



§ 70

Svar på remiss från Finansdepartementet av betänkandet Lite mer lika - Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) (KS/2019:101)

Kommunstyrelsens beslut

1. Kommunstyrelsen beslutar att överlämna kommunledningskontorets yttrande som svar på remiss av slutbetänkandet: Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74).
2. Yttrandet skickas till Finansdepartementet.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 3 november 2016 att tillkalla en särskild utredare (dir 2016:91) med uppgift att göra en översyn av systemet för kostnadsutjämning för kommuner och landsting. Utredningen har antagit namnet Kostnadsutjämningsutredningen (Fi 2016:12). Som särskild utredare förordnades fr.o.m. 7 november 2016 landshövdingen Håkan Sörman. Den 1 oktober 2018 överlämnades slutbetänkandet, "Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting" (SOU 2018:74). Den särskilde utredaren föreslår förändringar i kostnadsutjämningen och förändringarna ska enligt förslaget införas den 1 januari 2020. Uppdraget består huvudsakligen i att analysera i vilken utsträckning kostnadsutjämningsystemet fångar upp strukturella kostnadsskillnader och utifrån analysen föreslå angelägna förändringar. Utredaren ska överväga om större samhällsförändringar, som påverkar kostnaderna för kommuner och landsting, i tillräcklig grad fångas upp av det nuvarande systemet. Vidare ska utredaren analysera om det finns möjligheter att förenkla utjämningen. Utredaren ska överväga om vissa delmodeller behöver ändras, eller bör utgå, och om nya delmodeller bör införas och i så fall lämna förslag till sådana modeller. Områden som särskilt pekas ut är att uppdatera merkostnadsberäkningarna för gles bebyggelsestruktur, att analysera om kostnadsutjämningen i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till effekterna av flyktningmottagandet samt att om möjligt förenkla systemet. Utredningen ska också överväga behovet av införanderegler och föreslå nödvändiga författningsändringar.



Utredningens förslag i korthet

Den särskilde utredarens förslag innefattar flera övergripande uppdateringar och löpande uppdateringar av ingående variabler. Ett antal delmodeller föreslås uppdateras och förändras gällande innehåll. Vidare föreslås en ny modell för kommunal vuxenutbildning samt att modellen för barn och unga med utländsk bakgrund utgår. Modellen för bebyggelsestruktur föreslås fördelas till infrastruktur och skydd samt till en modell verksamhetsövergripande kostnader. Till den verksamhetsövergripande modellen flyttas även eftersläpningseffekter och befolkningsminskning från modellen för befolkningsförändringar. Därutöver föreslår utredaren att modellerna för befolkningsförändringar och löner fördelas till respektive delmodell. En utförligare genomgång av den särskilde utredarens förslag och bedömningar av de förslag och bedömningar som redovisas i utredningen gällande kostnadsutjämnningen för kommuner sammanfattas i bifogad bilaga.

Kommunledningskontorets yttrande

Kommunledningskontoret anser att det överlag är positivt att uppdatering sker samt att en ny modell för kommunal vuxenutbildning införs.

Kostnads- och inkomstutjämnningen bör utredas i ett sammanhang och som en helhet

Det är bra med en översyn av kostnadsutjämnningen där alla delar ses över samtidigt. Det är dock av vikt att se kostnads- och inkomstutjämnningen i ett sammanhang och en helhet. Inkomstutjämnningen 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 överhuvudtaget ha en lönekostnadsmodell skulle kunna vara att justera ned kompensationsgraden i inkomstutjämnningen och samtidigt få ett mindre komplicerat system.

Kvarstår föråldrad statistik som riskerar framtida konsekvenser

Utredningens förslag omfattar i mycket hög grad uppdateringar av befintliga modeller i kostnadsutjämnningen på grund av att statistik och beräkningar i flera fall inte har varit aktuella. Viss statistik kvarstår dock som föråldrad exempelvis äldreomsorgens normkostnader, vilka är uppräknade från 2009, vilket kan ha stora konsekvenser vid en framtida uppdatering.



