

Kommunstyrelsen

Finansdepartementet

Burlövs kommuns yttrande över betänkandet Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)

Ert dnr: Fi2024/01521

Burlövs kommun har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande och vill anföra följande.

Burlövs kommun anser att regeringen bör avstyrka föreliggande slutbetänkande, alternativt tillsätta en ny utredning med syfte att förenkla systemet och gå från en kostnadsbaserad till en behovsbaserad utjämning. Ställningstagandet grundas på att kommitténs förslag riskerar att försämra utjämningsystemets legitimitet då ett redan komplicerat system blir än mer komplicerat och med det stora förändringar och omfördelningar på kommunnivå.

Andra grunder för Burlövs kommuns ställningstagande är att Utredningskommittén hade till uppdrag att motverka höga och ökande skattesatser. Det föreliggande förslaget riskerar i stället att bidra till att skattesatserna ökar. Metoden med regressionsanalys riskerar att cementera en hög kostnadsnivå som en sanning när det i själva verket kan vara en högre politisk ambitionsnivå som slår igenom. Dessutom tar kommittén inte bort variabler eller bidrag som är irrelevanta vilket skapar ett lapptäcke. Strukturbidraget som kompenserar kommuner och regioner som förlorade på 90-talets och 2005 års utjämningsreformer föreslås till stora delar vara kvar, trots att det kompenserar för faktorer som även kostnadsutjämningen utjämnar för.

Om regeringen trots detta genomför förslaget menar Burlövs kommun att ett införande av en ny modell inte bör ske före den 1 januari 2027 och då med beaktande av de synpunkter som lämnas i remissvaret. Så pass omfattande omfördelningar som föreslås slår hårt mot de kommuner som förlorar stora belopp. Konsekvenserna av ett införande kommer att innebära att förlorande kommuner tvingas vidta kraftiga besparingsåtgärder och stora välfärdsförluster. Mot bakgrund av Burlövs kommuns redan effektiva och starkt ändamålsenliga organisation, kan det resultera i att kommunalskatten kan komma att behöva höjas för att kompensera för förlusten. Det går stick i stäv med regeringens tilläggsuppdrag till kommittén om att motverka höga och ökande skattesatser.

Nedan utvecklas skälen till kommunens ställningstagande.

Beskrivning av synpunkter

Utredningens förslag missgynnar kostnadseffektiva kommuner och bör därför inte genomföras

En grundprincip för kostnadsutjämningen är att den inte ska bestraffa kostnadseffektiva kommuner. Tidigare utjämningsutredningar har dock baserat de olika variabelernas viktning utifrån nettokostnadsavvikelse (faktisk kostnad jämfört med bedömt behov enligt kostnadsutjämningen), vilket gynnar kommuner med höga kostnader och skattesats. Det var därför positivt att kommitténs utredningsdirektiv var tydlig 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. Detta sätt att utvärdera kostnadsutjämningen innebär att kommuner med relativt låga kostnader alltid kommer att få ett försämrat utfall vid översyn av systemet.

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 kostnadsutjämningen gör och nu föreslås fortsätta göra. Det är problematiskt ur ett samhällsmoraliskt perspektiv att kommuner som är ekonomiskt ansvarsfulla, återhållsamma och produktiva förlorar i relativa termer på omarbetningen av utjämningsystemet medan kommuner med vidlyftig verksamhet, bristfällig effektivitet eller självförvållade ekonomiska bekymmer premieras.

Sverige har världens mest långtgående utjämningsystem som omfördelar över 200 miljarder kronor brutto. För att ett så omfattande system ska vara legitimt krävs att utjämningen baseras på behov snarare än kostnader, på skillnader i förutsättningar och opåverkbara faktorer samt att systemet inte ska vara alltför komplicerat.

