



Datum
2024-09-25

Diarienummer
KS-2024/1247.109
Er referens
Fi2024/01521

Handläggare
Anders Folkesson
Anders.Folkesson@huddinge.se

Finansdepartementet

Remiss av SOU 2024:50 Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Generella synpunkter

Ett långtgående utjämningsystem är en förutsättning för kommunal självstyrelse och beskattningsrätt i en enhetsstat som Sverige med stora skillnader i förutsättningar beträffande ålderssammansättning, socioekonomi och produktionsförutsättningar. Det råder heller inga tvivel om att såväl gleshet som långa avstånd är fördyrande förutsättningar för vård, skola och omsorg.

Sverige har världens mest långtgående utjämningsystem som omfördelar över 200 miljarder kronor. För att ett så omfattande system ska vara legitimt krävs att utjämnningen baseras på behov snarare än kostnader samt att systemet inte ska vara alltför komplicerat.

Huddinge kommun kan konstatera att det nuvarande och framför allt föreslagna systemet brister på dessa punkter. För det första är utjämningsystemet extremt komplext och består av en inkomstutjämnning, ett femtontal kostnadsutjämningsmodeller, ett regionalpolitiskt baserat strukturbidrag och ett separat och påverkbart LSS-kostnadsutjämningsystem. Det kan jämföras med Norge som har ett kostnadsutjämningsystem med bara totalt 30 variabler. Att bara ha ett kostnadsutjämningsystem skulle förenkla systemet väsentligt och ge mer stabila planeringsförutsättningar. Om en kostnadsutjämningsmodell slår fel i nuvarande och föreslagna modell, så balanseras det inte upp av andra faktorer. Det saknas också överblick i det nuvarande systemet, exempelvis kompenseras gleshet, dels inom kommunernas kostnadsutjämnning, dels inom strukturbidraget. Specifika utmaningar i urbana miljöer beaktas i allt för liten grad.

Systemets komplexitet medför även att det är förenligt med en mycket stor arbetsinsats att sätta sig in i utredningens betänkande på ungefär 1 000 sidor. För att förstå helheten ur ett lokalt perspektiv krävs exempelvis kunskap om hur de enskilda variablerna för ens kommun. Detta saknas i betänkandet. Det hade därför varit önskvärt att även beräkningsunderlaget hade publicerats på regeringens hemsida. Det är av stor vikt för transparensen att kunna spåra beräkningarna, varför regeringen bör instruera SCB att fortsätta publicera kostnadsutjämningsutfallet på variabelnivå.

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Kommunstyrelsens förvaltning
141 85 Huddinge

Besök
Kommunalvägen 28

Tfn 08-535 300 00
Tfn vxl 08-535 300 00

huddinge@huddinge.se
www.huddinge.se



Datum
2024-09-25

Diarienummer
KS-2024/1247.109

Vid tidigare utjämningssystemreformer har det oftast funnits betydande felaktigheter som behövt korrigeras. Det har exempelvis handlat om att förskolemodellen varit baserad på förhållanden före maxtaxans införande (2014 års reform) eller att hälso- och sjukvårdsmodellen överkompenserat för boende i flerfamiljshus (2020 års reform). Kommitténs förslag korrigerar inte för något dylikt systemfel, utan förefaller snarare öka omfördelningen från kommuner med låg nettokostnadsavvikelse till de med hög. Det uppenbara systemfelet i nuvarande utjämningssystem, att vissa kommuner erhåller dubbelkompensation för geografiskt betingade merkostnader, föreslås heller inte korrigeras.

Kap 2.2.2 Vald metod utjämnar för kostnader, inte behov

En grundprincip för kostnadsutjämningen är att den inte ska missgynna kostnadseffektiva kommuner. Tidigare utjämningsutredningar har dock baserat de olika variablernas viktning utifrån nettokostnadsavvikelse (faktisk kostnad jämfört med bedömt behov enligt kostnadsutjämningen), vilket gynnar kommuner med höga kostnader och skattesats. Bland de 50 kommuner med lägst nettokostnad (nettokostnadsavvikelse) 2023 återfinns alla 26 stockholmskommuner och i övrigt är det till stor del kommuner från storstadslänen Skåne och Västra Götaland.

