



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

Handläggare
Fredrik Jehrén
Fredrik.Jehren@huddinge.se

Kommunstyrelsen

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

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens beslut

Som svar på remiss av slutbetänkandet: *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting* (SOU 2018:74) överlämnas yttrande bifogat till kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2019.

Sammanfattning

Regeringen beslutade 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av systemet för kostnadsutjämnning för kommuner och landsting, den så kallade Kostnadsutjämningsutredningen. Den 1 oktober 2018 överlämnades slutbetänkandet, "*Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*" (SOU 2018:74). Huddinge kommun har fått möjlighet att yttra sig om förslaget.

Kommunstyrelsens förvaltning är i grunden positiv till förslaget men anser att delar av förslaget till kommunal utjämnning inte bör genomföras enligt förslaget. Förvaltningen anser att Huddinge kommun i sitt remissvar ska lyfta fram synpunkter avseende främst systemet som helhet och delmodellerna för löner, Grundskola, Infrastruktur & skydd och IFO.

Det är överlag positivt att uppdatering sker och positivt med en översyn av kostnadsutjämnningen där alla delar ses över samtidigt. Ett komplext utjämnningssystem behöver kontinuerligt ses över och uppdateras utifrån förändrade förutsättningar. Det är dock av vikt att se kostnads- och inkomstutjämnningen i ett sammanhang. Inkomstutjämnningen bör ses över samtidigt då det är det sammantagna utfallet som är relevant för den enskilda kommunen.

Förvaltningen anser att det borde ha ingått i kommitténs direktiv att ta ett större grepp kring befolkningsförändringar för att även belysa om det finns merkostnader till följd av kraftig befolkningstillväxt som inte fångas upp av de olika delmodeller i kostnadsutjämnningen.

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
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

Särskilt lönemodellen, Infrastruktur & skydd samt befolkningsförändringar behöver belysas ytterligare innan dessa förändringar genomförs. Att inkorporera lönemodellen i övriga delmodeller är direkt olämpligt utifrån transparens och möjligheter till förenklingar som ingår i kommitténs direktiv. Förvaltningen vill även belysa att arbetsmarknaden och levnadsomkostnadsläget inte är lokala faktorer utan regionala eller åtminstone delvis regionala. Stora delar av Mälardalen är i praktiken en gemensam arbetsmarknad. Det är svårt att se att lönerna för kommunanställda skulle skilja sig väsentligt åt mellan kommuner i samma arbetsmarknadsregion.

Beträffande grundskolemodellen har riksdagen fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. Utredningen föreslår därför inte att någon komponent för socioekonomisk utjämning ska ingå i grundskolemodellen. Förvaltningens bestämda uppfattning är att de riktade statsbidragen bör avvecklas alternativt minimeras. En socioekonomisk komponent ska därför ligga i kostnadsutjämningsmodellen för grundskola.

Infrastruktur och investeringar är styvmoderligt behandlade i utjämningsdelmodeller för infrastruktur & skydd och verksamhetsövergripande kostnader, modellerna är för komplicerade, i viss mån föråldrade och resonemangen behöver utvecklas.

Kommunstyrelsens förvaltning anser att variablerna i den föreslagna modellen för individ- och familjeomsorg är högst påverkbara för kommunerna. Därför anser kommunstyrelsens förvaltning att modellen är problematisk och bör utredas vidare.

Vidare anser förvaltningen att kommittén inte tillräckligt utrett möjligheter till förenklingar av systemet samt att ikraftträdande 2020 inte är lämpligt.

Beskrivning av 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). Den 1 oktober 2018 överlämnades slutbetänkandet, *"Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting"* (SOU 2018:74). Huddinge kommun har fått möjlighet att yttra sig om förslaget.

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 utjämnningen. 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 kostnadsutjämnningen i tillräcklig



utsträckning tar hänsyn till effekterna av flyktingmottagandet samt att om möjligt förenkla systemet.