En sammanslagning av modeller medför ingen förenkling

I uppdraget ingick att analysera möjligheterna till förenklingar av systemet. Förenklingar kan leda till en minskad träffsäkerhet men en transparens kan samtidigt skapa bättre förutsättningar för systemets legitimitet vilket är av yttersta vikt för systemets fortlevnad. Kommunernas utjämning innehåller nu fler variabler än tidigare medan landstingsmodellen i större utsträckning kan sägas vara enklare och begripligare än tidigare. Löne modellen, 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. Vi anser att utredaren inte tillräckligt beaktat och på ett tillräckligt ambitiöst sätt analyserat möjligheter till förenklingar. En sammanslagning av modeller medför ingen förenkling.

Riktade statsbidrag bör avvecklas och socioekonomiskt index införas i grundskolemodellen

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. Vår bestämda uppfattning är att de riktade statsbidragen bör avvecklas och att resurser ska kanaliseras via det generella statsbidraget. En socioekonomisk komponent ska därför ligga i kostnadsutjämningsmodellen för grundskola. Detta bör spara administration i både kommun och stat.

Variabeln barnfattigdom är påverkbar

Kommunledningskontoret anser att det är bra att utredaren försökt minska påverkbarheten i inom modellen för individ- och familjeomsorg genom att ta bort variabeln andel av befolkning med ekonomiskt bistånd längre än 6 månader som både har varit påverkbar men också minskat incitamentet för kommunerna att förbättra möjligheterna till egen försörjning.

Det föreligger dock en fortsatt påverkbarhet i utredarens förslag i och med att variabeln Andel barn och ungdomar i åldersgruppen 0 - 19 år som lever i ekonomisk utsatta hushåll föreslås införas. Ekonomiskt utsatt hushåll definieras som ett 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 dessa 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 försörjningsbörda. Vi anser dock att variabeln bör ersättas med någon som inte är möjlig att påverka då det trots allt finns en möjlighet att påverka utfallet i denna variabel. Vi menar också att det av legitimitetsskäl är viktigt att upprätthålla principen att utfallet i kostnadsutjämnningen ska vara opåverkligt för den enskilda kommunen.

Lönemodellen är viktig och bör utredas vidare med hänsyn till den regionala nivån

Utredaren föreslår förändringar utjämnningen av lokala skillnader i lönenivå. Det finns goda grunder för en utjämnning baserad på skillnader i lönenivå. 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. Det är dock värt att påpeka 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. Kommunledningskontoret menar att det är märkligt att beräkningen sker på kommunnivå när 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 utjämnningssystem men förstärks av det nya förslaget. Förslagsvis skulle ett genomsnittligt löneindex över samma arbetsmarknadsregion införas istället för specifika löneindex för varje kommun.

Utmaningar för kommuner i tillväxt beaktas inte fullt ut

Kommunledningskontorets 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. En sådan analys skulle öka systemets legitimitet. Vi vill peka på merkostnader, och särskilt språngvis 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 skollokalerna och utgå från 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 utjämningsystemet, i likhet med tidigare översyner, alltför mycket har förlitat sig på teoretiska analyser av olika slag. 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. I delmodellen utjämnas för drift och underhåll av kommunala gator och vägar samt cykel- och gångvägar, däremot exkluderas kapitalkostnader. I och med införandet av komponentavskrivningar i kommunerna är stor del av kostnaderna för underhåll av gator och vägar numera att betrakta som reinvesteringar och redovisas som kapitalkostnader istället för som drift- och underhåll, därav kommer de inte att utjämnas för i systemet. Kostnader för reparationer ligger dock kvar som driftkostnad vilket får till följd att kommuner som inte underhåller gator och vägar får utjämnning för dessa kostnader vilket vi betraktar som felaktigt.

Föreslagna förändringar ger stor omfördelning och tidplan för införandet är för snävt

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 vi att tidplanen för införande är alltför snäv.

Ekonomiska konsekvenser

Utfallet för Upplands Väsby kommun av den särskilde utredarens förslag innebär i 2018 års nivå 431 kronor bättre utfall per invånare vilket motsvarar cirka 19,5 miljoner kronor.

Barnrättsperspektivet

Ej tillämpligt i detta ärende.



Kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsen beslutar att överlämna kommunledningskontorets yttrande som svar på remiss av slutbetänkandet: Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74).
2. Yttrandet skickas till Finansdepartementet.

Ordförandens förslag till kommunstyrelsen

Enligt förslag.

Beslutet skickas till:
Finansdepartementet

Beslutsunderlag

- Underlag till Remiss – SOU 2018:74 Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting
- SOU 2018:74 Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting