



Datum
2019-05-02

Ert datum
2019-02-08

Diarienummer
KS-2019/375.109
Er referens
Fi2018/03212/K

Handläggare
Fredrik Jehrén
Fredrik.Jehren@huddinge.se

Finansdepartementet

Huddinge kommuns yttrande över betänkandet: SOU 2018:74 Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting

Huddinge kommun är i grunden positiv till förslaget men anser att delar av förslaget till kommunal utjämningen inte bör genomföras enligt Utjämningskommitténs förslag. Det är överlag positivt att uppdatering sker samt att en ny modell införs för kommunal vuxenutbildning. Särskilt lönomodellen, Infrastruktur & skydd samt befolkningsförändringar behöver belysas ytterligare innan dessa förändringar genomförs. Att inkorporera lönomodellen i övriga delmodeller är direkt olämpligt utifrån transparens och möjligheter till förenklingar som ingår i kommitténs direktiv. Vidare anser Huddinge kommun att kommittén inte tillräckligt utrett möjligheter till förenklingar av systemet samt att ikraftträdande 2020 inte är lämpligt.

Huddinge kommun har valt att i sitt remissvar lyfta fram synpunkter avseende främst systemet som helhet och delmodellerna för löner, grundskola, infrastruktur & skydd och IFO.

Bra att uppdatering sker men det behöver ske oftare och inkomstutjämningen bör ses över samtidigt

Det är bra med en översyn av kostnadsutjämningen där alla delar ses över samtidigt. Det är dock av vikt att se kostnads- och inkomstutjämningen i ett sammanhang. Inkomstutjämningen bör ses över samtidigt då det är det sammantagna utfallet som är relevant för den enskilda kommunen. Exempelvis är systemen mycket tydligt kopplade via strukturella lönekostnadsskillnader. Ett alternativ till att ha en lönekostnadsmodell skulle kunna vara att justera kompensationsgraden i inkomstutjämningen för att åstadkomma likartad utjämning och samtidigt få ett mindre komplicerat system.

Utredningens förslag omfattar i mycket hög grad uppdateringar av befintliga modeller i kostnadsutjämningen på grund av att statistik och beräkningar i flera fall inte har varit aktuella. Det är bra med uppdatering av ingående variabler men eftersläpningen får till följd att en onödig dramatik skapas. Detta hade kunnat undvikas om modellerna uppdaterats successivt. Viss statistik kvarstår dock som föråldrad exempelvis äldreomsorgens normkostnader, vilka är uppräknade från 2009, vilket kan ha stora konsekvenser i framtiden om normkostnadsrelationerna och prislapparna inte står sig. Huddinge kommun uppmanar regeringen att

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Kommunstyrelsens Förvaltning
141 85 Huddinge

Besök
Kommunalvägen 28

Tfn 08-535 300 00
Tfn vxl 08-535 300 00

huddinge@huddinge.se
www.huddinge.se



Datum
2019-05-02

Diarienummer
KS-2019/375.109

uppdatera utjämningsystemen kontinuerligt genom ett formellt och tydligt mandat till någon myndighet. Ett komplext utjämningsystem behöver kontinuerligt ses över och uppdateras utifrån förändrade förutsättningar för att inte urholkas och på så vis förlora legitimitet.

Inte tillräckligt förenklat

I uppdraget ingick att analysera möjligheterna till förenklingar av systemet. Förenklingar kan leda till en minskad träffsäkerhet men en sådan ambition är dock av stor vikt för att systemet ska uppfattas som transparent och tydligt för att i förlängningen skapa legitimitet för systemet. Statskontoret konstaterade 2017 (Dnr 2017/60-5) att i valet mellan enkelhet och träffsäkerhet har tidigare utredningar valt träffsäkerhet, vilket förefaller vara fallet även i denna utredning. Kommunernas utjämnings innehåller nu fler variabler än tidigare medan landstingsmodellen i större utsträckning kan sägas vara enklare och begripligare än tidigare. Lönomodellen, som beskrivs i eget stycke, bidrar snarare till mer komplexitet och minskad förståelse som den föreslås utformas. Systemet är också förhållandevis mer tekniskt komplicerat med fler regressionsmodeller. Med beaktande av uppdraget samt att det ingår ett antal delar och variabler som inte med säkerhet bidrar till att uppnå syftena borde det finnas möjligheter till ytterligare förenklingar. Huddinge kommun anser att kommittén inte tillräckligt beaktat och på ett tillräckligt ambitiöst sätt analyserat möjligheter till förenklingar.