Kostnadsutjämningsen ska

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

Kommun	Landsting
Förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet	Hälso- och sjukvård
Förskoleklass och grundskola	Kollektivtrafik
Gymnasieskola	Befolkningsförändringar
Kommunal vuxenutbildning – <i>ny modell</i>	Löner – <i>inkluderas i hälso- och sjukvården</i>
Individ- och familjeomsorg	
Äldreomsorg	
Infrastruktur och skydd – <i>överflyttade delmodeller</i>	
Kollektivtrafik	
Verksamhetsövergripande kostnader – <i>överflyttade delmodeller</i>	
Befolkningsförändringar - <i>fördelas till ovanstående</i>	
Bebyggelsestruktur - <i>fördelas till ovanstående</i>	
Löner - <i>fördelas till ovanstående</i>	
Barn och unga med utländsk bakgrund - <i>utgår</i>	

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



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
Avseende modellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg anser kommittén att modellen 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* har visat sig ha en god förklaringsgrad (54 procent) för vistelsetiden. 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. I genomsnitt är det i dag storstäder och pendlingskommuner nära storstad som är bidragstagare medan övriga kommungrupper i genomsnitt betalar avgifter i modellen. Profilen kvarstår även i förslaget.

Storstäder och storstadsnära kommuner, framförallt i Stockholms län, samt i mindre utsträckning större städer förlorar på den föreslagna modellen. I regel är det förändringar i index för behovskillnader som förklarar förändringar i modellen då dessa har störst påverkan. Huddinge kommun får en negativ förändring på 60 kronor per invånare jämfört med dagens system.

Grundskola

Avseende modellen 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, en förhållandevis stor del av variationen kan därmed antas bero på skillnader i ambitionsnivå och/eller effektivitet i kommunerna. 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.

På kommungruppsnivå är förändringarna små om man bortser från att kompensation för löner och befolkningsförändring flyttats till modellen. Storstäder och storstadsnära kommuner vinner på den föreslagna modellen,



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

huvudsakligen på grund av att kompensation för löner och befolkningsförändring flyttats till modellen. Huddinge kommun får en positiv förändring på 68 kronor per invånare jämfört med dagens system.

Gymnasieskola

Avseende modellen 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 ges 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.

Förändringarna på kommungruppsnivå är mycket små, både om man ser till den totala förändringen och förändringen exklusive de överförda komponenterna från löne- och befolkningsförändringsmodellerna. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner vinner på den föreslagna modellen.

Storstadsnärakommuner förlorar på modellen medan storstäder vinner på modellen. Huddinge kommun får en positiv förändring på 33 kronor per invånare jämfört med dagens system.

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*.



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

På kommungruppsnivå får pendlingskommuner nära storstad, där Huddinge kommun ingår, den högsta genomsnittliga avgiften och storstäderna den högsta genomsnittliga bidraget. Skillnaderna är dock stora mellan olika kommuner i samma kommungrupp. Huddinge kommun får en positiv påverkan av modellen med 169 kronor per invånare.

Individ- och familjeomsorg

Nuvarande modell 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 befolkning med ekonomiskt bistånd längre än sex 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 från 67% då den infördes till att uppgå till 55% 2016. Kommunernas utgifter för IFO beror på ett samspel mellan enskilda individers egenskaper, socioekonomiska förhållanden och kommunernas bedömningar om behov av insatser som har gjort att det varit svårt att uppskatta de strukturella kostnaderna för IFO i kommunerna. De individer som mottar insatserna är inte en tydligt definierad kategori personer likt exempelvis äldreomsorgen.

Utredningens analyser visar att de variabler som uppvisar starkast samband med kommunernas nettoutgifter för IFO är kopplade till utbildningsnivå, tätortsbefolkningens storlek och fattigdom. Utredningen har även funnit att gränspendling, ohälsa och andelen äldre invånare har inverkan på de strukturella utgifterna för IFO. Variabler som speglar invandring såsom andel med utländsk bakgrund, andel flyktingar, andel asylsökande och andel nyanlända har inte visat sig ha ett tydligt statistiskt samband med kommunernas nettoutgifter för IFO. Kommittén har bedömt att effekterna av ökat antal nyanlända och andra variabler som speglar migration fångas indirekt i andra socioekonomiska variabler.

Liksom den nuvarande IFO-modellen bygger kommitténs förslag på en multipel linjär regression med ett års genomsnitt för tre år för de förklarande variablerna. 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.

Därutöver överförs modell för lönekostnadsskillnader från andra modeller.



