkesaktiv ålder (20–64 år) försörjda av bidrag, där arbetslöshet bara utgör en mindre del.

Mycket talar således för att Sverige tämligen hastigt rör sig mot en kris i den kommunala välfärden, och för många kommuner är denna kris de facto redan här. Vi har under vintern och våren kunnat läsa i lokalmedia om kommuner i vårt eget närområde som måste genomgå veritabla ekonomiska stålbäder till nästa år, trots att man redan i dag tillhör de största nettomottagarna från det kommunala utjämningsystemet. SCB visade också i en analys av kommunernas bokslut den 9 mars i år väsentligt försämrade ekonomiska resultat för kommunerna överlag. Försämringen förklaras både av ökade verksamhetskostnader och minskade intäkter.

Synpunkter på utredningens förslag

Nödvändigt med ett system för kostnadsutjämning

Mot bakgrund av ovanstående är ett fortsatt – och reformerat – kostnadsutjämningsystem alldeles nödvändigt. Det handlar inte i första hand om att säkerställa en ”likvärdig service” oavsett var man bor (som är den gängse retoriska, men inte helt igenom realistiska motiveringen), utan snarare att säkerställa att det finns en rimlig ”basnivå av service” i hela landet. Ett sådant utjämningsystem ska dessutom *inte* utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet utan enbart ta hänsyn till underliggande behov, främst skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur, som en enskild kommunen inte själv kan påverka.

Föga fruktbart att tala om vinnare och förlorare

Kostnadsutjämningsutredningens betänkande har väckt liv i debatten om vem som kan betrakta sig som ”vinnare” respektive ”förlorare” i det fall utredningens förslag skulle genomföras. Detta är emellertid en tråkig och föga produktiv diskussion. I det läge som stora delar av Sveriges kommuner befinner sig måste staten ta ett kraftfullt helhetsgrepp, vilket inte minst innebär tillskott av statliga resurser till kommuner med ogynnsamma strukturella bakgrundsvariabler. Detta, givetvis, i kombination med tydliga krav på strukturförändringar och ökad effektivitet. I den situation vi står inför behövs *mer* stat, inte mindre.

Befolkningsförändringar måste beaktas och kompenseras

Befolkningsförändringar leder ofrånkomligen till merkostnader. Vid en *ökning* ställs krav på kostsamma nyinvesteringar, och vid en *minskning* uppstår omställningskostnader för lokaler och anläggningar liksom för pensionsåtaganden. Länsstyrelsen i Västerbotten tillstyrker således föreslaget till höjningar av kommunernas ersättningar vid stora förändringar av antal barn i skolåldern, liksom en helt ny kompensation för minskning av antal barn i förskoleåldern. Kompensationen till kommuner med minskande befolkning har i praktiken varit oförändrad i mer än tjugo år och är därför kraftigt urholkad. Länsstyrelsen i Västerbotten tillstyrker därför utredningens förslag till en fördubbling jämfört med i dag.

För landstingens del saknas utjämning för merkostnader vid befolkningsförändringar fullständigt, trots att de skäl som lyfts fram för kommunerna också i allt väsentligt är giltiga i landstingens verksamheter. Länsstyrelsen är därför positiv till förslaget att en kompensation införs för såväl minskande som ökande befolkning i landstingen.

För Västerbottens del skulle utredningens förslag sammantaget innebära ett resurstillskott på 240 mkr per år, vilket skulle innebära en väsentlig skillnad för länets invånare. Västerbottens stora andel gles- och landsbygd skapar betydande kostnader, vilket är en stor utmaning när det gäller att upprätthålla framför allt en jämlik vård i hela länet. Om sedan just 240 mkr är en tillräcklig resursförstärkning för att på en rimlig nivå kompensera för den åldrande befolkningen och den stora andelen lands- och glesbygd vågar inte länsstyrelsen ha någon uppfattning om.

Viktigt med uppdateringar av beräkningsmodellerna...

Utredningen föreslår alltså en rad uppdateringar av beräkningarna av merkostnaderna i gles bebyggelse. Bland annat har landstingens delmodell för hälso- och sjukvård och glesbygdsförhållanden uppdaterats med ett korrekt befolkningsunderlag, kostnadsersättningen har räknats upp och kompensationen för exempelvis ambulanstransporter i glesbygd har i förslaget utökats. Detta är något som Länsstyrelsen i Västerbotten särskilt välkomnar.