Ikraftträdande 2020 är problematiskt

Utredaren föreslår att förändringarna ska träda ikraft 2020. Kommuner med en sammanlagd effekt som innebär en avgiftshöjning eller bidragsminskning överstigande 300 kr/invånare föreslås få ett tidsbegränsat införandebidrag för den överstigande delen. Många kommuner fastställer redan under våren 2019 sina ekonomiska ramar för 2020. Med detta i beaktande och att 300 kr/invånare är ett väsentligt belopp att ta hänsyn till anser Huddinge kommun att tidplanen för införande är alltför snäv.

Lönemodellen bör vara egen modell och bör utredas vidare

Kommittén föreslår förändringar utjämnings av lokala skillnader i lönenivå. Det finns goda grunder för en utjämnings baserad på skillnader i lönenivå. Strukturella skillnader som motiverar utjämnings belyses i rapporten på framförallt tre sätt. Den första är den lokala efterfrågan på arbetskraft som pressar även de offentliga lönerna uppåt vid hög konkurrens om arbetskraften. Goda pendlingsmöjligheter kan också bidra till skarpare konkurrens om arbetskraften och därmed pressa fram högre löner. En tredje faktor som pressar upp löner är det lokala levnadsomkostnadsläget. Samtliga tre faktorer är huvudsakligen kopplade till storstäder och storstadsnära kommuner, i synnerhet Stockholmsområdet. Dock vill Huddinge kommun belysa att arbetsmarknaden och levnadsomkostnadsläget, framförallt i Stockholmsområdet, inte är lokala faktorer utan regionala eller åtminstone delvis regionala. Detta i synnerhet till följd av goda pendlingsmöjligheter inom Stockholms län samt till och från angränsande län. Stora delar av Mälardalen är i praktiken en gemensam arbetsmarknad. Det är därför i våra ögon märkligt att beräkningen sker på kommun-nivå när



Datum
2019-05-02

Diarienummer
KS-2019/375.109

arbetsmarknaden är åtminstone delregional för huvudparten av de kommunanställda. Det bör därför belysas om löneläget för kommunanställda markant skiljer sig mellan kranskommuner till storstäder med goda pendlingsmöjligheter. Problemet finns redan i nuvarande utjämningsystem men förstärks av det nya förslaget. Utredaren har själv i sin utvärdering av alternativa modeller med *hög lönenivåindex, andel sysselsatta som arbetar i andra sektorer än kommuner och landsting, utpendling över kommungränsen och genomsnittligt pris på småhus* konstaterat att *"utpendlingsvariabeln leder till att de tre storstäderna missgynnas i förhållande till omgivande pendlingskommuner. Det är svårt att se att det strukturella lönetrycket för exempelvis Stockholms stad skulle vara lägre än för omgivande kommuner"*. Förslagsvis skulle ett genomsnittligt löneindex över samma arbetsmarknadsregion införas istället för specifika löneindex för varje kommun. Det är svårt att se att lönerna för kommunanställda skulle skilja sig väsentligt åt mellan kommuner i samma arbetsmarknadsregion.