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

Huvudsakligen har omfördelning skett till Storstäder och Större städer från övriga grupper, denna profil försvagas något med förslaget. Storstäder och pendlingskommuner nära storstad samt Större städer förlorar på den föreslagna modellen medan övriga grupper vinner på förslaget. Förändringarna i ingående variabler förklarar de skillnader som uppstår men skillnaderna kan variera mellan kommuner i de olika grupperna, huvudsakligen är det variabeln för barnfattigdom som påverkar den enskilda kommunens förändrade utfall. Huddinge kommun får en negativ förändring på 43 kronor per invånare jämfört med dagens system.

Äldreomsorg

Avseende modellen för äldreomsorg anser kommittén att modellen 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 utredning från 2009 och uppräknade. 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 compensation 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 compensation samt ny beräkning av merkostnaderna baserat på befolkning och geografiskt boendemönster.

Därutöver överförs modell för lönekostnadsskillnader från lönemodellen.

I modellen sker en omfördelning frånorstäder och pendlingskommuner nära storstad samt större städer till övriga kommungrupper. Profilen kvarstår men minskas något då effekten av lönekostnadsskillnaderna läggs in i modellen. Storstäder och storstadsnära kommuner vinner på den föreslagna modellen till följd av lönemodellen. Huddinge kommun får en negativ förändring på 27 kronor per invånare jämfört med dagens system.

Infrastruktur och skydd

En ny delmodell föreslås bildas för *infrastruktur och skydd*. Delmodellen föreslås innehålla två av de delar som i dagens utjämning 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. Alla kommuner som tillhör gruppen *Pendlingskommuner nära storstad* som har ett förhöjt slitage till följd av genomfartstrafik får samma ortstillägg, i tidigare system har detta varierat mellan dessa kommuner. Inom ramen för utredningen har det inte varit möjligt att uppdatera klimat- och ortstilläggen med aktuella data. Tilläggen har räknats upp till 2016 års prisnivå, och föreslås även fortsättningsvis räknas upp till respektive utnämningens prisnivå med nettoprisindex.

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



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

modell finns för *infrastruktur och skydd* idag finns ingen jämförelsesiffra för Huddinge.

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 öknings för framförallt lågpendlingskommuner nära större stad samt landsbygdskommuner ej nära större stad och med besöksnäring. Pendlingskommuner nära storstad och Storstäder förlorar på förslaget. Då ingen modell finns för *verksamhetsövergripande kostnader* idag finns ingen jämförelsesiffra för Huddinge.

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. Ett andra är att ett belopp på 75 kronor per invånare per procentenhet som andelen barn och unga med utländsk befolkning i de distrikt som har en högre andel än i riket överstiger rikets andel, multiplicerat med andelen av kommunens befolkning som bor i distrikt med en högre andel än i riket, inte är intuitivt begripligt. Vidare konstaterar utredningen att, om 75 kronor per invånare var adekvat år 2000 så är det rejält urholkat 2018. Eftersom det saknas en härledning av beloppet går det senare dock varken att bekräfta eller avfärda. En statistisk utvärdering är av dessa skäl omöjlig att genomföra. Pengar omfördelas tveklöst från kommuner med en låg andel barn och unga med utländsk bakgrund till de som har en hög andel men träffsäkerheten går inte att bedöma. Utredningen konstaterar vidare att "utländsk bakgrund" täcker allt från att ha kommit från Syriens inbördeskrig 2015 till att vara född på nittioalet i Norrtälje av föräldrar från forna Jugoslavien.

Med ovanstående i beaktande förordar kommittén att delmodellen tas bort eftersom den avser merkostnader som borde redovisas i respektive verksamhetsmodell samt att utformningen är påfallande trubbig i förhållande vad som avses. Kommittén föreslår istället att socioekonomiska förutsättningar tas om hand i respektive verksamhet mer precist.

Omfördelningen sker i dag från övriga kommuntyper till storstäder och större städer. Skillnaderna är dock ofta stora inom respektive kommungrupp. Huddinge



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

kommun får en negativ förändring på 224 kronor per invånare jämfört med dagens system.