Det var därför positivt att kommitténs utredningsdirektiv var tydliga med att "Systemet för kostnadsutjämning ska inte utjämna för kostnadsskillnader som beror på faktorer som kommuner och regioner kan påverka, såsom service och ambitionsnivå, effektivitet eller skattesats. Systemet ska således inte utjämna för alla kostnadsskillnader (...). Analyser av vilka faktorer som ska ingå i kostnadsutjämningen kan således inte enbart baseras på statistiska analyser utifrån faktiska kostnadsskillnader. Det krävs även andra typer av studier, analyser och bedömningar av vilka strukturella faktorer som kan påverka kostnader, och som därmed behöver beaktas i kostnadsutjämningen".

Dessvärre följer kommittén inte dessa direktiv, utan dess förslag beträffande kostnadsutjämningen baseras på statistiska analyser av faktiska kostnadsskillnader. I sammanhanget är det relevant att konstatera att kommittén hänvisar till att de kontrollerat för riksområde. Av underlaget är det inte möjligt att bedöma dess korrekthet, vilket för övrigt även verkar ha varit svårbedömt för kommittén, som formulerar det som det inte är "*entydigt så att risken är att kontrollerna plockar upp för lite av variationen i kostnader mellan kommuner. Det kan också vara så att de plockar upp för mycket av variationen*" (sid 128). Citatet sätter fingret på de stora osäkerheter som finns med använd metod. Ett rimligare sätt att kontrollera vore sannolikt att kontrollera för olika kommungrupper, då de har större likheter än kommuner inom olika riksområden.

Att utvärdera kostnadsutjämningen genom kostnadsanalys innebär att kommuner med relativt låga kostnader alltid kommer att få ett försämrat utfall vid översyn av systemet. Samtliga utjämningsutredningar under 2000-talet har också föreslagit försämringar för Stockholmskommunerna och Region Stockholm (se tabell 1 nedan).



Datum
2024-09-25

Diarienummer
KS-2024/1247.109

Tabell 1 Sammantaget utfall för Stockholmskommunerna och Region Stockholm av samtliga kostnadsutjämningsutredningar under 2000-talet (kr/inv.)

	Utjämnings- kommittén 2022	Kostnads- utjämnings- utredningen 2018	Utjämnings- kommittén 08	2005 års uppföljning av utjämnings- systemet	Utjämnings- kommittén 2003	Utjämnings- delegationen 2000
Sthlm- kommunerna	-1 080	-78	-192	-1 173	-54	-
Region Stockholm	-405	-692	-55	-439	-367	-47

Givet de kommunalekonomiska förutsättningarna med åldrande befolkning och andra samhällsutmaningar som påverkar alla kommuner är det av absolut avgörande betydelse att utjämningsystemen inte bestraffar kostnadseffektiva kommuner på det sätt som kostnadsutjämnningen gör och nu föreslås fortsätta göra. Mot denna bakgrund bör regeringen inte gå vidare med kommitténs kostnadsutjämningsförslag.

Kap 4 Riktade statsbidrag

Huddinge kommun tillstyrker att en statsbidragsprincip införs och att ett antal riktade statsbidrag blir generella. Även kunskapsbidraget bör överföras till det generella statsbidraget.

Det bör i sammanhanget nämnas att alla statsbidrag inte är antingen generella eller riktade. Det finns riktade statsbidrag som får användas mycket brett. Statsbidragen för minskat antalet timanställda inom vård och omsorg respektive för att mildra effekterna av inflationen inom skolväsendet är goda exempel på när staten stimulerar kommunerna att arbeta på ett sätt eller att satsa på ett visst område, men samtidigt ger stora frihetsgrader till kommunerna kring hur statsbidragen får användas. Fler riktade statsbidrag bör utformas på detta sätt.