Burlövs kommun kan konstatera att det nuvarande systemet brister på dessa punkter. För det första är utjämningsystemet extremt komplext och består av en inkomstutjämning, ett femtontal kostnadsutjämningsmodeller, ett strukturbidrag och ett LSS-utjämningsystem. Gleshet kompenseras för på åtta olika sätt, dels inom kommunernas kostnadsutjämning, dels inom strukturbidraget. Specifika kostnader i urbana miljöer beaktas i allt för liten grad. Det kan jämföras med Norge som har ett kostnadsutjämningsystem med bara totalt 30 variabler. Till detta adderas sen effekter av riktade statsbidrag som ytterligare komplicerar den samlade effekten för respektive kommun. Förståelsen och acceptansen kring att det totalt sett ger rättvisa förutsättningar blir väldigt svag.

Utredningens valda metodik innebär att utredningens förslag slår riktat och hårt mot storstadslänens kommuner. Utredningen använder i hög grad regressionsanalys som metod, vilket är en bra och vedertagen metod för att undersöka sambandet mellan en beroende variabel och en eller flera oberoende variabler. Analysen syftar till att fånga hur faktiska

kostnadsskillnader förklaras av behov så som demografi, socioekonomi eller geografi. Dock borde de betydande skattesatsskillnaderna diskvalificera metoden, då skatteskillnader även beror på skillnader i ambition och effektivitet. Det är rimligt att anta att en lägre skattesats, en högre ambition eller effektivitet kan samvariera med nämnda strukturella förklaringsvariabler. Strävan efter träffsäkerhet mellan faktiska kostnader och behov riskerar i stället att leda till att skillnader i ambition och effektivitet förklaras som skillnader i behov.

Den tillsatta utjämningskommittén hade genom sina tilldelade utredningsdirektiv en historisk möjlighet att slå fast att de ambitions- och effektivitetsskillnader som finns mellan landets kommuner inte ska ligga till grund för kostnadsutjämnningen. Utredningen valde dock att bortse från detta i sin leverans.

I direktiven till utredningen framgår att uppdraget är att göra utjämnningssystemen mer lättförståeliga, enklare samt mer transparenta. En enkel och stor förbättring vore att det generella statsbidraget lyfts ur inkomstutjämnningen och i stället fördelas krona per invånare till alla kommuner, likt hur systemet fungerade före 2005. Då skulle kommunernas faktiska avgifter till systemet bli mer transparenta och enklare att förstå med enbart en mellankommunal utjämning. Föreslagen hybrid av mellankommunal utjämning och huvudsakligen statlig finansierad inkomstutjämning är inte alls transparent och därmed svår att förstå.

Kommittén föreslår även att kommuner som förlorade på 1990-talets och 2005 års reform av utjämnningssystemen ska behålla de permanenta införandebidrag (de så kallade strukturbidragen, se kapitel 10 i utredningen) som de fått i 30 års tid. Strukturbidragen består dels av kompensation för tidigare förändringar, dels för svagt befolkningsunderlag. Det förra är regionalpolitik som inte bör ingå i utjämnningssystemen, utan något som staten får kompensera i särskild ordning, om den så önskar. Det senare (svagt befolkningsunderlag) är något som kostnadsutjämnningen redan beaktar. Dessa kommuner blir sålunda dubbelkompenserade för svagt befolkningsunderlag, vilket för övrigt är en faktor, vars kompensation kraftigt uppgraderas med kommitténs förslag.

Mot denna bakgrund är det Burlövs kommuns uppfattning att kommitténs förslag medför förödande effekter för kostnadsutjämnningssystemets legitimitet och kommunsektorns möjlighet att klara framtida utmaningar. Regeringen bör inte gå vidare med kommitténs förslag, utan i stället tillsätta en ny utredning med uppdrag att ta fram ett utjämnningssystem som baseras på behov, inte kostnader, och som är fri från regionalpolitik och dubbelkompensering.

Utredningen föreslår, på tvärs mot direktiven, förändringar som gör nuvarande system än mer problematiska och komplexa samt att utjämning blir mer kostnadsbaserad i stället för att utgå från direktivens önskan om behovsbaserad utjämning.

