



Ekonomiavdelningen

Ann-Charlotte Zakrisson 0247-80338

Ann-Charlotte.Zakrisson@leksamd.se

Finansdepartementet

Remissvar Nätt och jämnt SOU 2024:50

Leksands kommuns synpunkter på betänkandet

Leksands kommun har valt att fokusera på den del av betänkandet som omfattar den kommunala utjämningen.

Leksand tillstyrker huvuddelen av förslagen i betänkandet. Genomgången är gedigen och belyser systemets komplexitet och utmaningen i att identifiera och bedöma olika faktorer påverkan på behov och det faktiska kostnadsläget i kommunerna. Kommitténs analys av nuvarande modell, vilka utgör grunden för den föreslagna förändringen, visar tydligt på behovet av uppdatering inom de olika delmodellerna. Förändringarna kommittén föreslår innebär i allt väsentligt en bättre träffsäkerhet. Ändrad indelning för åldersersättning inom förskola samt äldreomsorg och uppdelningen av modellen inom individ- och familjeomsorg är exempel på förändringar som stärker modellens relevans.

Det är viktigt att utjämningen tar sin utgångspunkt i behov, baseras på opåverkbara faktorer och kan visa på hög förklaringsgrad mellan behov och de kostnader systemet avser utjämna för. Framtida utvärderingar och uppdateringar av modellen behöver identifiera ytterligare sätt att mäta de faktiska behoven och i mindre utsträckning utgå från historiska kostnader. Ett ökat inslag av kvalitativa bedömningsgrunder som fångar de faktiska behoven bör därmed tas fram. Allt fler kommuner styr idag sin resursfördelning utifrån kostnadsutjämnings prislappar och beräknade referenskostnader. Sambandet mellan modellen och de faktiska kostnaderna kan därmed förväntas stärkas utan att detta på ett objektivt sätt speglar de verkliga behoven.

Leksand väljer att lämna särskilda synpunkter på delar av betänkandet enligt nedan.

4. Översyn av riktade statsbidrag

Leksand ser positivt på förslaget och den generella ansatsen kring utformningen av riktade statsbidrag. Administration av de riktade bidragen är idag mycket betungande, särskilt för mindre kommuner. Men även de sektorsmyndigheter som är ansvariga för bidragen lägger betydande resurser på hanteringen. Leksand anser att även kunskapsbidraget bör omvandlas på samma sätt som statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan, alternativt bör ett samlat sektorsbidrag till skolan införas där

dagens riktade bidrag samlas på det sätt som kommittén lyfter fram som ett alternativ.

5. Översyn av inkomstutjämnningen

Genom att inte ha en fullständig inkomstutjämnning undviks negativa marginaleffekter av en ökad skattekraft. Leksand är positiv till de föreslagna förändringarna med en kompensationsgrad på 95 % för bidragsmottagande kommuner och 85 % avgiftsskyldiga kommuner, även om det innebär att utjämnningen inte är fullständig. Garantinivån bör på sikt höjas till 120 %, vilket skulle möjliggöra en ytterligare utjämnning utan ovan nämnda marginaleffekter.

6. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner

6.2.1 Strukturellt löneläge

Leksands kommun anser att det kan finnas skäl att i viss utsträckning kompensera för ett strukturellt högt löneläge, men bedömer att både den nuvarande och föreslagna modellen träffar fel och riskerar att överkompensera, även om den nya modellen delvis begränsar påverkan av höga taxeringsvärden.

Att ett antal strukturella variabler uppvisar samvariation innebär inte automatiskt att de bör utgöra grund för kostnadsutjämnning mellan kommuner. Taxeringsvärden är till exempel inte bara en fråga om i vilken kommun bostaden är belägen utan speglar ofta även skillnader i boendestandard, bostadens driftkostnader, närhet till kollektivtrafik, skolor med mera. Att bygga upp modellen på kommunnivå medför oönskade konsekvenser. Modellen implicerar att lönerna i resurssvaga kommuner bör vara lägre än i socioekonomiskt starka kommuner inom samma arbetsmarknadsregion. Det föreslagna löneindexet innebär exempelvis att kommunerna i Storstockholm inom kostnadsutjämnningen får olika kompensation för elever som läser på samma program inom den gemensamma gymnasiesamverkan.