Viktningen i lönemodellen förändras också, vilket får till följd att vikterna för *andel av befolkningen (16 år eller äldre) som inte arbetar i kommun eller landsting* och *taxeringsvärdet för småhus i kommunen* fördubblas medan *priset för bostadsrätter i länet* förlorar 95% av sin viktning. Enligt Huddinge kommuns mening är detta inte tillräckligt beskrivet och motiverat i kommitténs utredning. Taxeringsvärdet för småhus är dessutom till stor del också likartad då denna variabel har ett tak på 3 miljoner kronor. Vidare är det svårt att se att utjämnigen blir förenklad och tydlig genom att överföra lönemodellen till verksamheternas delmodeller istället för som nu i en egen modell, särskilt eftersom utfallet i kronor per invånare också beror på vilken standardkostnad som respektive kommun har i verksamhetsmodellerna. Dessa förändringar har inte heller belysts tillräckligt i kommitténs förslag och bidrar till att skapa förvirring kring vad som beror på löneskillnader respektive andra strukturella skillnader i verksamheternas delmodeller. Huddinge kommuns uppfattning är att lönemodellen bör utredas vidare och bör fortsätta vara en egen modell.

Större fokus på befolkningsförändringar

Kommitténs direktiv har innefattat att analysera kostnader till följd av glesbebyggelsestruktur och uppdatera beräkningsmodellerna för detta, vilket också skett i hög grad. Kommittén har vidare gett förslag på nya ersättningar för minskande befolkning och uppräknade ersättningar för växande och minskande befolkning. Det borde dock ha ingått i kommitténs direktiv att ta ett större grepp kring befolkningsförändringar för att även belysa om det finns merkostnader till följd av kraftig befolkningstillväxt som inte fångas upp av de olika delmodeller kostnadsutjämnigen består av, främst modellen för förskoleklass och grundskola. Huddinge kommun vill peka på merkostnader, och särskilt sprängvis ökade kostnader, i form av infrastruktur och lokaler. En sådan analys saknas i utredningen, istället ägnas en stor del av analysen åt merkostnader för glesbygd i förskolan, den troligen mest lokala verksamhet som kommunerna bedriver. Inom ramen för utredningen, borde det ha ingått en bred analys av befolkningsförändringar, både för ökande och minskande befolkning. En sådan



Datum
2019-05-02

Diarienummer
KS-2019/375.109

djupare analys bör fånga upp det som driver kostnaderna, exempelvis förskolan och skolan och i det sammanhanget särskilt lokaler för dessa verksamheter.

Infrastruktur och investeringar styvmoderligt behandlade i utjämnings delmodeller för infrastruktur och skydd samt verksamhetsövergripande

Modellen för infrastruktur och skydd är en ny modell baserad på gamla modeller. Delmodellen kring gator och vägar är i princip oförändrad utöver förändrat klimattillägg och att ortstillägget är uppräknat till 2016 års prisnivå. Beräkningarna av standardkostnaden baseras inte på reala kostnadsdata utan bygger på en skattning av respektive kommuns strukturella kostnader, som gjorts med underlag från bl.a. dåvarande Vägverket. Nuvarande tillägg uppdaterades senast 2003 och har sedan dess räknats upp med nettoprisindex till utnämningens årsprisnivå. 2005 års uppföljning av utjämningsystemet föreslog att Statskontoret skulle prioritera en validering och eventuella förslag till förändring av komponenterna till följd av ett antal svagheter. Utredningen konstaterade att bättre statistik över kommunernas kostnader för drift och underhåll av gator och vägar skulle öka förutsättningarna att validera och vid behov förändra komponenten. 2011 redovisade dåvarande utjämningsutredning (SOU 2011:39) att inget av det som konstaterades 2005 lett till några förändringar och gav samma uppmaning till Statskontoret men föreslog inga förändringar av komponenten. Det är problematiskt att kommitténs förslag inte vidare utrett modellen för infrastruktur i enlighet med tidigare utredningars förslag. Utredningen som ligger till grund för modellen är tämligen föråldrad, för systemets legitimitet är det särskilt viktigt att det hålls uppdaterat.

