



Kommunstyrelsen
Christina Pettersson
Epost: christina.pettersson@vasteras.se

Finansdepartementet

Yttrande Remiss - Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

Finansdepartementet har remitterat remissen översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) till Västerås stad för yttrande.

Allmänt

Västerås stad vill framhålla att de viktigaste faktorerna för att ha ett över tid fungerande utjämningsystem är att systemet kompenserar för kostnadsskillnader som beror av opåverkbara strukturella förhållanden. Utjämningsystemet är beroende av att det är utformat på ett begripligt sätt och att det baserar på tillförlitliga och aktuella data.

Västerås stad avstyrker förslaget till nytt kostnadsutjämningsystem.

Västerås stad ställer sig positiv till förslagen till metoduppdateringar, aktualisering och årlig nettoprisindexering av de olika merkostnadsberäkningarna.

Västerås stad tycker också att det är bra att antalet delmodeller minskar och att kompensation för befolkningsförändringar, gles bebyggelse och socioekonomiska förhållanden integreras i verksamhetsdelmodellerna. Västerås stad stödjer också utredningens förslag att delmodellen för barn och unga med utländsk bakgrund tas bort när de socioekonomiska förhållandena istället ingår i respektive verksamhetsdelmodell.

Förslaget till ny kostnadsutjämningsmodell har till stor del haft som ambition att fånga mindre kommuner, kommuner med glesbygd eller krympande kommuners förutsättningar för att finansiera det kommunala verksamheten i förhållande till övriga kommuner strukturella förmågor. Flera variabler är valda för att fånga dessa perspektiv.

Förlorarna i systemet är till stor del större och växande kommuner, som tappar betydande skattemedel. Många av de större kommunerna står inför stora demografiska förändringar pga en stor inflyttning. De behöver planera och finansiera för fler elever och fler äldre. Det finns behov av att utöka antalet skolplatser, äldreboenden, men även underhålla äldre skolor och äldreboenden med mera, samtidigt som svensk ekonomi går in i en mer normal konjunktur där skatteintäkterna inte ökar lika snabbt längre. Det finns redan behov av årliga besparingar inom kommunsektorn för att kunna genomföra det kommunala välfärdsuppdraget. Det kommer bli svårt att klara

av införande av nytt kostnadsutjämningsystem utan att sänka ambitionsnivåerna i välfärdsuppdraget.

För Västerås stad innebär den föreslagna kostnadsutjämningsystemet en förändring med 756 kr/inv. Det motsvarar en intäktsminskning med cirka 117 mnkr med 155 000 invånare, som ska fördelas på 3 år. Utredningens förslag innebär orimliga förändringar i planeringsförutsättningarna för Västerås stad.

För att finansiera det nya kostnadsutjämningsystemet föreslår Västerås stad att staten ger ett fast strukturbidrag som täcker hela kostnadsökningen för de kommuner som förlorar i det nya kostnadsutjämningsystemet.

För att enskilda små kommuner ska ha möjlighet att få sin ekonomi att gå ihop kanske det även krävs en kommunsammanslagning för att få en bättre effektivitet i verksamheten genom skalfördelar, även om det är en gles bebyggelse. Digitalisering innebär att administration inom kommunen och kontakter med medborgare kan effektiviseras.

Statlig finansiering genom strukturbidrag

I samband med förändringen av kostnadsutjämningsystemet 2014 förlorade Västerås cirka 100 mnkr under 2 år. Det krävde betydande effektiviseringar av verksamheten. Denna förändring kommer relativt tätt in på i tiden. Utredningens förslag innebär orimliga förändringar i planeringsförutsättningarna för Västerås stad.

Västerås stad föreslår att finansieringen av förändringen sker av staten. Ett fast strukturbidrag införs för att kompensera de kommuner som förlorar i kostnadsutjämningsystemet.