Kollektivtrafik

Modellen är delad mellan kommuner och landsting/regioner, beroende på att alla kommuner inte skatteväxlat kollektivtrafiken. Först beräknas en standardkostnad per län som därefter fördelas mellan respektive landsting och länets kommuner. Slutligen fördelas kommunernas standardkostnad på kommunerna i länet. Alla kommuner som har skatteväxlat kollektivtrafiken till regionen får samma kostnad. Beräkningen av länsvis standardkostnad bygger på en regressionsmodell med *invånardistans, arbetspendling över kommungränser och andel invånare som bor i tätorter med fler än 11 000 invånare* som förklarande variabler för att spegla länets behov av kollektivtrafik.

Grundmodellen är oförändrad men uppdateras något. Kommittén föreslår att *Andelen av länets befolkning som bor i tätort över 11 000 invånare* ersätts med antalet i länet/regionen som bor i tätort, *tätortsbefolkningens storlek*. Alla kommuner som har skatteväxlat kollektivtrafiken till regionen får precis som förut samma kostnad. En ny regression tillämpas i de regioner/län som inte skatteväxlat.

Skillnaderna är relativt små på kommungruppsnivå, storstäder och pendlingskommuner nära storstad vinner på den föreslagna modellen, trots att samtliga kommuner i Stockholms län och Region Stockholm förlorar på modellen. Det är framförallt effekterna i Skåne och Västra Götaland som förklarar detta. Huddinge kommun får, liksom samtliga kommuner i Stockholms län, en negativ förändring på 10 kronor per invånare jämfört med dagens system.

Löner

Kompensation för högt löneläge infördes i kostnadsutjämnningen 2008 och utjämnar för strukturella lönekostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. En revidering gjordes från och med utjämningsåret 2014 på förslag i den senaste utredningen (SOU 2011:39). För kommuner beräknas ett lönekostnadsindex med en regressionsmodell där den ålders- och yrkesstandardiserade lönenivån ställs mot variablerna *Andel av befolkningen (16 år eller äldre) som inte arbetar i kommun eller landsting, Priset för bostadsrätter i länet och Taxeringsvärdet för småhus i kommunen*. Taxeringsvärdet är begränsat nedåt till 400 000 kronor och uppåt till 3 000 000 kronor. Lönekostnadsindexet viktas sedan för lönekostnadsandelar i de olika verksamheterna. Samtliga kommuner, även de som har höga lönekostnadsindex, finansierar bidragen i modellen genom ett generellt avdrag för alla kommuner. Det innebär att kompensationsgraden inte är 100 procent utan uppgår till 60 procent.

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. Vikterna för *andel av befolkningen (16 år eller äldre) som inte arbetar i kommun eller landsting och taxeringsvärdet för småhus i kommunen*



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

fördubblas medan *priset för bostadsrätter i länet* tappar 95% av sin viktning. Lönekostnadsandelarna för respektive verksamhet har också uppdaterats, där samtliga verksamheter utom individ- och familjeomsorg enligt det uppdaterade förslaget har fått sänkta lönekostnadsandelar. En korrigering har gjorts för andel köp av verksamhet eftersom det finns stora skillnader i köp av verksamhet mellan kommuner samt en uppdatering av lönekostnadsandelarna har skett. Med aktuella data uppgår modellens förklaringsgrad till 77 procent. Lönemodellen föreslås beräknas och överförs till verksamheternas delmodeller istället för som nu i en egen modell.

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, största positiva förändringen är Danderyd (+441 kr per invånare) och största negativa förändringen är Malmö (-429 kr per invånare). Förändringarna beror i första hand på uppdateringen med aktuella data. Huddinge kommun får en positiv förändring på 240 kronor per invånare jämfört med dagens system.

Sammanfattande förändringar

Delmodellerna redovisas i nuvarande modellstruktur för att medge relevanta jämförelser. Beräkningarna avser förändringen om förslaget hade varit fullt ut implementerat utjämningsåret 2018 för Huddinge kommun. Förändringarna presenteras utan effekterna av det införandebidrag som föreslås i utredningen.