Inkomstutjämnningen

Kap 5.3.2 Den länsvisa skattesatsen bör inte uppdateras

Kommittén föreslår att den länsvisa skattesatsen höjs till 2022 års nivå, eftersom kommunkollektivet höjt skattesatsen med nio öre sedan 2002. Förslaget innebär att Stockholmskommuner som bara höjt skattesatsen med fyra skatteören under perioden i många fall får ett försämrat utfall för att andra kommuner höjt sin skattesats. De kommuner som höjt skattesatsen har i många fall samtidigt också fått ett avsevärt högre kostnadsutjämningsbidrag. Det är inte rimligt att retroaktivt kompensera kommuner som höjt sin skattesats.



Datum
2024-09-25

Diarienummer
KS-2024/1247.109

Kap 5.3.3 Garantinivån bör ändras till 100 procent och det generella statsbidraget bör återinföras

Huddinge kommun avstyrker höjningen av garantinivån och kommitténs bedömning att "garantinivån bör (...) vara på en nivå som innebär att regleringsposten ligger så nära noll som möjligt".

Regleringsposten kan förväntas höjas i takt med den demografiska utmaningen med en högre andel äldre. Om regleringsposten skulle vara så nära noll som möjligt innebär därmed att varje höjning av det generella statsbidraget främst skulle gå till kommuner med låg skattekraft. För systemets legitimitet är det av största vikt att det generella statsbidraget kommer alla kommuner till del med ett enhetligt belopp i kr/invånare.

År 2005 avskaffades formellt sett det generella statsbidraget genom att det införlivades i inkomstutjämningen. Det möjliggjorde en höjning av garantinivån från 100 procent till 115 procent för kommuner. På så sätt omvandlades inkomstutjämningen från en inomkommunal utjämning till mestadels statligt finansierad inkomstutjämning. I praktiken är inkomstutjämningen ett statsbidragsfördelningssystem. Kommuner med låg skattekraft får ett stort statsbidrag och kommuner med hög skattekraft får ett litet statsbidrag eller till och med ett negativt statsbidrag i de fall kommunens skattekraft är över 115 procent av rikets.

2005 års reform har kraftigt försämrat inkomstutjämningsens transparens. Kommuner med en skattekraft mellan 100 – 115 procent av rikets skattekraft får visserligen ett inkomstutjämningsbidrag, men betalar i praktiken en dold avgift, eftersom dessa kommuner bara får tillgodoräkna sig skillnaden mellan den egna skattekraften och garantinivån. Exempelvis får Huddinge kommun med en skattekraft på 106 procent ett inkomstutjämningsbidrag på 4 697 kr/inv. och ett regleringsbidrag på 3 055 kr/inv. med nuvarande system. Om det generella statsbidraget skulle brytas ur utjämningssystemet skulle Huddinge kommun (och alla kommuner) få ett generellt statsbidrag på 11 288 kr/inv., men betala en inkomstutjämningsavgift på 2 500 kr/inv. Nettoeffekten skulle alltså bli marginell (292 kr/inv.) givet dagens kompensationsgrad, men systemet hade vunnit avsevärt i transparens. Huddinge kommun avstyrker mot denna bakgrund förslaget om höjd garantinivå och föreslår att det generella statsbidraget återinförs som ett enskilt anslag i statens utgiftsområde 25.

Kap 5.3.4 Fastighetsavgiften bör införlivas i inkomstutjämningen

Om det generella statsbidraget fortsätter att fördelas genom inkomstutjämningen bör även kommunernas intäkter från fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämningen. Idag skiljer sig intäkterna från 1 062 kr/inv. (Sundbyberg) och 5 593 kr/inv. (maxkommun). Fastighetsavgiftens införande 2008 reglerades ekonomiskt genom finansieringsprincipen, då samtliga kommuner fick ett minskat statsbidrag på 1 314 kr/inv. För Huddinge kommun har fastighetsavgiften bara inneburit en ökad intäkt med 400 kr/inv sedan införandet 2008 och många Stockholmskommuner har haft liknande utfall. Om maxkommunen haft motsvarande skattekraftsökning, hade den kommunen bara fått behålla 15 procent av ökningen över riksgenomsnittet. Det finns inga starka



Datum
2024-09-25

Diarienummer
KS-2024/1247.109

skäl att ha en helt annan princip för fastighetsavgiften än för skattekraften och Huddinge kommun föreslår därför att fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämnningen.