En viss del av löneskillnaderna hänger sannolikt samman med enskilda kommuners förutsättningar att faktiskt erbjuda högre löner. Kompensationsgraden på 95 % i inkomstutjämnningen och det faktum att kommuner med hög skattekraft får behålla en del av intäkterna över garantinivån ger i sig möjlighet till högre löner inom ett antal kommuner, vilka i stor utsträckning korrelerar med de kommuner som enligt förslaget skulle erhålla de största tilläggen i modellen.

För vissa yrkeskategorier, exempelvis undersköterskor, är löneskillnaderna mellan olika delar av landet mycket små. Enskilda landsbygdskommuner ligger till och med högre än vissa storstadskommuner, sannolikt beroende på rekryteringssvårigheter. För kommunens största yrkesgrupp saknas koppling mellan de faktiska lönekostnaderna och de variabler som ingår i lönekostnadsindex. Även kommittén konstaterar att sambandet inom äldreomsorgen är insignifikant och att det även inom förskolan är svagt.

I stora delar av Sverige är kompetensförsörjningen en utmaning, och det är mycket svårt att hitta kompetent personal. Kommuner utan universitet och lärosäten är i hög utsträckning beroende av att kunna attrahera kvalificerad arbetskraft att flytta till kommunen. Ett strukturellt lägre löneläge som inte i motsvarande grad kompenseras av lägre levnadsomkostnader är redan idag en utmaning när det kommer till kompetensförsörjning i många av Sveriges landsbygdskommuner. Kostnader för transporter och arbetspendling utgör idag en stor kostnad för många hushåll, och avsaknaden av fungerande kollektivtrafik gör arbetsmarknaden på

landsbygden mindre flexibel. Att i detta läge ytterligare förstärka ersättningen för strukturellt högt löneläge till kommuner med relativt sett goda förutsättningar att rekrytera riskerar att slå helt fel.

Leksands kommun anser att om ett löneindex ska ingå i de olika delmodellerna bör grunden för beräkning ses över. Ett första steg är att utgå från lokala arbetsmarknadsregioner istället för kommun och län, och utgångspunkten bör vara ett lägre schablonbelopp som är lika för alla inom en och samma arbetsmarknadsregion.

6.2.2 Ersättning för gleshet

Leksand tillstyrker uppdateringen av modellen och välkomnar en fortsatt utveckling och förvaltning för att säkerställa att modellen är relevant. En modell som utgår från tillgängligt vägnät torde, som kommittén själv konstaterar, öka relevansen ytterligare.

6.4 Förskoleklass och grundskola

Leksand ställer sig i grunden positiv till förslagen om förändringar i modellen. Med hänsyn till vikten av att kunna anpassa verksamheten efter barns och elevers skilda förutsättningar och behov är det rimligt att även kostnadsutjämningen kompletteras med någon form av resursindex. Leksand delar dock inte kommitténs bedömning att det så kallade kunskapsbidraget fortsatt bör hanteras som ett riktat bidrag, och anser inte att syftet med kunskapsbidraget skiljer sig väsentligt från kostnadsutjämningsens syfte. Bidraget utgör idag en betydande del av många kommuners finansiering, och insatserna består i många fall av permanent inrättade verksamheter och funktioner som syftar till att stärka och kompensera för elevers varierande behov och förutsättningar utöver det obligatoriska.

Att kommuner med förväntat större behov inte lägger mer pengar på skolan beror sannolikt på att kommuner med svagt skatteunderlag saknar möjligheter att öka finansieringen av skolan, eftersom behoven även inom andra verksamheter är stora i kommuner med svag socioekonomi.

Restriktionerna kring bidraget, såsom att bidraget inte får användas för verksamhet som kommunen redan finansierar själv, riskerar att straffa kommuner med väl utbyggd verksamhet och utökade insatser inom ordinarie budget.

Vid ett avskaffande av de riktade bidragen kan fördelningen grundad på socioekonomi ökas inom kostnadsutjämningen. Baserat på dagens forskningsunderlag om olika socioekonomiska faktorer koppling till elevers studieresultat bör det finnas möjligheter att ytterligare utveckla hur ersättningen fördelas.