Införandetidpunkt för förändrat kostnadsutjämningsystem

Västerås stad anser att införandet av ett nytt kostnadsutjämningsystem kan ske tidigast 2021, för att kommunerna ska hinna planera och ta fram en åtgärdsplan för att minska kostnaderna i den omfattning som krävs om det blir en avgiftsförändring i systemet.

Delmodell för löneläge

Västerås stad instämmer i kritiken mot den nya lönomodellen. Den finns även beskriven i utredningen. Västerås stad anser inte att uppdateringen av lönomodellen kommer att göra kostnadsutjämnningen för olika högt löneläge blir mer rättvisande.

Utredningens egen bedömning av den nya modellen visar svagare signifikans för kommuner med låga lönelägen. Med anledning av det föreslår utredningen att kommuner med ett löneindex som understiger 100 betalar samma avgift. Det medför att 36 kommuner, i storstadsområden kommer att få kompensation med cirka 2,4 miljarder för högre löneläge. Även om det kan finnas bra skäl att utjämna för lönekostnadsskillnader anser Västerås stad inte att utredningens förslag beskriver strukturella löneskillnader mellan kommuner på ett rättvisande sätt. Modellen för löneindex bör justeras så att

den fångar löneskillnader mellan alla kommuner, och inte bara för de kommer med högst lönekostnader som utredningens föreslår.

Delmodell för förskola, pedagogisk verksamhet

Västerås stad ser positivt på att delmodellen tillförs en komponent som fångar kostnadsskillnader som beror på socioekonomiska förhållanden.

Västerås stad anser att behovsindex för förskolan endast ska beräknas med variablerna *åldersersättning för barn 1-5 år respektive 6-12 år och tillägg och avdrag för socioekonomiska skillnader*.

Variabeln *tillägg och avdrag för skillnader i behov av förskola och fritidshem* anser Västerås stad inte fångar ett ökat behov av förskole- och fritidshemsverksamhet på ett bra sätt. Andel barn 1-5 år med förälder som pendlar över kommungräns, andel barn med ensamstående föräldrar, andel barn med högutbildade föräldrar bedöms inte fånga vistelsetiden på ett rättvisande sätt.

Vistelsetiden i förskolan är såklart en viktig faktor för verksamhetens kostnad, men faktorer det beror på kan vara andel föräldrar som arbetar deltid, ålder vid inträde till förskoleverksamhet med mera och det fångas inte i förslaget. Bedömningen är att det framförallt är höginkomsttagare som har ett sent inträde för sina barn i förskolan, medan föräldrar med lägre inkomst låter sina barn börja tidigare i förskoleverksamheten.

Delmodell för förskoleklass och grundskola

Västerås kommun föreslår att delmodellen för förskoleklass och grundskola tillförs en ny variabel som fångar kostnadsskillnader som beror på socioekonomiska förhållanden. Modellen förskoleklass och grundskola innehåller ingen socioekonomisk fördelning, pga att det finns ett riktade statsbidrag totalt 6 miljarder 2020 för likvärdig skola. Det är Skolverket som administrerar och följer upp statsbidraget för likvärdig skola. Fristående skolhuvudmän erhåller statsbidraget på samma grund som kommunala skolhuvudmän. Det vore en fördel om statsbidraget för likvärdig skola lyftes in i modellerna förskoleklass och grundskola och istället fördelades i kostnadsutjämningsystemet. Den nuvarande strukturen med beräkning av socioekonomiskt index behålls, men beräknas utifrån hemkommun istället för skolhuvudman. Kommunerna har ansvaret för att på lika villkor resursfördela medel till såväl skolor i egen regi som till fristående skolor, samt i sin resursfördelning beakta socioekonomiska faktorer. Något som Skolinspektionen har alla möjligheter att följa upp.

Västerås stad förordar att i samband med införande av det nya kostnadsutjämningsystemet att det riktade statsbidraget för likvärdiga villkor i skolan tas bort och ersätts av ett generellt bidrag som kommer alla kommuner tillgodo eller integreras i modellen för grundskolan.