Kostnadsutjämnningen

Kap 6.2.2 Den nya gleshetsvariabeln avstyrks

Kommittén föreslår en ny gleshetsvariabel som bygger på "det genomsnittliga avståndet i varje kommun, uttryckt i kilometer, som krävs för att samla ihop 3 000 eller 15 000 invånare". Kommittén motiverar variabelbytet bland annat med att det tar hänsyn till faktiskt bosättningsmönster, vilket även nuvarande gleshetsvariabel gör. Kommittén borde motiverat exempelvis varför just 3 000 invånare är en rimlig nivå och en känslighetsanalys vid förändring i nivån., vilket med anledning av att ett antal kommuner har färre än 3 000 invånare.

Givet att den nya gleshetsvariabeln innebär gleshetskompensation ökar med 2,6 mdkr till 4,6 mdkr i förskole-, grundskole-, gymnasie- respektive äldreomsorgsmodellen. Denna fördubbling av kompensationen bygger på att glesa kommuner har höga kostnader. Det kan konstateras att kompensationsnivån skiljer sig kraftigt mellan olika verksamheter. Förskolemodellen omfördelas 95 mnkr, grundskolemodellen 2 200 mnkr, gymnasimodellen 1 900 mnkr och äldreomsorgsmodellen 1 103 mnkr. Den kommun som får mest erhåller 2 000 kr/1–5-åring (förskolemodellen), 30 000 kr/6-15-åring (grundskolemodellen), 37 000 kr/16-18-åring (gymnasimodellen) och 21 000 kr/80+-åring (äldreomsorgsmodellen).

De stora kompensationsskillnaderna mellan olika verksamheterna är ologiska, givet att förskolan har en mer lokal logik än gymnasieskolan, där elever är avsevärt mer pendlingsbenägna. Anledningen till den 15 – 19 gånger så höga kompensationen per grundskole- respektive gymnasieskoleelev beror med största säkerhet på att den av kommittén valda metoden syftar till att få ett så starkt samband mellan gleshetsbidrag och respektive kommunernas kostnader som möjligt. Glesa kommuner kompenseras således för sina relativt höga kostnader.

Kommittén resonerar heller inte kring att landsbygdskommunernas tätortsgrad ökat snabbare än övriga kommuners under hela 2000-talet. Det är inte bara på nationell nivå som en urbanisering skett utan även på lokal nivå. Färre personer bor på landsbygden även i glesa kommuner, vilket borde medföra lägre gleshetskompensation, inte högre.

Huddinge kommuns åsikt är att detta inte är ett tillräckligt beslutsunderlag för att genomföra en omfördelning i den här storleksordningen.

Kap 6.3 Inte tillräcklig motivering till ändrad behovsvariabel inom förskolan

Utredningen föreslår vidare att minska behovskompensationen för längre restid och därmed vistelsetid i förskolan i förortskommunerna, eftersom utredningen tycker att det saknas data kring detta. Längre vistelsetid i förskolan och andra merbehov hos Huddinge kommuns invånare är en realitet till följd av arbetsmarknadsregionens struktur med tidsmässigt långa arbetsresor och därmed en förutsättning för att uppnå tillväxt, högre



Datum
2024-09-25

Diarienummer
KS-2024/1247.109

sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar. Detta väljer dock utredningen att belasta för i än högre grad med förslaget.

Kap 6.4 Bostadsortens socioekonomiska status bör beaktas i grundskolemodellen
Socioekonomisk status är en viktig faktor för barns behov inom grundskolan och det är därför positivt att detta föreslås införas. Problemet med förslaget är att förslaget bara beaktar det enskilda barnets status och bortser från bostadsortens socioekonomiska status. Det är en stor behovsskillnad om barnet bor i en liten kommun med elever med blandad socioekonomisk status eller om barnet bor i ett särskilt utsatt bostadsområde med många elever med svag socioekonomisk bakgrund. I Huddinge finns flera områden med stora socioekonomiska utmaningar. De kommunala grundskolorna i dessa områden har väldigt varierande beläggningsgrad. Vissa skolor har väldigt högt söktryck, medan den genomsnittliga beläggningsgraden avsevärt understiger kommunens genomsnittliga beläggningsgrad. I praktiken är därför kostnaden per grundskolemodellen högre i dessa områden. Det räcker alltså inte att enbart titta på socioekonomiska tillägget för att förstå vilka merkostnader och behov som låg socioekonomisk status medför.