Det antagande om byggkostnader i delmodellen för verksamhetsövergripande som görs baseras på att löneskillnaderna mellan riksområdena skiljer sig väldigt lite (Stockholm och Göteborg har högst med 106 respektive 104 och 91 för Småland med öarna). Dessutom föreslås utjämningsunderlaget utgöras av kommunernas faktiska investeringar för obligatoriska verksamheter, exkl sådana investeringar som sker i kommunala bolag och fristående aktörer. Vidare inkluderas likt tidigare inte kostnaderna för mark, anledningen därtill är att kommunerna ofta bygger på egen mark. Det är svårt att följa resonemangen och grunderna kring dessa antaganden. Investeringar i kommunala bolag, i den mån de används för kommunala verksamheter och tillhandahållandet av obligatoriska kommunala tjänster, bör ingå såvida inte detta kan motiveras tydligare. Likt tidigare remissyttrande till Finansdepartementet kring utredningen *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningsmodellen (SOU 2011:39)* vill Huddinge kommun lyfta fram att i växande kommuner i storstadsnära lägen och storstäder har inte kommunerna alltid egen mark att bygga på utan måste köpa in mark för att klara obligatorisk verksamhet. Bristen på byggbar mark medför att markpriserna drivs upp, vilket är av strukturell och opåverkbar karaktär. Sammanfattningsvis anser Huddinge kommun att modellen är för komplicerad och resonemangen behöver utvecklas.



Datum
2019-05-02

Diarienummer
KS-2019/375.109

Individ- och familjemodellen fortfarande påverkbar och delar bör ses över

Kommitténs förslag kring modellen för individ- och familjeomsorgen är delvis problematiskt. Redan då nuvarande modell infördes framförde Huddinge kommun synpunkter kring påverkbarheten i ingående variabler. Kommitténs förslag nu innebär vissa förbättringar på området men problematiken kvarstår i och med att variabeln för *Andel barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll* är i högsta grad påverkbar. Ekonomiskt utsatta hushåll definieras som hushåll som har låg inkomststandard eller mottar ekonomiskt bistånd. Med ekonomiskt bistånd menas att sådant erhållits minst en gång under året, det räcker således med en gång. Denna variabel viktas också mycket tungt i modellen. Det är kommunerna som beslutar om ekonomiskt bistånd till hushåll enligt Socialtjänstlagen, vilket gör kommunens utfall mycket påverkbart. Kommitténs utredning pekar på denna möjlighet men menar att denna inverkan är liten eftersom *”barnfattigdom beror på faktorer såsom löneinkomster, ersättningar från socialförsäkringar och hushållens försörjningsbörd*”. Huddinge kommun delar inte kommitténs bedömning kring variabeln och SKL har i andra sammanhang lyft att denna varierar mycket mellan olika år. Den andra variabeln som matematiskt påverkar kommunens utfall relativt stort är tätortsbefolkningens storlek. I denna utredning – såväl som i tidigare utredningar om kommunal kostnadsutjämning – har det visat sig att antalet personer som bor i tätort i kommunerna har ett starkt samband med kommunernas nettoutgifter för IFO. För att minimera de extrema värden som annars uppkommer för de allra största kommunerna används *kvadratroten ur tätortsbefolkningens storlek i kommunen*. Detta mått infördes 1996 i samband med *Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53)* och har därefter uppdaterats. Detta mått bör ses över då utredningen som ligger till grund för det är tämligen föråldrad. Risk föreligger att det överkompenserar ett fåtal kommuner med stora effekter som följd.

Socioekonomi bör ligga i grundskolemodellen och riktat bidrag för socioekonomi bör fasas ut

Beträffande grundskolemodellen har riksdagen fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. Utredningen föreslår därför inte, för att undvika dubbelkompensation, att någon komponent för socioekonomisk utjämning ska ingå i grundskolemodellen. Huddinge kommuns bestämda uppfattning är att de riktade statsbidragen bör avvecklas alternativt minimeras. Resurser ska istället kanaliseras via det generella statsbidraget. En socioekonomisk komponent ska därför ligga i kostnadsutjämningsmodellen för grundskola. Detta bör spara administration i både kommun och stat.

Beslut i detta ärende har fattats av kommunstyrelsen den 2 maj 2019 (protokollsutdrag bifogas).

Daniel Dronjak
Kommunstyrelsens ordförande