



Referens  
Johan Westin

Mottagare  
Kommunstyrelsen

## Remiss - SOU 2018:74 Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen överlämnar tjänsteskrivelse 2019-04-30 som svar på remiss av slutbetänkandet: *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting* (SOU 2018:74)

### Sammanfattning

Botkyrka kommun har blivit inbjuden till att lämna synpunkter på Remiss - SOU 2018:74 Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen 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. Kommittén föreslår förändringar i kostnadsutjämnningen och förändringarna ska enligt förslaget införas den 1 januari 2020. Uppdraget består huvudsakligen i att analysera i vilken utsträckning kostnadsutjämnningssystemet fångar upp strukturella kostnadsskillnader, större samhällsförändringar, analysera om det finns möjligheter att förenkla utjämnningen.

Kommitténs 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. En sammanfattning finns nedan under punkten ärendet.

Kommunledningsförvaltningens synpunkter är genomgående positiva och förvaltningen ställer sig positiv till föreslagna förändringar. Det är bra med en översyn av kostnadsutjämnningen där alla delar ses över samtidigt och att en uppdatering sker. Enligt direktiven till utredningen skulle denna fånga upp större samhällsförändringar under de senaste åren. Kommunledningsförvaltningens uppfattning är att utredningen svarat upp mot dess direktiv och vi an-

ser att utredningens slutsatser och förslag, i huvudsak förefaller vara väl avvägda och väl motiverade.

Yttrandet med synpunkter ska vara Finansdepartementet tillhanda den 17 maj 2019.

### 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). Kommittén 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 flyktingmottagandet samt att om möjligt förenkla systemet. Utredningen ska också överväga behovet av införanderegler och föreslå nödvändiga författningsändringar.

Kostnadsutjämningen ska

1. avse obligatorisk verksamhet inom vilken det finns strukturellt betingade kostnadsskillnader av ekonomisk betydelse,
2. kunna beskrivas på ett sätt som är begripligt,
3. inte vara möjlig att påverka och inte påverka lokala beslut,
4. präglas av beständighet över tid samt
5. baseras på aktuella och tillförlitliga data.

### Utredningens förslag i korthet

Kommitténs 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 kommittén att modellerna för befolkningsförändringar och löner fördelas till respektive delmodell. Nedan sammanfattas förslagen för kostnadsutjämnningen:

Nedan sammanfattas några av de förslag och bedömningar som redovisas i utredningen gällande kostnadsutjämnningen för kommuner.

#### *Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet*

Modellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg anser kommittén ska uppdateras med kompensationer för behovskillnader i förskola och fritidshem istället för nuvarande vistelsetidsindex. Ett index för behovskillnader införs med variablerna Andel barn 1–5 år med föräldrar som pendlar över kommungräns, Andel barn med ensamstående föräldrar och Andel barn med högutbildade föräldrar. Alla är enligt utredningen signifikanta och samvarierar med vistelsetiden på väntat sätt, variablerna speglar alltså behov av barnomsorg och används för beräkning av förväntad vistelsetid.

På samma sätt införs ett index för fritidshem med Andel barn 6–12 med föräldrar som pendlar över kommungräns och Andel barn 6–12 med högutbildade föräldrar. Ett återstående problem kommer dock att vara att data kommer vara ålderstigna, dock har det visat sig att den genomsnittliga vistelsetiden mellan kommungrupper är stabil över tid vilket betyder att problemet inte bedöms som allvarligt.

Kommittén anser att en socioekonomisk kompensation ska införas samt att merkostnader för glesbygd bör tillfogas modellen. Därutöver överförs modell för lönekostnadsskillnader och befolkningsförändringar i åldersgruppen 1–5 år från andra modeller. Storstäder och storstadsnära kommuner, framförallt i Stockholms län, samt i mindre utsträckning större städer förlorar på den föreslagna modellen.

### *Grundskola*

För grundskolan anser kommittén att nuvarande modell ska behållas men att modellen bör uppdateras med ersättning modersmål/svenska som andraspråk och glesbygd (små enheter och skolskjutsar). Kommittén har även utrett behovet av socioekonomisk kompensation men inte lyckats hitta ett samband mellan socioekonomi och nettokostnader. Kommittén belyser också att under perioden 2018–2020 finns ett riktat statsbidrag som har en socioekonomisk profil, där avsikten är att detta ska vara permanent. Därför anser kommittén att det inte nu finns anledning att införa en socioekonomisk kompensation i kostnadsutjämnningen för grundskolan men lämnar förslag på hur en sådan kompensation skulle kunna utformas för den händelse statsbidraget upphör.