Huddinge kommun föreslår därför att även socioekonomisk status på bostadsområdet, där eleven är folkbokförd bör beaktas. Detta sker redan i det socioekonomiskt index som används som fördelningsgrund för Statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling och har så gjorts sedan dess införande år 2018.

Kommittén föreslår återigen en ökning av grundskolemodellens gleshetskompensationen från 1,2 mdkr till 2,2 mdkr trots en kraftig ökning så sent som 2020, då gleshetskompensationen även indexerades. Kommitténs resonemang för detta bygger huvudsakligen på att glesa kommuner har höga kostnader. Huddinge kommun menar att detta inte är en övertygande argumentation. Den kommun som får högst bidrag erhåller 30 000 kronor per 6–15-åring i gleshetskompensation. Samtidigt som stödet ökat har tätortsgraden bland landsbygdskommuner ökat under hela 2000-talet.

Kap 6.5 Bostadsortens socioekonomiska status bör beaktas i gymnasiemodellen
Likhet med övriga utbildningsdelmodeller föreslår kommittén att en ny ersättning för socioekonomi införs, vilken inte heller i gymnasieskolemodellen tar hänsyn till att bostadsortens socioekonomiska status. Det är mer betungande för en kommun att motarbeta låg socioekonomisk status när även bostadsorten har en svag socioekonomi. Därför föreslår Huddinge kommun att även bostadsortens socioekonomiska status, där eleven är folkbokförd, bör beaktas.

Gymnasiemodellens gleshetskompensation ökar från 400 mnkr till 1 300 mnkr med kommitténs förslag. Den kommun som får högst gleshetsstöd föreslås erhålla 37 000 kr per 16–18-åring, vilket motsvarar ett tillägg på 29 procent av den genomsnittliga gymnasiekostnaden. Kommittén menar utifrån Åsele kommun som exempel (se sid 374f) att det är orimligt i denna typ av kommun att pendla längre än till närmsta gymnasieskola. Statistiken visar dock att endast 53 procent av Åseles gymnasieelever går i den närmsta gymnasieskolan (Skolverket, 2023, *Gymnasiemarknadens geografi på 2020-talet*, sid. 67). Kommittén baserar således sina antaganden på tveksamma kriterier, vilket medför att kompensationen blir alltför hög.



Datum
2024-09-25

Diarienummer
KS-2024/1247.109

Kap 6.6 Lönefaktorn bör införas även i kostnadsutjämnningen för vuxenutbildning

Kommittén föreslår en lönefaktor i kostnadsutjämnningens budgettunga verksamhetsmodeller (förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg), men inte för kostnadsutjämnningen för vuxenutbildning eller LSS. Detta är ologiskt, då det strukturella löneläget inte är lägre inom vuxenutbildning än övriga utbildningsområden. Huddinge kommun föreslår därför att löneindexet även införs i delmodellen för vuxenutbildning.

Kap 6.7 Förslag till reviderad individ- och familjeomsorgsmodell avstyrks

Variabeln "andelen barn och unga 0 – 19 år med låg inkomststandard" föreslås få ökad tyngd, från 74 tkr i nuvarande modell till 107 tkr per barn. Huddinge kommuns bedömning är att måttet har betydande validitetsproblem som variabel för omfördelning mellan kommunerna. Det beror dels på variabelns kommunindelning som består av bara ett fåtal grupper, där alla kommuner med färre än 70 000 invånare är indelade i en grupp med 256 kommuner med fem miljoner invånare. Detta är alldeles för trubbigt som omfördelningsvariabel mellan landets 290 kommuner. Dels tar variabeln inte i tillräcklig utsträckning hänsyn till levnadskostnaderna är högre i storstadsområden. Ett exempel är boendekostnaderna bara antas vara marginellt högre i storstadsområdena än övriga kommuner. Kostnaderna för fritidsaktiviteter antas vara lika i hela landet, vilket dock inte stämmer (se SKR 2014). Sammantaget leder detta till att variabeln underskattar barnfattigdomen i storstadsområden och överskattar i mindre kommuner. Huddinge kommun föreslår att gränsvärden för storstadsområden ökar inom variabeln låg standardkostnad höjs, om regeringen går vidare med förslaget.

