Regeringskansliet

Remiss

2019-02-08
Fi2018/03212/K

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning,
Kommunenheten
Lisa Ståhlberg
Tel. 08-405 43 94
lisa.stahlberg@regeringskansliet.se

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

Remissinstanser

Ale kommun

Alingsås kommun

Alvesta kommun

Aneby kommun

Arbetsförmedlingen

Arboga kommun

Arjeplogs kommun

Arvidsjaurs kommun

Arvika kommun

Askersunds kommun

Avesta kommun

Bengtsfors kommun

Bergs kommun

Bjurholms kommun

Bjuvs kommun

Blekinge läns landsting

Bodens kommun

Bollebygds kommun

Bollnäs kommun

Borgholms kommun

Borlänge kommun

Borås kommun

Botkyrka kommun

Boxholms kommun

Bromölla kommun

Bräcke kommun

Burlövs kommun

Båstads kommun

Dalarnas läns landsting

Dals-Eds kommun

Danderyds kommun

Degerfors kommun

Dorotea kommun

Eda kommun

Ekerö kommun

Ekonomistyrningsverket

Eksjö kommun

Emmaboda kommun

Enköpings kommun

Eskilstuna kommun

Eslövs kommun

Essunga kommun

Fagersta kommun

Falkenbergs kommun

Falköpings kommun

Falu kommun

Filipstads kommun

Finspångs kommun

Flens kommun

Forshaga kommun

Färgelanda kommun

Gagnefs kommun

Gislaveds kommun

Gnesta kommun

Gnosjö kommun

Gotlands kommun

Grums kommun

Grästorps kommun

Gullspångs kommun

Gällivare kommun

Gävle kommun

Gävleborgs läns landsting

Göteborgs kommun

Göteborgs universitet

Götene kommun

Habo kommun

Hagfors kommun

Hallands läns landsting

Hallsbergs kommun

Hallstahammars kommun

Halmstads kommun

Hammarö kommun

Haninge kommun

Haparanda kommun

Heby kommun

Hedemora kommun

Hela Sverige ska leva

Helsingborgs kommun

Herrljunga kommun

Hjo kommun

Hofors kommun

Huddinge kommun

Hudiksvalls kommun

Hultsfreds kommun

Hylte kommun

Håbo kommun

Hällefors kommun

Härjedalens kommun

Härnösands kommun

Härryda kommun

Hässleholms kommun

Höganäs kommun

Högsby kommun

Hörby kommun

Höörs kommun

Jokkmokks kommun

Jämtlands läns landsting

Järfälla kommun

Jönköpings kommun

Jönköpings läns landsting

Kalix kommun

Kalmar kommun

Kalmar läns landsting

Karlsborgs kommun

Karlshamns kommun

Karlskoga kommun

Karlskrona kommun

Karlstads kommun

Katrineholms kommun

Kils kommun

Kinda kommun

Kiruna kommun

Klippans kommun

Knivsta kommun

Kramfors kommun

Kristianstads kommun

Kristinehamns kommun

Krokoms kommun

Kronobergs läns landsting

Kumla kommun

Kungsbacka kommun

Kungsörs kommun

Kungälvs kommun

Kävlinge kommun

Köpings kommun

Laholms kommun

Landskrona kommun

Landsorganisationen i Sverige

Laxå kommun

Lekebergs kommun

Leksands kommun

Lerums kommun

Lessebo kommun

Lidingö kommun

Lidköpings kommun

Lilla Edets kommun

Lindesbergs kommun

Linköpings kommun

Linköpings universitet

Ljungby kommun

Ljusdals kommun

Ljusnarsbergs kommun

Lomma kommun

Ludvika kommun

Luleå kommun

Lunds kommun

Lycksele kommun

Lysekils kommun

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Malmö kommun

Malung-Sälens kommun

Malå kommun

Mariestads kommun

Markaryds kommun

Marks kommun

Medlingsinstitutet

Melleruds kommun

Migrationsverket

Mjölby kommun

Mora kommun

Motala kommun

Mullsjö kommun

Munkedals kommun

Munkfors kommun

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Mölndals kommun

Mönsterås kommun

Mörbylånga kommun

Nacka kommun

Nora kommun

Norbergs kommun

Nordanstigs kommun

Nordmalings kommun

Norrbottens läns landsting

Norrköpings kommun

Norrtälje kommun

Norsjö kommun

Nybro kommun

Nykvarns kommun

Nyköpings kommun

Nynäshamns kommun

Nässjö kommun

Ockelbo kommun

Olofströms kommun

Orsa kommun

Orust kommun

Osby kommun

Oskarshamns kommun

Ovanåkers kommun

Oxelösunds kommun