I utredningens förslag framgår att utredningen har en övertikt på förslag som försämrar för kommuner med lägre kostnader, bättre hälsoläge, starkare socioekonomi och högre sysselsättning. Denna utredning har, i likhet med tidigare utredningar och nuvarande system, valt att inte kompensera för skillnader i behov. I vissa avseenden baseras förslagen också på faktorer som är påverkbara för kommunerna. Det finns möjligheter att undvika kostnadsökningar genom både kontinuerliga effektiviseringar och ett gott proaktivt arbete exempelvis i form av aktiva arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning, förebyggande av fusk, hälsofrämjande insatser med mera. Det är av yttersta vikt att detta arbete inte motverkas av utredningens ambition att minska och kompensera för kostnadsskillnader mellan kommunerna.

Befolkningstillväxten har halverats jämfört med 2010-talet, vilket kommer att innebära en lägre tillväxttrend framöver, kombinerat med en tidigare kraftig tillväxt, där många kostnader och åtaganden har tagits för länets infrastruktur. Kostnaderna för att växa inklusive infrastrukturella åtaganden har ökat och kommer att öka ännu mer framöver i framför allt storstadsnära kommuner. Mycket av den bästa marken är redan bebyggd och då blir det ännu dyrare att bygga framöver på mer svårbebyggda exploateringsmark. Därtill är det nya krav avseende exempelvis skyfallshantering, energiprestanda, masshantering och dylikt, vilket också ökar kostnaderna. Dessa förändringar har skett främst i närtid och framgår därmed inte i utredningens mer historiska sifferjämförelser mellan kommungrupper.

Burlövs kommun vill se incitament för tillväxt i utjämningsystemet, både i termer av bostadsbyggande och ökad sysselsättning.

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.

Den nya gleshetsvariabeln innebär att gleshetskompensationen 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. Kompensationsnivån skiljer sig kraftigt mellan olika verksamheter. Förskolemodellen omfördelas 95 mnkr, grundskolemodellen 2 200 mnkr, gymnasiemodellen 1 900 mnkr och äldreomsorgsmodellen 1 103 mnkr. Den kommun som får mest erhåller 2 000 kronor per 1–5-åring (förskolemodellen), 30 000 kronor per 6–15-åring (grundskolemodellen), 37 000 kronor per 16–18-åring (gymnasiemodellen) och 21 000 kronor per 80+-åring (äldreomsorgsmodellen).

De stora kompensationskillnaderna 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 landsbygds kommunernas tätortsgrad ökat 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.

Burlövs kommuns åsikt är att detta inte är ett tillräckligt beslutsunderlag för att genomföra en omfördelning i den här storleksordningen och avstyrker 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

behovskillnad 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. Burlövs 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 gjort sedan dess införande år 2018.

Kommittén föreslår återigen en ökning av 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. Burlövs 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 landsbygdkommuner ökat under hela 2000-talet.

Kap. 6.4 Dubbelkompensation genom att införa socioekonomisk komponent i grundskolemodellen samtidigt som det riktade statsbidraget Kunskapsbidraget finns kvar

Kommittén understryker synnerligen nogsamt i utredningen att förslaget om socioekonomisk komponent i grundskolemodellen enbart kan genomföras om det inte skapas någon överlappning mellan en socioekonomisk komponent i delmodellen och kunskapsbidraget. Detta är ett villkor som måste vara uppfyllt även framgent, menar kommittén, för att en socioekonomisk komponent ska vara motiverad. Det kriteriet är dock osannolikt över tid med tanke på alla frekventa ändringar som Skolverket och riksdagen genomfört i kunskapsbidraget helt utan öppenhet kring alla byten av använda fördelningsmodeller,

Den förra utjämningsutredningen sade därför nej på grund av denna risk för dubbelkompensation. Men denna utredning har nu svårförståeligt landat i helt motsatt uppfattning utifrån samma underlag och situation. Burlövs kommun önskar en transparent hantering av detta och avstyrker förslaget för att undvika parallell och osynkroniserad dubbelkompensation.