Kommittén beaktar heller inte de senaste årens utveckling med ökad gängkriminalitet och våldsvåg. Staten har infört ett antal riktade statsbidrag för att möta detta, exempelvis för skolsociala team och för insatser som avser barn som riskerar att begå brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet. Dessa statsbidrag kan i flera fall inte sökas av alla kommuner, utan är riktade till kommuner med särskilt stora utmaning. Huddinge kommun är en av de stockholmskommuner som har getts större möjlighet att söka dessa bidrag än genomsnittskommunen. Det vore i detta läge väldigt motstridiga signaler om staten genom de riktade statsbidragen menar att Huddinge kommun har större behov än genomsnittet och samtidigt genom kostnadsutjämnningens delmodell individ- och familjeomsorg sänker det bedömda behovet bland Stockholmskommuner. Mot denna bakgrund avstyrker Huddinge kommun förslaget till reviderad individ- och familjeomsorgsmodell.

Kap 8 Orimligt att bestraffa Stockholmsregionen på grund av lägre kostnadsutveckling

Kommittén föreslår ett minskat bidrag inom kollektivtrafikmodellen i princip på basis av att nettokostnaderna har ökat mindre i Stockholm än i övriga regioner. Det innebär att om Region Stockholm inte årligen hade höjt biljettpriserna, så hade sannolikt utfallet i kollektivtrafikmodellen förbättrats. Uppdateringen bryter därmed mot den grundläggande principen att kostnadseffektiva kommuner/regioner inte ska bestraffas med försämrat utfall i kostnadsutjämnningen.



Datum
2024-09-25

Diarienummer
KS-2024/1247.109

Det finns två andra centrala faktorer som kommittén inte beaktar. För det första finansieras kollektivtrafikkostnaderna i Stockholms län av biljettintäkter i avsevärt högre utsträckning än genomsnittet. Detta tar inte systemet hänsyn till, vilket gör att Stockholms behov underskattas. För det andra finns ingen lönevariabel i kollektivtrafiksmodellen till skillnad mot alla kostnadsutjämnings alla andra verksamhetsmodeller. Det vägda löneindexet för Stockholmskommuner bör användas, dvs 106,18 för Stockholm.

Kap 10 De regionalpolitiskt betingade permanenta införandebidragen bör tas bort för utjämningsystemens legitimitet
Kommittén föreslår att de permanenta införandebidragen till de kommuner som förlorade på 1990-talets och 2005 års utjämningsreformer ska vara kvar. Dessa bidrag består dels av tidigare reformer, dels kompensation för svagt befolkningsunderlag som togs bort från kostnadsutjämnings 2005. Att dessa föreslås vara kvar är problematiskt på flera sätt. För det första innebär det att 30 år gamla ändringar av utjämnings inte har genomförts fullt ut. För det andra ingår en kraftig omfördelning genom kostnadsutjämnings olika gleshetskompensationer. Kommuner som dessutom får ett strukturbidrag för svagt befolkningsunderlag dubbelkompenstras alltså i dagens och föreslaget utjämningsystem, både genom strukturbidrag/det fasta införandebidraget och genom kostnadsutjämnings. Dessa stöd har motiverats utifrån dess regionalpolitisk profil (se t ex SOU 2003:88). Huddinge kommuns uppfattning är att utjämningsystemen inte ska baseras på regionalpolitiska ställningstaganden. Det är negativt för utjämningsystemets legitimitet att 30 år gamla reformer inte genomförts fullt ut och att glesa kommuner dubbelkompenstras för geografiska merkostnader.

För Huddinge kommun

Sara Heelge Vikmång

Kommunstyrelsens ordförande

Beslut i detta ärende har fattats av kommunstyrelsen den 25 oktober 2024