Därutöver överförs modell för lönekostnadsskillnader och befolkningsförändringar i åldersgruppen 6–15 år från andra modeller.

Storstäder och storstadsnära kommuner vinner på den föreslagna modellen, huvudsakligen på grund av att kompensation för löner och befolkningsförändring flyttats till modellen.

### *Gymnasieskola*

För gymnasieskolan anser kommittén att nuvarande modell bör förändras med programvalsfaktorn men att även merkostnader i kommuner med glesbebyggelse bör uppdateras och förändras. Programvalsfaktorn anpassas bättre till behov av gymnasieskola samt att genomsnittskostnaden för IV uppdateras. Kompensationen för skillnader i programval ligger kvar som tidigare men en förändring sker i kompensationen för antal barn och unga i gymnasiet, gymnasiefrekvensen. Utredningen finner att socioekonomi och gymnasiefrekvens har ett samband och föreslår att kompensation inte beräknas som idag för de elever som går i gymnasieskolan oavsett ålder utan även för 16–18 åringar som inte är inskrivna i gymnasieskolan. Genom detta ger förutsättningar för alla kommuner att finansiera gymnasieutbildning för samtliga ungdomar 16–18 år och gynnar typiskt kommuner med socioekonomiska utmaningar. Genomsnittskostnaden för introduktionsprogrammet har i tidigare modell saknat uppdaterad prislapp, detta föreslås uppdateras med en genomsnittskostnad för introduktionsprogrammet som ska samlas in av Skolverket.

Därutöver överförs modell för lönekostnadsskillnader och befolkningsförändringar i åldersgruppen 16–18 år från andra modeller.

Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner vinner på den föreslagna modellen. Storstadsnära kommuner förlorar på modellen medan storstäder vinner på modellen.

### *Kommunal vuxenutbildning*

En ny delmodell för Kommunal vuxenutbildning föreslås införas. Kommunerna är skyldiga att erbjuda grundskole- och gymnasieutbildning för vuxna samt SFI-undervisning (svenska för invandrare). Skillnaderna i behov mellan kommuner är dock stor enligt kommitténs utredning och skillnaderna har potential att öka kommande år till följd av skillnader i antalet mottagna nyanlända som till del kommer ha behov av olika kommunala utbildningsinsatser och införande av utbildningsplikt. Modellen har alltså en socioekonomisk profil. Delmodellen innehåller tre komponenter för verksamheterna vuxenutbildning på grundläggande nivå, gymnasial nivå respektive SFI (svenska för invandrare). För var och en av verksamheterna beräknas ett förväntat utbildningsbehov i kommunerna. Utbildningsbehovet baseras på verksamhetens potentiella målgrupp i kommunen, för riket genomsnittlig inskrivningsgrad i verksamheten samt en korrigering för skillnader i förvärvsfrekvens.

På kommungruppsnivå får pendlingskommuner nära storstäder, där Huddinge kommun ingår, den högsta genomsnittliga avgiften och storstäderna det högsta genomsnittliga bidraget.

### *Individ- och familjeomsorg*

Modellen för individ- och familjeomsorg (IFO) har fått kritik för att den har varit påverkbar och innehållit osäkra underlag, i framförallt andelen arbetslösa utan ersättning har oförklarliga förändringar uppstått mellan vissa år. Påverkbarheten har i stort handlat om att andelen arbetslösa utan ersättning och andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än 6 månader har dels varit påverkbara men också minskat incitamentet för kommunerna att förbättra möjligheterna till egen försörjning. Det har också visat sig att förklaringsgraden i modellen har sjunkit. Kommitténs analyser visar att de variabler som uppvisar starkast samband med kommunernas nettoutgifter för IFO är kopplade till utbildningsnivå, tätortsbefolkningens storlek och fattigdom.

Det nya förslaget innebär att fyra nya variabler tillförs i IFO-modellen. Dessa variabler är Andel barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll (barnfattigdom utifrån hushållets inkomstnivå och ev försörjningsstöd), Ohälsotal, Andel invånare äldre än 65 år och en variabel för justering av hushållsinkomster som beror på gränspendling till Norge och Danmark.