Delmodell	Bidrag/avgift kr/inv Nuvarande	Bidrag/avgift kr/inv Nytt förslag	Skillnad
Förskola och skolbarnsomsorg	2 114	2 055	-59
Grundskola	2 285	2 353	68
Gymnasieskolan	266	299	33
Kommunal vuxenutbildning (ny)		169	169
Individ- och familjeomsorg	11	-32	-43
Äldreomsorg	-4 130	-4 157	-27
Kollektivtrafik	525	516	-9
Löner (fördelas)	729	969	240
Barn med utländsk bakgrund (utgår)	224	0	-224



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

Bebyggelsestruktur (fördelas)	-45	-51	-6
Befolkningsförändring (fördelas)	357	304	-53
Summa	2 337	2 424	88

Kommuner med en sammanlagd effekt som innebär en avgiftshöjning eller bidragsminskning överstigande 300 kr/invånare föreslås få ett tidsbegränsat införandebidrag för den överstigande delen. Bidragsökningar eller avgiftsminskningar slår igenom fullt ut samma år som förändringarna införs. Utredaren föreslår att förändringarna ska träda ikraft 2020.

Förvaltningens synpunkter

Kommunstyrelsens förvaltning är i grunden positiv till förslaget men anser att delar av förslaget till kommunal utjämningen inte bör genomföras enligt Utjämningskommitténs förslag. Det är överlag positivt att uppdatering sker samt att en ny modell införs för kommunal vuxenutbildning. Särskilt lönomodellen, Infrastruktur & skydd samt befolkningsförändringar behöver belysas ytterligare innan dessa förändringar genomförs. Att inkorporera lönomodellen i övriga delmodeller är direkt olämpligt utifrån transparens och möjligheter till förenklingar som ingår i kommitténs direktiv. Vidare anser förvaltningen att kommittén inte tillräckligt utrett möjligheter till förenklingar av systemet samt att ikraftträdande 2020 inte är lämpligt.

Förvaltningen anser att Huddinge kommun i sitt remissvar ska lyfta fram synpunkter avseende främst systemet som helhet och delmodellerna för löner, Grundskola, Infrastruktur & skydd och IFO.

Bra att uppdatering sker men det behöver ske oftare och inkomstutjämningen bör ses över samtidigt

Det är bra med en översyn av kostnadsutjämningen där alla delar ses över samtidigt. Det är dock av vikt att se kostnads- och inkomstutjämningen i ett sammanhang. Inkomstutjämningen bör ses över samtidigt då det är det sammantagna utfallet som är relevant för den enskilda kommunen. Exempelvis är systemen mycket tydligt kopplade via strukturella lönekostnadsskillnader. Ett alternativ till att ha en lönekostnadsmodell skulle kunna vara att justera kompensationsgraden i inkomstutjämningen för att åstadkomma likartad utjämning och samtidigt få ett mindre komplicerat system.

Utredningens förslag omfattar i mycket hög grad uppdateringar av befintliga modeller i kostnadsutjämningen på grund av att statistik och beräkningar i flera fall inte har varit aktuella. Det är bra med uppdatering av ingående variabler men eftersläpningen får till följd att en onödig dramatik skapas. Detta hade kunnat undvikas om modellerna uppdaterats successivt. Viss statistik kvarstår dock som föråldrad exempelvis äldreomsorgens normkostnader, vilka är uppräknade från 2009, vilket kan ha stora konsekvenser i framtiden om normkostnadsrelationerna



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

och prislapparna inte står sig. Huddinge kommun föreslås uppmana regeringen att uppdatera utjämningsystemen kontinuerligt genom ett formellt och tydligt mandat till någon myndighet. Ett komplext utjämningsystem behöver kontinuerligt ses över och uppdateras utifrån förändrade förutsättningar för att inte urholkas och på så vis förlora legitimitet.