Pajala kommun

Partille kommun

Perstorps kommun

Piteå kommun

Ragunda kommun

Riksrevisionen

Robertsfors kommun

Ronneby kommun

Rättviks kommun

Sala kommun

Salems kommun

Sandvikens kommun

Sigtuna kommun

Simrishamns kommun

Sjöbo kommun

Skara kommun

Skatteverket

Skellefteå kommun

Skinnskattebergs kommun

Skurups kommun

Skåne läns landsting

Skövde kommun

Smedjebackens kommun

Småkom

Socialstyrelsen

Sollefteå kommun

Sollentuna kommun

Solna kommun

Sorsele kommun

Sotenäs kommun

Staffanstorps kommun

Statens skolverk

Statistiska centralbyrån

Statskontoret

Stenungsunds kommun

Stockholms kommun

Stockholms läns landsting

Storfors kommun

Storumans kommun

Strängnäs kommun

Strömstads kommun

Strömsunds kommun

Sundbybergs kommun

Sundsvalls kommun

Sunne kommun

Surahammars kommun

Svalövs kommun

Svedala kommun

Svenljunga kommun

Svenskt näringsliv

Sveriges akademikers centralorganisation

Sveriges kommuner och landsting

Säffle kommun

Säters kommun

Sävsjö kommun

Söderhamns kommun

Söderköpings kommun

Södermanlands läns landsting

Södertälje kommun

Sölvesborgs kommun

Tanums kommun

Tibro kommun

Tidaholms kommun

Tierps kommun

Tillväxtanalys

Tillväxtverket

Timrå kommun

Tingsryds kommun

Tjänstemännens centralorganisation

Tjörns kommun

Tomelilla kommun

Torsby kommun

Torsås kommun

Trafikverket

Tranemo kommun

Tranås kommun

Trelleborgs kommun

Trollhättans kommun

Trosa kommun

Tyresö kommun

Täby kommun

Töreboda kommun

Uddevalla kommun

Ulricehamns kommun

Umeå kommun

Upplands Väsby kommun

Upplands-Bro kommun

Uppsala kommun

Uppsala läns landsting

Uppvidinge kommun

Vadstena kommun

Vaggeryds kommun

Valdemarsviks kommun

Vallentuna kommun

Vansbro kommun

Vara kommun

Varbergs kommun

Vaxholms kommun

Vellinge kommun

Vetlanda kommun

Vilhelmina kommun

Vimmerby kommun

Vindelns kommun

Vingåkers kommun

Vårgårda kommun

Vänersborgs kommun

Vännäs kommun

Värmdö kommun

Värmlands läns landsting

Värnamo kommun

Västerbottens läns landsting

Västernorrlands läns landsting

Västerviks kommun

Västerås kommun

Västmanlands läns landsting

Västra Götalands läns landsting

Växjö kommun

Ydre kommun

Ystads kommun

Åmåls kommun

Ånge kommun

Åre kommun

Årjängs kommun

Åsele kommun

Åstorps kommun

Åtvidabergs kommun

Älmhults kommun

Älvdalens kommun

Älvkarleby kommun

Älvsbyns kommun

Ängelholms kommun

Öckerö kommun

Ödeshögs kommun

Örebro kommun

Örebro läns landsting

Örkelljunga kommun

Örnsköldsviks kommun

Östergötlands läns landsting

Östersunds kommun

Österåkers kommun

Östhammars kommun

Östra Göinge kommun

Överkalix kommun

Övertorneå kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 17 maj 2019**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2018/03212/K och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad få högst 1 tryckt exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Norstedts Juridik, kundservice, 106 47

Stockholm. Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Magnus Bengtson
Expeditions- och rättschef

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

Sammanfattning

Uppdraget

Den kommunalekonomiska utjämningen består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/-avgift. Jag har haft regeringens uppdrag att utreda och uppdatera kostnadsutjämningen. I direktiven anges att översynen ska överväga om det nuvarande systemet i tillräcklig grad fångar upp större samhällsförändringar och med anledning av detta eventuellt föreslå förändringar i de delmodeller som finns, nya delmodeller eller om delmodeller ska utgå. I uppdraget ingår också att analysera möjligheterna att förenkla utjämningen.