I övrigt uppdateras värdena för variablerna Andel lågutbildade födda i Sverige, Andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 samt tätortsbefolkningens storlek.

Förslaget innebär också att variablerna Andel arbetslösa utan ersättning och Andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader tas bort ut IFO-modellen.

Storstäder och pendlingskommuner nära storstad samt Större städer förlorar på den föreslagna modellen medan övriga grupper vinner på förslaget.

### *Äldreomsorg*

Modellen för äldreomsorg anser kommittén ska uppdateras med nya normkostnader till följd av förändrade levnadsvanor. Nuvarande modell innehåller en normkostnad baserad på ålder (65–79 år, 80–89 år och +90 år) och civilstånd (gift/ogift). Normkostnaderna är baserat på en äldre utredning och uppräknad. Indelningen efter civilstånd syftar till att kompensera för att ensamboende behöver mer vård och omsorg då de inte har tillgång till närstående i hemmet. Kommitténs utredning har visat att andelen som är sammanboende utan att nödvändigtvis vara gifta ökar, framförallt i de yngre åldersklasserna. För att skapa en bättre träffsäkerhet föreslår därför kommittén att indelningen gift/ej gift ersätts med sammanboende/ensamboende äldre. Tidigare har ingen kompensation getts för hemtjänst i åldern 65–79 år, detta föreslås införas. Kommittén anser även att merkostnader för hemtjänst i glesbygd bör ökas i modellen med högre kompensation samt ny beräkning av merkostnaderna baserat på befolkning och geografiskt boendemönster.

I modellen sker en omfördelning frånorstäder och pendlingskommuner nära storstad samt större städer till övriga kommungrupper. Därutöver överförs modell för lönekostnadsskillnader från lönemodellen.

### *Infrastruktur och skydd*

En ny delmodell föreslås bildas för *infrastruktur och skydd*. Delmodellen föreslås innehålla två av de delar som i dagens utjämnning ingår i delmodellen *bebyggelsestruktur*, nämligen *gator och vägar* samt *räddningstjänst*. Delarna föreslås också uppdateras med nya beräkningar för ortstillägg samt merkostnad för räddningstjänst för glest befolkade kommuner.

På kommungruppsnivå noteras ökningarna för pendlingskommuner näraorstäder, samt landsbygdskommuner ej nära större stad och med besöksnäring.

### *Verksamhetsövergripande kostnader*

En ny delmodell för verksamhetsövergripande kostnader föreslås bestå av fem delkomponenter. Merkostnader för Administration, Uppvärmningskostnader och Byggkostnader tillförs från den tidigare delmodellen Bebyggelsestruktur, som föreslås utgå. Merkostnader till följd av Eftersläpningseffekter och Minskning av total befolkning under 10 år tillförs från den tidigare delmodellen Befolkningsförändringar, som föreslås utgå.

Bidrag och avgifter för *Administration*, *Uppvärmningskostnader* och *Byggkostnader* föreslås uppdateras till 2016 års kostnadsnivå. Kompensationen för *Minskning av total befolkning under 10 år* föreslås höjas från 100 till 200 kronor per invånare, för varje procentenhets befolkningsminskning utöver 2 procent.

På kommungruppsnivå noteras ökningarna för framförallt lågpendlingskommuner nära större stad samt landsbygdskommuner ej nära större stad och med besöksnäring. Pendlingskommuner nära storstad och Storstäder förlorar på förslaget.

#### *Barn och unga med utländsk bakgrund*

Kommitténs utvärdering av modellen visar att ett problem med modellen är att den avser verksamhetsövergripande kostnader som i en renodlad modellstruktur bör kompenseras i respektive verksamhet.

Med ovanstående i beaktande förordar kommittén att delmodellen tas bort. Kommittén föreslår istället att socioekonomiska förutsättningar tas om hand i respektive verksamhet mer precist.

#### *Kollektivtrafik*

Modellen är delad mellan kommuner och landsting/regioner, beroende på att alla kommuner inte skatteväxlat kollektivtrafiken. Alla kommuner som har skatteväxlat kollektivtrafiken till regionen får samma kostnad. Grundmodellen är oförändrad men uppdateras något och ger en något högre kostnad för Stockholmskommunerna.