Inte tillräckligt förenklat

I uppdraget ingick att analysera möjligheterna till förenklingar av systemet. Förenklingar kan leda till en minskad träffsäkerhet men en sådan ambition är dock av stor vikt för att systemet ska uppfattas som transparent och tydligt för att i förlängningen skapa legitimitet för systemet. Statskontoret gjorde 2017 en rapport (Dnr 2017/60-5) kring tidigare utredningar vilka, liksom denna utredning, till stor del haft direktiv att förenkla utjämningsystemet. Statskontoret konstaterar att i valet mellan enkelhet och träffsäkerhet har tidigare utredningar valt träffsäkerhet, vilket förefaller vara fallet även i denna utredning. Kommunernas utjämningsystem innehåller nu fler variabler än tidigare medan landstingsmodellen i större utsträckning kan sägas vara enklare och begripligare än tidigare. Lönomodellen, som beskrivs i eget stycke, bidrar snarare till mer komplexitet och minskad förståelse som den föreslås utformas. Systemet är också förhållandevis mer tekniskt komplicerat med fler regressionsmodeller. Med beaktande av uppdraget samt att det ingår ett antal delar och variabler som inte med säkerhet bidrar till att uppnå syftena borde det finnas möjligheter till ytterligare förenklingar. Exempelvis nämndes i föregående stycke att ett alternativ till att ha en lönekostnadsmodell skulle kunna vara att justera kompensationsgraden i inkomstutjämningsystemet för att åstadkomma likartad utjämningsresultat och samtidigt få ett mindre komplicerat system. Förvaltningen anser att kommittén inte tillräckligt beaktat och på ett tillräckligt ambitiöst sätt analyserat möjligheter till förenklingar.

Ikraftträdande 2020 är problematiskt

Utredaren föreslår att förändringarna ska träda ikraft 2020. Kommuner med en sammanlagd effekt som innebär en avgiftshöjning eller bidragsminskning överstigande 300 kr/invånare föreslås få ett tidsbegränsat införandebidrag för den överstigande delen. Många kommuner fastställer redan under våren 2019 sina ekonomiska ramar för 2020. Med detta i beaktande och att 300 kr/invånare är ett väsentligt belopp att ta hänsyn till anser förvaltningen att tidplanen för införande är alltför snäv.

Lönemodellen bör vara egen modell och bör utredas vidare

Kommittén föreslår förändringar i utjämningsystemet av lokala skillnader i lönenivå. Det finns goda grunder för en utjämningsmodell baserad på skillnader i lönenivå. Strukturella skillnader som motiverar utjämningsbelysning i rapporten på framförallt tre sätt. Den första är den lokala efterfrågan på arbetskraft som pressar även de offentliga lönerna uppåt vid hög konkurrens om arbetskraften. Goda pendlingsmöjligheter kan också bidra till skarpare konkurrens om arbetskraften och därmed pressa fram högre löner. En tredje faktor som pressar upp löner är det lokala levnadsomkostnadsläget. Samtliga tre faktorer är huvudsakligen kopplade till storstäder och storstadsnära kommuner, i synnerhet Stockholmsområdet. Dock vill



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

förvaltningen belysa att arbetsmarknaden och levnadsomkostnadsläget, framförallt i Stockholmsområdet, inte är lokala faktorer utan regionala eller åtminstone delvis regionala. Detta i synnerhet till följd av goda pendlingsmöjligheter inom Stockholms län samt till och från angränsande län. Stora delar av Mälardalen är i praktiken en gemensam arbetsmarknad.

Det är därför i våra ögon märkligt att beräkningen sker på kommun-nivå när arbetsmarknaden är åtminstone delregional för huvudparten av de kommunanställda. Det bör därför belysas om löneläget för kommunanställda markant skiljer sig mellan kranskommuner till storstäder med goda pendlingsmöjligheter. Problemet finns redan i nuvarande utjämningsystem men förstärks av det nya förslaget. Utredaren har själv i sin utvärdering av alternativa modeller med *hög lönenivåindex, andel sysselsatta som arbetar i andra sektorer än kommuner och landsting, utpendling över kommungränsen och genomsnittligt pris på småhus* konstaterat att *"utpendlingsvariabeln leder till att de tre storstäderna missgynnas i förhållande till omgivande pendlingskommuner. Det är svårt att se att det strukturella lönetrycket för exempelvis Stockholms stad skulle vara lägre än för omgivande kommuner"*. Förslagsvis skulle ett genomsnittligt löneindex över samma arbetsmarknadsregion införas istället för specifika löneindex för varje kommun. Det är svårt att se att lönerna för kommunanställda skulle skilja sig väsentligt åt mellan kommuner i samma arbetsmarknadsregion.