Grundstommen i dagens utjämningsystem för hälso- och sjukvården är en beräkning av standardkostnader för olika befolkningsgrupper. Utöver detta finns en glesbygdskompensation, som tar hänsyn till att det kostar mer att bedriva vård där det är stora avstånd och man exempelvis måste ha mindre enheter än vad som är optimalt. När det gäller denna föreslår utredningen en viss förstärkning, vilket länsstyrelsen välkomnar.

Länsstyrelsen i Västerbotten tillstyrker vidare förslaget att lönekostnadsutjämningen för landsting också ska inkludera merkostnader för bemanning i glesbygd. Som utredningen också konstaterar är kostnaderna för hyrpersonal i vården betydligt högre i glesbygd än i storstadsområdena, vilket inte beror på att landsting i glesbygd överlag skulle vara sämre arbetsgivare än andra. Viktigt i sammanhanget är emellertid att kompensationen sker för *graden av glesbygd*, så att inte en hypotetisk merkostnad för obefogad användning av hyrpersonal lämpas över på andra.

...liksom revidering av matrismodellen

Men en annan faktor än den ovan refererade glesbygdskompensationen kommer sannolikt att ha en minst lika stor betydelse, och det är utredningens revidering av *matrismodellen* – själva grundstommen för utjämning av skillnader på strukturell nivå inom hälso- och sjukvården.

Den analys som utredningen gjort över vilka variabler som har störst betydelse fångar enligt länsstyrelsens uppfattning befolkningens hälsa bättre med den föreslagna matrismodellen, då den bygger på ett bredare underlag och mer aktuella siffror. Länsstyrelsen ser positivt på att utredningen tydligt

har belyst och beaktat sambandet mellan låg inkomst, låg utbildning och hög vårdkonsumtion.

Detta gäller också det smått förvånande ”undantaget från regeln”, dvs. personer över 80 år, där det är de med *högst* inkomst och utbildningsnivå som har den högsta vårdkonsumtionen. Utredningens hypotes att dessa personer är bättre på att ställa krav och få gehör för sina krav, och att de ofta bor i urbana miljöer med högre tillgänglighet till vård verkar sannolik. Konsekvensen av detta är att det mest troligt varit en felaktig kompensation för äldre tidigare, som har gynnat län där de äldre har en hög inkomst.

Socioekonomiska faktorer bör viktas tyngre än hittills

Utredaren föreslår vidare att större hänsyn ska tas till socioekonomiska faktorer, det vill säga invånarnas utbildningsnivå, inkomst och yrke. Socioekonomiska förhållanden påverkar i allra högsta grad hur vi lever, hur stor makt vi har att påverka och forma våra egna liv och hur god hälsa vi har liksom vår status i samhället. Detta är en inriktning som Länsstyrelsen i Västerbotten tillstyrker.

I sammanhanget vill Länsstyrelsen i Västerbotten erinra om det pilotuppdrag länsstyrelsen bedriver på uppdrag av regeringen (Socialdepartementet) för att utveckla ett samordnat folkhälsoarbete på regional nivå. Motsvarande uppdrag har också givits till Länsstyrelsen i Stockholm.

Socioekonomiska skillnader återspeglas, enligt länsstyrelsens uppfattning, i otillräcklig utsträckning i dagens kostnadsutjämning. Det saknas exempelvis socioekonomisk kompensation inom både för- och grundskola trots att behovet av stöd rimligen är högre i kommuner med stora socioekonomiska utmaningar.

En av de mest omdanande samhällshändelserna under senare år är det stora flyktingmottagandet hösten 2015. Migration och utbildningsnivå är enligt länsstyrelsens uppfattning helt centrala socioekonomiska faktorer och länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att utjämningen bör omfatta även Komvux och SFI. Detta kompenserar kommuner med stort flyktingmottagande och låg utbildningsnivå i den vuxna befolkningen.

Detta yttrande har fastställts av landshövding Magdalena Andersson efter föredragning av länsrådet Lars Lustig.

Magdalena Andersson
Landshövding

Lars Lustig
Länsråd