Införande av ett nytt kostnadsutjämningsystem bland kommuner kommer att innebära behov av besparingar för de enskilda kommunerna som omfattas. Idag finns det riktade statsbidrag som ställer krav på att kostnaden för verksamheten inte minskar, det gäller tex villkor för likvärdiga villkor i

skolan. Införandet av ett nytt kostnadsutjämningsystem kommer att begränsa handlingsutrymmet för kommuner som får ökade avgifter till systemet. Även av denna anledning förordar Västerås stad en förändring av bidraget för likvärdiga villkor.

Delmodell för gymnasieskola

Nuvarande delmodell innehåller en programvalsfaktor som idag innehåller gymnasiefrekvens och programval. Västerås stad förordar att modellen även framöver innehåller variabeln gymnasiefrekvens ("inskrivningsgrad"). Det är rimligt att inskrivningsgraden är kvar, eftersom att kostnaden för gymnasieverksamheten i stor utsträckning beror på antalet elever. Variationen på gymnasiefrekvensen var 2016 83% - 97 % för kommunerna, vilket har en stor påverkan på kostnaden för verksamheten.

Västerås förordar även att modellen inför ett socioekonomiskt index i delmodellen. Ett socioekonomiskt index på liknande sätt som för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg borde kunna kompensera för att elever från olika socioekonomiska förutsättningar och även nyanlända elever har olika behov av stöd under sina skolår. Enligt utredningen ska detta uppfyllas genom att *programvalsvariabeln* ska tilldelas en för samtliga personer i åldern 16-18 genomsnittlig kostnad, oavsett om alla personer är inskrivna i gymnasieskolan. Västerås ställer sig tveksamma till denna metod.

Delmodellen ger inte heller någon ökad ersättning för kommuner med många nyanlända. Utredningen har analyserat nettokostnaden för gymnasieverksamheten och inte funnit att kostnaden ökade på grund av många nyanlända elever i kommunen. Västerås stad vill påpeka att alla kommuner har erhållit statsbidrag för att finansiera ökade kostnader på grund av ökat antal nyanlända, varför en analys av bruttokostnaden hade krävts för att se sambanden. Statsbidragen kommer att fasas ut inom en snar framtid.

Delmodell för äldreomsorg

Västerås stad är positiv till att civilståndsbegreppen förändras och att sammanboende jämställs med gifta i äldreomsorgsmodellen.

Västerås stad är också positiv till att delmodellen kompletteras med en kompensation för hemtjänst för åldersgruppen 65-79 år.

Att normkostnaden inte har uppdaterats sedan förra översynen av utjämningsystemet (SOU 2011:39) ser Västerås stad som en brist. Modellen bör uppdateras med nyare data.

Delmodell för individ och familjeomsorg

Delmodellen är en av de mer komplicerade att få en hög förklaringsgrad för. Nuvarande modell ligger på en förklaringsfaktor på knappt 55 %. Precis som i den gamla modellen förklarar flera av variablerna behovet av ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd står endast för cirka 31 % av nettokostnaderna för individ- och familjeomsorg i riket (Kolada 2017). Därmed blir den beräknade nettokostnaden för en kommun relativt osäker. Västerås stad anser

att variabeln andel barn och ungdomar i åldersgruppen 0-19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll med fördel kan bytas mot likvärdiga ”andel barn i hushåll med inkomst under 60 procent”.

Det vore önskvärt att vid nästa uppdatering av kostnadsutjämningsmodellen försöka hitta variabler och samband som förklarar kostnader inom barn- och ungdomsvård och missbruksvård. Tillsammans står de för cirka 60 % av verksamhetens kostnader. Av utredningen framgår att flera olika variabler har testats som inte bedömdes kunna förklara sambanden på ett tydligt sätt. Det vore intressant att få ta del av dessa. Variabler som skulle kunna vara aktuella som förklaringsfaktorer till barn- och ungdomsvård skulle kunna vara skolresultat, andel med ej godkända betyg i åk 6 och 9 sett över en tidsperiod, ungdomsbrottslighet/andel brott per 1000 invånare sett över en tidsperiod med mera.