Förändringarna föreslås genomföras år 2020, vilket ställer krav på en snabb beredning i regeringskansliet.

Utgångspunkter

Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden.[1] Systemet ska alltså inte utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjämningen är solidariskt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del i finansieringen, till skillnad mot inkomstutjämningen.

I huvudsak grundar sig utjämningen på skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur. Strukturellt betingade kostnadsskillnader förutsätts kunna härledas med utgångspunkt i nettokostnader för olika verksamheter som redovisas i räkenskapssammandragen för kommuner och landsting. Att strikt kunna avskilja

[1] I betänkandet används ”landsting” för såväl de som benämns landsting som de som benämns region.

kostnader för ambitionsnivå respektive effektivitet från strukturella kostnadsskillnader låter sig inte göras i brist på sådan uppdelning i statistiken. Jag har därför valt att i vissa fall föreslå utjämning trots att kostnadsskillnader inte kan påvisas i räkenskaperna.

En vanlig missuppfattning är att utjämningssystemet ger kommuner och landsting kompensation för de kostnader man faktiskt valt att ha, till exempel om man har många mindre skolenheter, en omfattande politisk organisation eller hög andel inhyrd personal. Så är inte fallet. Utjämning sker för de kostnader man förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Kostnadsutjämningen är i allt väsentligt opåverkbar.

Jag har utgått från att kostnadsutjämning precis som i dag ska ske för obligatoriska verksamheter med tyngdpunkt på vård, skola och omsorg i kommunerna, hälso- och sjukvård i landstingen och kollektivtrafik för både kommuner och landsting.

Utredningen har genomfört en enkät till samtliga kommunstyrelseordförande och landstingsstyrelseordförande. Resultatet kan sägas innebära att det finns en betydande legitimitet för systemet i sin helhet. Den kritik som riktas mot systemet avser främst enskilda delmodeller som löner, individ- och familjeomsorg och kollektivtrafik.

Förenkling

Mitt uppdrag har också i likhet med föregående utredningars gällt möjligheten att förenkla systemet. Jag har endast i mindre grad kunnat föreslå detta. Den tydligaste förenklingen är förslaget att det antal befolkningsgrupper som finns i den så kallade kostnadsmatrisen för hälso- och sjukvård minskas från 852 stycken till 22.

Det finns en ganska spridd uppfattning att systemet är synnerligen svårt att förstå. Jag tycker det är överdrivet. Det är många variabler som ingår i systemet, en bit över hundra. Vissa beräkningar är avancerade. Men det innebär inte i sig att systemet är så pass komplext att det är obegripligt. I varje fall har utredningen vinnlagt sig om att beskriva systemet och bakgrunden till de förändringar som föreslås så väl som möjligt. Därmed bidrar betänkandet förhoppningsvis till en viss förenkling och framför allt ökad förståelse.

Aktualitet

En viktig synpunkt som förts fram från både kommuner och landsting gäller systemets aktualitet. Samhällsförändringar sker ofta snabbt, till exempel den plötsliga uppgången i flyktingmottagande hösten 2015. Strukturella förändringar får genomslag i utjämningen först efter två år, vilket innebär att om mina förslag genomförs 2020 kommer de att vila på 2018 års data. Vidare har en rad kostnadsposter inte uppdaterats alls sedan den förra utredningen. Exempel finns på merkostnadsberäkningar som daterar sig till nittiotalet.

Att kostnadsutjämningen präglas av en viss eftersläpning är ofrånkomligt. Alternativet till utfallssiffror, som med nödvändighet blir tillgängliga med viss eftersläpning, är prognoser. Jag föreslår dock en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller. Dessa medför i sig betydande skillnader mot dagens utjämning. Uppdateringar är en av de viktigaste förklaringarna till de sammanlagda effekterna av förslagen. Jag föreslår vidare en högre grad av indexering än i nuvarande system i syfte att bibehålla systemets aktualitet under en längre tid.