Viktningen i lönemodellen förändras också, vilket får till följd att vikterna för *andel av befolkningen (16 år eller äldre) som inte arbetar i kommun eller landsting och taxeringsvärdet för småhus i kommunen* fördubblas medan *priset för bostadsrätter i länet* förlorar 95% av sin viktning. Enligt förvaltningens mening är detta inte tillräckligt beskrivet och motiverat i kommitténs utredning. Taxeringsvärdet för småhus är dessutom till stor del också likartad då denna variabel har ett tak på 3 miljoner kronor. Vidare är det svårt att se att utjämnigen blir förenklad och tydlig genom att överföra lönemodellen till verksamheternas delmodeller istället för som nu i en egen modell, särskilt eftersom utfallet i kronor per invånare också beror på vilken standardkostnad som respektive kommun har i verksamhetsmodellerna. Dessa förändringar har inte heller belysts tillräckligt i kommitténs förslag och bidrar till att skapa förvirring kring vad som beror på löneskillnader respektive andra strukturella skillnader i verksamheternas delmodeller.

Större fokus på befolkningsförändringar

Kommitténs direktiv har innefattat att analysera kostnader till följd av glesbebyggelsestruktur och uppdatera beräkningsmodellerna för detta, vilket också skett i hög grad. Kommittén har vidare gett förslag på nya ersättningar för minskande befolkning och uppräknade ersättningar för växande och minskande befolkning. Det borde dock ha ingått i kommitténs direktiv att ta ett större grepp kring befolkningsförändringar för att även belysa om det finns merkostnader till följd av kraftig befolkningstillväxt som inte fångas upp av de olika delmodeller kostnadsutjämnigen består av, främst modellen för förskoleklass och grundskola. Förvaltningen vill peka på merkostnader, och särskilt språngvis ökade kostnader, i



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

form av infrastruktur och lokaler. En sådan analys saknas i utredningen, istället ägnas en stor del av analysen åt merkostnader för glesbygd i förskolan, den troligen mest lokala verksamhet som kommunerna bedriver. Inom ramen för utredningen, borde det ha ingått en bred analys av befolkningsförändringar, både för ökande och minskande befolkning. En sådan djupare analys bör fånga upp det som driver kostnaderna, exempelvis förskolan och skolan och i det sammanhanget särskilt lokaler för dessa verksamheter.

Infrastruktur och investeringar styvmoderligt behandlade i utjämningsdelmodeller för infrastruktur och skydd samt verksamhetsövergripande Modellen för infrastruktur och skydd är en ny modell baserad på gamla modeller. Delmodellen kring gator och vägar är i princip oförändrad utöver förändrat klimattillägg och att ortstillägget är uppräknat till 2016 års prisnivå. Beräkningarna av standardkostnaden baseras inte på reala kostnadsdata utan bygger på en skattning av respektive kommuns strukturella kostnader, som gjorts med underlag från bl.a. dåvarande Vägverket. Nuvarande tillägg uppdaterades senast 2003 och har sedan dess räknats upp med nettoprisindex till utnämningens årsprisnivå. 2005 års uppföljning av utjämningsystemet föreslog att Statskontoret skulle prioritera en validering och eventuella förslag till förändring av komponenterna till följd av ett antal svagheter. Utredningen konstaterade att bättre statistik över kommunernas kostnader för drift och underhåll av gator och vägar skulle öka förutsättningarna att validera och vid behov förändra komponenten. 2011 redovisade dåvarande utjämningsutredning (SOU 2011:39) att inget av det som konstaterades 2005 lett till några förändringar och gav samma uppmaning till Statskontoret men föreslog inga förändringar av komponenten. Det är problematiskt att kommitténs förslag inte vidare utrett modellen för infrastruktur i enlighet med tidigare utredningars förslag. Utredningen som ligger till grund för modellen är tämligen föråldrad, för systemets legitimitet är det särskilt viktigt att det hålls uppdaterat.

Det antagande om byggkostnader i delmodellen för verksamhetsövergripande som görs baseras på att löneskillnaderna mellan riksområdena skiljer sig väldigt lite (Stockholm och Göteborg har högst med 106 respektive 104 och 91 för Småland med öarna). Dessutom föreslås utjämningsunderlaget utgöras av kommunernas faktiska investeringar för obligatoriska verksamheter, exkl sådana investeringar som sker i kommunala bolag och fristående aktörer. Vidare inkluderas likt tidigare inte kostnaderna för mark, anledningen därtill är att kommunerna ofta bygger på egen mark. Det är svårt att följa resonemangen och grunderna kring dessa antaganden. Investeringar i kommunala bolag, i den mån de används för kommunala verksamheter och tillhandahållandet av obligatoriska kommunala tjänster, bör ingå såvida inte detta kan motiveras tydligare. Liket tidigare remissyttrande till Finansdepartementet kring utredningen *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningsdelmodellen* (SOU 2011:39) vill förvaltningen lyfta fram att i växande kommuner i storstadsnära lägen och storstäder har inte kommunerna alltid egen mark att bygga på utan måste köpa in mark för att klara obligatorisk verksamhet. Bristen på byggbar mark medför att