Delmodell för infrastruktur och skydd

Västerås stad ställer sig positiva till utredningens förslag att kompensation för gator och vägar och räddningstjänst grupperas i en ny delmodell för infrastruktur och skydd. Det är positivt att använda Trafikverkets indelning i klimatzoner används i delmodellen, men Västerås stad anser att klimat- och ortstillägget bör uppdateras med aktuella data.

Klimattillägget avser att kompensera skillnader i kostnad för vinterväghållning. Ortstillägget kompenserar för merkostnad till följd av hög trafikbelastning, tjälskador med mera. Gator och vägar avviker från andra verksamheter genom betydande intäktskillnader mellan kommuner. Den föreslagna modellen beaktar inte dessa intäkter, främst från parkeringsverksamhet. Det bör i kommande utredningar studeras om intäkterna påverkar kommunernas strukturella behov. De orter som får högst ortstillägg torde vara de kommuner som bedöms ha högre parkeringsintäkter.

Kostnad för gator och vägar beror också på omfattningen av det vägnät som kommunen ansvarar för. Vid nätverksjämförelser har det framkommit att det är stora variationer på antal kvm vägyta per invånare som finns i en kommun. Den föreslagna modellen utgår från att invånare räcker som grund för fördelning, men en utveckling kan vara att ha en modell som tar hänsyn till vägyta per invånare i kommunen.

Delmodell för kollektivtrafik

Det finns två grundläggande principer för kostnadsutjämningsystemet. Dels ska det bara avse obligatoriska tjänster och dels ska endast strukturella orsaker till kostnadsskillnader kompenseras (demografi, gles bebyggelse och andra strukturella skillnader).

Västerås stad anser inte att delmodellen för kollektivtrafik lever upp till principen att kostnadsutjämningsystemet ska utjämna för strukturella kostnader inom obligatoriska tjänster, eftersom merparten av kommunerna har lämnat över huvudmannaskapet för kollektivtrafiken till regionerna. För kommuner som betalar en avgift i systemet innebär kostnadsutjämnningen för

kollektivtrafik en omfördelning av resurser från kommunala verksamheter till verksamhet som regionen ansvarar för.

Kollektivtrafik är också ett område där ambition/servicenivå i utbud och kostnadseffektivitet i hög grad styr kostnaden. Ambitionsnivå i trafikutbud kan betraktas som frivillig för den enskilda kommunen eller regionen för de regioner som skatteväxlat. Modellen uppfyller därmed inte kravet på endast strukturella orsaker till kostnadsskillnader i samma utsträckning. Västerås stad anser att delmodellen inte bör ingå i kostnadsutjämningsystemet. Teoretiskt skulle en kommun som medvetet valt ett lågt serviceutbud och därmed ha låga kostnader kunna bli bidragsgivare till kommuner som medvetet satsat på att ha ett större serviceutbud till sina kommuninvånare eller inom regionen, vilket inte känns rimligt.

Den nya modellen för kollektivtrafik innebär en stor förändring för kommuner som inte har skatteväxlat. Västerås kommun som har skatteväxlat kommer att få betala 164 kr/invånare eller cirka 25 mnkr enligt förslaget, för en verksamhet som totalt omfattar cirka 160 mnkr i Västerås, vilket inte känns rimligt.

För kommuner där huvudmannaskapet för kollektivtrafiken är delat mellan kommun och region och ingen skatteväxling skett baserar sig standardkostnadsberäkningen på kostnadsandel 2009 och 50 % av den länsvisa standardkostnaden. Modellen baserar sig på kostnader och fördelning mellan region och kommun som det såg ut 2009. Det är 10 år sedan och datat känns inte relevant idag. En stark utveckling av kollektivtrafiken har skett i många svenska städer och i de flesta regioner, där kollektivtrafikutbudet har utökats för att skapa förutsättningar för ett mer hållbart resande. Om modellen ska införas behöver den uppdateras med nya data för att skapa en mer representativ bild.