#### *Löner*

Kompensation för högt löneläge infördes i kostnadsutjämnningen 2008 och utjämnar för strukturella lönekostnadsskillnader mellan kommuner. Kommittén finner att det kvarstår betydande löneskillnader och konstaterar att det är, liksom tidigare, i huvudsak kommuner i storstadsområden och i synnerhet Stockholmsområdet som har de högsta lönenivåerna. Kommitténs förslag innebär att

modellen ligger kvar för kommuner men uppdateras med nya värden och vikter utifrån aktuella data.

I modellen sker en omfördelning till storstäder och pendlingskommuner nära storstad. Profilen kvarstår men minskas något för storstäderna och ökas något för pendlingskommuner nära storstad. Storstäder och större städer förlorar på den föreslagna modellen.

### *Sammanfattande förändringar*

Delmodellerna redovisas i nuvarande modellstruktur för att visa relevanta jämförelser. Beräkningarna avser förändringen om förslaget hade varit fullt ut implementerat utjämningsåret 2018. Förändringarna presenteras utan effekterna av det införandebidrag som föreslås i utredningen. Kommuner med en sammanlagd effekt som innebär en avgiftshöjning eller bidragsminskning överstigande 300 kr/invånare föreslås få ett tidsbegränsat införandebidrag för den överstigande delen. Utredaren föreslår att förändringarna ska träda ikraft 2020. Med Botkyrka kommuns befolkning per den sista december 2018 hade ett nytt förslag genererat ca 28 mnkr i högre ersättning.

Delmodell Botkyrka kommun	Bidrag/avgift kr/inv	Bidrag/avgift kr/inv	Skillnad
	Nuvarande	Nytt förslag	
Förskola och skolbarnsomsorg	1 847	1 578	-269
Grundskola	1 698	1 897	199
Gymnasieskolan	374	503	129
Kommunal vuxenutbildning (ny)		586	586
Individ- och familjeomsorg	1477	1489	12
Äldreomsorg	-4 349	-4 258	91
Kollektivtrafik	525	516	-9
Löner (fördelas)	391	647	256
Barn med utländsk bakgrund (utgår)	615	0	-615



Bebyggelsestruktur (fördelas)	-45	-51	-6
Befolkningsförändring (fördelas)	-51	-81	-30
<b>Summa</b>	<b>2 482</b>	<b>2 826</b>	<b>344</b>

### Kommunledningsförvaltningens synpunkter

Det är bra med en översyn av kostnadsutjämnningen där alla delar ses över samtidigt och att en uppdatering sker. Enligt direktiven till utredningen skulle denna fånga upp större samhällsförändringar under de senaste åren. Kommunledningsförvaltningens 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. Botkyrka kommun väljer att lyfta fram några synpunkter.

Den nya delmodellen för kommunal vuxenutbildning som föreslås införs bedömer Botkyrka kommun som ett steg i rätt i riktning. Modellen fångar upp utredningens syfte att bejaka större samhällsförändringar och den skillnad som finns mellan kommuner gällande antalet mottagna nyanlända.

Riksdagen har efter förslag från skolkommissionen fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslår utredningen att någon komponent för socioekonomisk utjämnning inte ska ingå i grundskolemodellen, vilket annars hade föreslagits. Botkyrka kommuns uppfattning är att de riktade statsbidragen, i allt väsentligt, bör avvecklas och att resurserna istället kanaliseras genom det generella statsbidraget. Bedömningen är att en socioekonomisk komponent borde ligga i kostnadsutjämnningssystemets modell för förskoleklass och grundskola. Botkyrka kommun vill även lyfta fram att skillnader i socioekonomiska variabler skiljer ibland mer inom en kommun än mellan kommuner. På totalen för en kommun kan det ibland se bra ut men inte inom olika skolor/områden i kommunen.

Det kommunala utjämnningssystemet omfattar kostnads- och inkomstutjämnning och betraktas som en helhet. Med anledning av det går det att fråga sig om det är rimligt att enbart göra en översyn av den ena delen av utjämnningssystemet, det vill säga, kostnadsutjämnningen. Det är ju det sammantagna utfallet av de båda delsystemen som är av intresse för den enskilda kommunen.

Botkyrka kommun menar att det är av intresse att kunna göra en avvägning av om utjämnningssystemets totala utfall är rimlig för olika kommungrupper eller

enskilda kommuner. En mycket tydlig koppling mellan de båda systemen är att kostnadsutjämningsystemet beaktar strukturella lönekostnadsskillnader.

Leif Eriksson  
Kommundirektör

Johan Westin  
Ekonomidirektör