6.7 Individ- och familjeomsorg

Leksand ser positivt på förslaget att dela upp modellen i två komponenter. Modellens genomslag är relativt lågt för variabeln andelen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975, men Leksand anser att denna på sikt bör avskaffas eller ersättas med en mer relevant variabel. Det finns idag utsatta områden med både senare och tidigare byggnadsår, samtidigt som upprustning och omvandling av miljonprogrammen pågår i många kommuner. På landsbygden finns också områden med i huvudsak småhus som har stora sociala utmaningar och ett omfattande utanförskap. Det finns idag andra mer utvecklade mått för att mäta olika områdens socioekonomiska status.

9. LSS-utjämningen

Leksand välkomnar en ny modell för utjämning inom LSS. Samtidigt är en ökad harmonisering och kvalitetssäkring av handläggningen kring LSS-beslut den allra viktigaste åtgärden för att få en relevant och rättvis utjämning inom LSS. Trots att kommittén inte funnit stöd för sambandet mellan vårdtyngd och förväntad kostnad i gruppboende respektive serviceboende anser Leksand att en differentiering behöver tillföras modellen och att en gemensam definition behöver etableras.

Det pågår ett aktivt arbete i många kommuner för att öka självständigheten för personer som inte har behov av det omfattande stöd som normalt erbjuds i en gruppboende, och istället erbjuda serviceboende eller egen lägenhet med boendestöd. Arbetet med en så kallad "boendetrappa" bör på sikt kunna få genomslag i kostnaderna, och skillnaden i omsorgsbehov behöver hanteras inom modellen.

Leksand har drygt 16 000 invånare och är därmed en mediankommun, men i kommunen har en relativt låg andel av befolkningen insatser inom LSS. Verksamheten omfattar därmed relativt få individer, vilket vi bedömer medför högre strukturkostnader. Om analyser kring struktur och kostnader hade tagit sin utgångspunkt i verksamhetens omfattning istället för antal invånare, hade kanske utfallet blivit annorlunda. För kommuner med få personer i behov av boende med särskild service blir ofta kostnaden per boendeplats högre. För att få till fungerande boendelösningar utifrån skiftande behov och förutsättningar består ofta gruppboendena av färre lägenheter, och inte sällan har kommunen tomma lägenheter, då det inte är möjligt att flytta om eller blanda alla typer av boende. Även kostnaderna för en kvalitativ och anpassad dagverksamhet tenderar att bli högre per deltagare, då kommunen behöver kunna erbjuda en bredd av verksamheter trots få deltagare. Marginalkostnaden för ytterligare deltagare är inom många verksamheter relativt låg.

Leksand är i grunden positiv till att personalkostnadsindex tas bort, men givet den mycket stora variation vi idag ser i antalet beviljade insatser och även i vårdtyngd, bör förutsättningarna att införa en modell som även tar hänsyn till vårdtyngd utredas ytterligare. Det är positivt att kommittén föreslår en ventil för stora vårdbehov, men utformningen behöver ses över och ta sin utgångspunkt från verksamhetens omfattning och inte enbart kommunstorlek. Leksand tillhör de kommuner som betalar högst avgift inom LSS-utjämningen, och denna avgift skulle öka betydligt enligt kommitténs förslag, utan att kommunen skulle ha förutsättningar att i någon större utsträckning anpassa den egna verksamheten.

Slutligen vill Leksand understryka att införandet av en utjämning även för insatser enligt socialtjänstlagen är en förutsättning för en ändamålsenlig och rättvis utjämning av behoven inom vård och omsorg av personer med funktionsnedsättning.

10. Strukturbidrag

Leksand välkomnar att strukturbidraget i sin nuvarande form tas bort. Men anser inte att det finns skäl att införa ett nytt bidrag till kommuner med svagt befolkningsunderlag. Kostnadsutjämningsens olika delar som avser att fånga strukturkostnader och gleshet borde förutsättas täcka upp även för svagt befolkningsunderlag.

11. Införandebidrag

Kommitténs förslag på maximalt årlig förändring på totalt 400 kr per invånare och år är väl avvägd. Att inte låta förändringar i modellen få för

stort genomslag under ett enskilt år är en viktig förutsättning för sektorns planeringsförutsättningar. Leksand anser dock att modellen med permanenta införandebidrag bör avskaffas. Att vid varje förändring av modellen tillföra olika fasta införandebidrag minskar legitimiteten i systemet, och principen om likvärdiga förutsättningar urholkas. Leksand förordar att förändringarna får fullt genomslag och att det fasta införandebidraget tas bort, men att införandeperioden förlängs.