Kap. 6.5 Bostadsortens socioekonomiska status bör beaktas i gymnasiemodellen

I likhet med övriga utbildningsdelmodeller föreslår kommittén att en ny ersättning för socioekonomi införs, vilken inte heller i gymnasieskolemodellen tar hänsyn till bostadsortens socioekonomiska status. Det är mer betungande för en kommun att motarbeta låg socioekonomisk status när även bostadsorten har en svag socioekonomi. Därför föreslår Burlövs 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 kronor per 16–18-åring, vilket motsvarar ett tillägg på 29 % av den genomsnittliga gymnasiekostnaden. Kommittén menar, utifrån Åsele kommun som exempel (se sid. 374 f.), att det är orimligt i denna typ av kommun att pendla längre än till närmaste gymnasieskola. Statistiken visar dock att endast 53 % av Åseles gymnasieelever går i den närmaste 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.

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 inom övriga utbildningsområden. Burlövs 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. Burlövs kommuns bedömning är att måttet har betydande validitetsproblem som variabel för omfördelning mellan kommunerna. Det beror delvis 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. Variabeln beaktar inte i tillräcklig utsträckning att levnadskostnaderna är högre i storstadsområden. Ett exempel är att 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. Burlövs kommun föreslår att gränsvärden för storstadsområden ökar inom variabeln låg standardkostnad höjs, om regeringen går vidare med förslaget.

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 utjämningsen inte har genomförts fullt ut. För det andra ingår en kraftig omfördelning genom kostnadsutjämningsens olika gleshetskompensationer. Kommuner som dessutom får ett strukturbidrag för svagt befolkningsunderlag dubbelkompenseras alltså i dagens och föreslaget utjämningsystem, både genom strukturbidraget/det fasta införandebidraget och genom kostnadsutjämningsen. Dessa stöd har motiverats utifrån dess regionalpolitisk profil (se till exempel SOU 2003:88). Det är Burlövs kommuns bestämda uppfattning att utjämningsystemen inte ska baseras på regionalpolitiska ställningstaganden. Det är förödande för utjämningsystemets legitimitet att 30 år gamla reformer inte genomförts och att glesa kommuner dubbelkompenseras för geografiska merkostnader.

Bilaga 5 Statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar

Burlövs kommun framhåller att det är avgörande att behålla statsbidraget för att säkra fortsatt stöd till personer med allvarlig psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar. Verksamheten, som är frivillig och inte lagstadgad, skulle riskera att avvecklas om stödet blir generellt, då det skulle behöva konkurrera med andra kommunala verksamheter.

Personligt ombud fungerar som en unik insats där ombuden arbetar på den enskildes uppdrag för att säkerställa tillgång till välfärdstjänster. Utan det riktade stödet kan många i målgruppen hamna i utanförskap, med försämrade möjligheter att påverka sin livssituation, leva självständigt och få tillgång till vård och stöd på jämlika villkor. Socialstyrelsens kartläggning från 2023 visar på verksamhetens betydelse och pekar på att utan det ekonomiska stödet riskerar personligt ombud att försvinna, vilket skulle drabba de mest utsatta individerna negativt.

Sammanfattningsvis uppmanar Burlövs kommun att statsbidraget för personligt ombud bör förbli riktat tills en grundligare utredning har genomförts.

På kommunstyrelsens vägnar

Sara Vestering
Ordförande

Charlotta Wemme Dehlin
Kanslichef

Denna ruta innehåller kommunens kontaktuppgifter och är avsedd för uppläsningssprogram.

E-postadress: burlovs.kommun@burlov.se. Webbplats: www.burlov.se. Postadress Box 53, 232 21 Arlov. Besök: Kärleksgatan 6, Arlov. Telefon: Växel: 040-625 60 00. Fax: 040-43 39 61. Organisationsnummer: 212000-1025. Bankgironummer: 650-3890.

Plusgironummer: 112010-4.



**Burlövs
kommun**

Detta dokument är elektroniskt signerat och juridiskt bindande.

Signed by: Sara Vestering

Date: 2024-11-04 14:51:13

BankID refno: 0ce2aa5e-bd1f-4a44-ac0c-8192a52f68f4



Ordförande: Sara Vestering

Signed by: B Charlotta G Delin Wemme

Date: 2024-10-30 15:16:18

BankID refno: c89d22a2-ab85-4615-9bab-c03350e521d5



Kanslichef: Charlotta Wemme Dehlin