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

markpriserna drivs upp, vilket är av strukturell och opåverkbar karaktär. Sammanfattningsvis anser förvaltningen att modellen är för komplicerad och resonemangen behöver utvecklas.

Individ- och familjemodellen fortfarande påverkbar och delar bör ses över

Kommitténs förslag kring modellen för individ- och familjeomsorgen är delvis problematiskt. Redan då nuvarande modell infördes framförde vi synpunkter kring påverkbarheten i ingående variabler. Kommitténs förslag nu innebär vissa förbättringar på det området men problematiken kvarstår i och med att variabeln för *Andel barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll* är i högsta grad påverkbar. Ekonomiskt utsatta hushåll definieras som hushåll som har låg inkomststandard eller mottar ekonomiskt bistånd. Denna definition har tillämpats i en rapport som årligen ges ut av Rädda Barnen och av Malmökommissionen. Definitionen har sedan spridits och använts av andra aktörer. Med ekonomiskt bistånd menas att sådant erhållits minst en gång under året, det räcker således med en gång. Denna variabel viktas också mycket tungt i modellen. Det är kommunerna som beslutar om ekonomiskt bistånd till hushåll enligt Socialtjänstlagen, vilket gör kommunens utfall mycket påverkbart. Kommitténs utredning pekar på denna möjlighet men menar att denna inverkan är liten eftersom *”barnfattigdom beror på faktorer såsom löneinkomster, ersättningar från socialförsäkringar och hushållens försörjningsbörda”*. Förvaltningen delar inte kommitténs bedömning kring variabeln och SKL har i andra sammanhang lyft att denna varierar mycket mellan olika år.

Den andra variabeln som matematiskt påverkar kommunens utfall relativt stort är tätortsbefolkningens storlek. I denna utredning – såväl som i tidigare utredningar om kommunal kostnadsutjämning – har det visat sig att antalet personer som bor i tätort i kommunerna har ett starkt samband med kommunernas nettoutgifter för IFO. För att minimera de extrema värden som annars uppkommer för de allra största kommunerna används *kvadratroten ur tätortsbefolkningens storlek i kommunen*. Detta mått infördes 1996 i samband med *Strukturkostnadsutredningen* (SOU 1993:53) och har därefter uppdaterats. Detta mått bör ses över då utredningen som ligger till grund för det är tämligen föråldrad. Risk föreligger att det överkompenserar ett fåtal kommuner med stora effekter som följd.

Socioekonomi bör ligga i grundskolemodellen och riktat bidrag för socioekonomi bör fasas ut

Beträffande grundskolemodellen har riksdagen fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. Utredningen föreslår därför inte, för att undvika dubbelkompensation, att någon komponent för socioekonomisk utjämning ska ingå i grundskolemodellen. Förvaltningens bestämda uppfattning är att de riktade statsbidragen bör avvecklas alternativt minimeras. Resurser ska istället kanaliseras via det generella statsbidraget. En socioekonomisk komponent ska därför ligga i kostnadsutjämningsmodellen för grundskola. Detta bör spara administration i både kommun och stat.



Datum
2019-04-08

Diarienummer
KS-2019/375.109

Ekonomiska och juridiska konsekvenser

Om förslaget införs i sin helhet blir den ekonomiska konsekvensen för Huddinge kommun en positiv förändring på 88 kr per invånare jämfört med 2018 års utjämning motsvarande ca 10 miljoner kronor.

Bengt Svenander
Tf. kommundirektör

Hans Nyström
Ekonomidirektör

Fredrik Jehrén
Koncerncontroller

Bilagor

- Bilaga 1. Remiss - SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*
- Bilaga 2. Huddinge kommuns yttrande

Beslutet delges

Finansdepartementet