Socioekonomi inklusive flyktingmottagande

Utgångspunkten för kostnadsutjämning är alltså att man kan identifiera de kostnadsskillnader mellan kommunerna respektive landstingen som speglar olika strukturella förhållanden. Eftersom analysen görs på aggregerad nivå (mellan kommuner eller mellan landsting) syns inte alltid omfördelningar som sker inom kommuner och landsting vilket medför att kostnadsskillnader inte alltid kan utläsas ur statistiken. Faktum är att kommuner med en svag socioekonomi ofta har lägre kostnader för skolan än andra. Detta har inneburit att någon socioekonomisk kompensation i dag inte förekommer på områden som förskola, fritidshem samt grundskola.

Här vill jag peka på att det redan i dag förekommer utjämning utan att kostnadsskillnader kan spåras i räkenskapssammandraget. Detta gäller exempelvis äldreomsorgsmodellens språkkompensation.

Jag menar att utjämningen inom skolväsendet precis som i äldreomsorgen bör ta hänsyn till skillnader i behov utöver det som går att avläsa i form av strikta skillnader i kostnader. Det bör rimligen finnas

fördyrande omständigheter när det gäller att bedriva förskole- och grundskoleverksamhet i kommuner med svagare socioekonomi.

Jag föreslår därför att utjämning på socioekonomisk grund ska införas inom förskolan. Kompensationen baseras på barnens hemförhållanden.

Beträffande grundskolan har riksdagen – efter förslag utgående från Skolkommissionens (U 2015:35) betänkande – fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslår jag ingen ytterligare socioekonomisk utjämning för grundskolan. Däremot redovisas hur det riktade statsbidraget kan ersättas av en kombination av generellt statsbidrag och en socioekonomisk kompensation i kostnadsutjämningen.

Vidare föreslår jag en justering av programvalsfaktorn för gymnasieskolan vilket ger en något tydligare socioekonomisk profil i modellen.

En helt ny delmodell införs avseende kommunal vuxenutbildning inklusive Svenska för invandrare (SFI). Den speglar skillnader i socioekonomi och inte minst flyktingmottagande mellan kommunerna.

Delmodellen för individ- och familjeomsorg är en av de mest kritiserade. Den anses ge kommunerna negativa incitament i ansträngningarna med att stötta människor med försörjningsstöd att komma över i egen försörjning. Därför föreslår jag en förändring i variablerna som ligger till grund för utjämning inom detta område. Förändringen innebär att utjämningen präglas mer av levnadsvillkor än av den kommunala verksamhetens utformning.

I kostnadsmatrisen för hälso- och sjukvård tas nuvarande variabel för andel av befolkningen som bor i småhus bort, eftersom den speglar bebyggelsestruktur snarare än vårdbehov. Dessutom införs kompensation för skillnader i utbildningsnivå som anses vara en viktig socioekonomisk bestämningsfaktor för befolkningens hälsa.

Gles bebyggelse

Jag föreslår en rad uppdateringar av beräkningar av merkostnader vid gles bebyggelse liksom merkostnader för administration, uppvärmning, räddningstjänst, byggkostnader samt gator och vägar i mindre

glesbygdskommuner. Nuvarande merkostnader är i allmänhet beräknade i 2010 års prisnivå och är därmed kraftigt urholkade. Vidare föreslår jag att en helt ny glesbygdsfaktor förs in i utjämningen för förskolan samt en ökning av kompensationen för hemtjänst i glesbygd.

I landstingens delmodell för hälso- och sjukvård har modelleringen av glesbygdsförhållanden uppdaterats med befolkningen 2016, kostnadsersättningen räknats upp och kompensationen för ambulanstransporter i glesbygd ökats.

I utjämningen för merkostnader för verksamhet i områden med gles bebyggelse görs sedan nittiotalet simulerade utplaceringar av fiktiva enheter inom till exempel skola, hemtjänst och primärvård. Detta sker med hjälp av modellen *Struktur* som förvaltas av Tillväxtverket. Jag anser att principerna bakom *Struktur* är ett bra sätt att beräkna merkostnader för verksamhet i glesbygd, men har noterat att modellen behöver utvecklas och aktualiseras. Tillväxtverket saknar i dag en fast finansiering för att hålla systemet igång mellan utredningarna. Kommunutredningen (Fi 2017:02) föreslås få i uppdrag att överväga vilken myndighet som bör ha det fortsatta förvaltningsuppdraget för *Struktur* samt hur verksamheten ska kunna upprätthållas och finansieras på en tillfredsställande nivå.

Växande och minskande befolkning

Jag föreslår att merkostnadsersättningen för minskande befolkning i kommunerna fördubblas och vidare att en ny ersättning för minskande antal barn 1–5 år i förskolan införs. I dag kompenseras enbart för växande antal barn. En uppräkning av kompensationsnivån för förändring i antal barn och unga föreslås också vilket stärker resurserna både i kommuner med ökande och kommuner med minskande antal barn.

Jag föreslår vidare att en merkostnadsersättning för växande eller minskande befolkning i länet införs för landstingen.

Löner

Jag föreslår att lön även fortsättningsvis ska ingå som utjämningsgrund. Delmodellen för löner är en av de mest kritiserade men eftersom lönekostnaderna otvetydigt påverkar produktionskostnaderna och är starkt kopplade till strukturella skillnader anser jag att det är motiverat. Vissa justeringar föreslås dock, som att lönekompensationen redovisas i respektive verksamhetsmodell istället för i separata lönemodeller. För landstingens del föreslås vidare att lönekostnadsberäkningarna ska inkludera merkostnader för bemanning i glesbygd. Utredningen har kunnat konstatera att kostnaderna för hyrpersonal samvarierar i hög grad med en glesbygdsfaktor. Kompensationen baseras på grad av glesbygd, och påverkas därför inte av det enskilda landstingets användning av hyrpersonal.

Avslutande kommentarer

Det samlade utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring. Utjämningens omfattning ökar med en miljard kronor både för kommunerna och landstingen.

Den profil som det hittillsvarande systemet har innebär att kostnadsutjämningen omfördelar från kommuner med i genomsnitt stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med svag socioekonomi, gles bebyggelse och liten befolkning. Profilen i landstingsutjämningen är likartad, även om skillnaderna är mindre och mönstret mindre tydligt framför allt beträffande gles bebyggelse. Förslagen i denna utredning förstärker nuvarande profil, till och med ganska kraftigt.

Därtill kan konstateras att de kommuner som tagit emot relativt sett flest flyktingar och nyanlända får ett högre utfall med utredningens förslag.

Förslaget medför också för kommunerna i storstadslänen lite olika resultat. Sammantaget blir kommunerna i såväl Stockholms som Skåne län även med förslaget nettobidragstagare, om än i minskad omfattning. Kommunerna i Västra Götaland är sammantaget i dag nettobetalare i systemet och förblir så i något ökad utsträckning.

För landstingens del kan man förenklat säga att ”skogslänen” och Gotland får ett förbättrat utfall. Några av dem är dock fortfarande nettobetalare i systemet. Stora positiva effekter av förslaget gäller

exempelvis Region Norrbotten, Region Gävleborg, Landstinget Dalarna och Region Värmland. Allra mest stärks Region Jämtland Härjedalen och Region Gotland. Stockholms läns landsting får störst negativ förändring och går från att vara nettobidragstagare till att bli nettobetalare.

Min bedömning är att förslaget följer de principer som gäller för kostnadsutjämningen. De förändringar av avgifter och bidrag som här föreslås förklaras till betydande del av uppdateringar av siffermaterialet. Övriga förändringar är en följd av ökad tonvikt i utjämningen för socioekonomiska förhållanden och gles bebyggelse.

Kostnadsutjämningen är, som framhållits ovan, helt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del av finansieringen (till skillnad mot inkomstutjämningen som till största delen finansieras av staten). Det solidariska ansvaret för kostnadsutjämningen kan ses som ett sätt att markera den kommunala självstyrelsen. I debatten hävdas ofta att ”allt färre får betala för allt fler”. I dagsläget är 122 kommuner nettobetalare i kostnadsutjämningen. Med förslaget blir det färre – 102 stycken. Med landstingen är det tvärtom så att antalet nettobetalare ökar från åtta idag till tio i förslaget. Sammantaget bedömer jag att förslaget inte innebär någon drastisk förändring i detta avseende.

Den förstärkning av utjämningens fördelningsprofil som här redovisas kan leda till synpunkter på systemets legitimitet. I det sammanhanget inställer sig också frågan om vilka uppgifter som kostnadsutjämningen ska klara av. Det har dock inte ingått i mitt uppdrag att överväga detta.