

Kommunstyrelsen
Remissvar 2024-10-10

Finansdepartementet

Vår beteckning:
KS 2024/266

Er beteckning:
Fi2024/01521

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

Ärendebeskrivning

Hammarö kommun har erhållit rubricerat betänkande på remiss och lämnar följande synpunkter.

Hammarös synpunkter

Inledande synpunkter

Hammarö kommun ställer sig i grunden positiv till att det finns ett utjämningsystem som möjliggör en likvärdig välfärd oavsett var i landet man bor. För att skapa denna likvärdighet och för att systemet fortsatt ska erhålla nödvändig legitimitet, är det emellertid viktigt att systemet förmår att ta hänsyn till de vitt skilda förutsättningar och behov som finns i landets *samtliga* kommuner. Hammarö kan konstatera att kommunen återigen, liksom vid förra översynen, är en av de kommuner som "förlorar" i och med det nya förslaget. För att samtliga kommuner i landet ska ges goda förutsättningar att bedriva en kvalitativ välfärd och på ett ändamålsenligt sätt klara av att möta kommande samhällsutmaningar, är det centralt att utjämningsystemet utgår från skillnader i behov grundat på opåverkbara faktorer, inte på grund av regionalpolitiska skäl.

Sammanfattning av synpunkter

Hammarö kommun tillstyrker en majoritet av utredningens delförslag var och en för sig, bland annat de delar som rör de riktade statsbidragen, men avstyrker förslagen som rör det kommunalekonomiska utjämningsystemet som helhet. Hammarö anser inte att kommittén på ett tillräckligt transparent och konsekvent sätt har redogjort för hur förslag till förändringar bidrar till ett mer ändamålsenligt och likvärdigt system utifrån beaktade kärnvärden, så som opåverkbarhet och träffsäkerhet. Utredningen har inte heller kompletterat och fördjupat sina analyser med kvalitativa metoder för att utröna vilka faktorer som ska ingå i kostnadsutjämnningen, trots att kommitténs utredningsdirektiv explicit uttrycker detta.

En annan brist, med negativ bäring för systemets legitimitet, är att kommittén i vissa fall föreslår att ersättningar ska läggas till i kostnadsutjämnningen trots

avsaknad av samband (som för kommunernas kostnader för skolan och den socioekonomiska sammansättningen av elever, sid. 350) och i andra fall tas bort med hänvisning till otillräcklig korrelation (som förslagen som rör förändringar i ersättning för behov av förskola, sid 312). Detta upplevs som inkonsekvent och, i vissa fall, som godtyckligt eftersom en ändamålsenlig analys utifrån kvalitativa fördjupningar saknas. En ytterligare brist, som även väcker frågor om underliggande regionalpolitiska syften, är den förekomst av dubbelkompenserings förslås i flera fall, bland annat avseende att delen om svagt befolkningsunderlag i strukturbidraget föreslås finnas kvar trots att en omfattande gleshetskompensation redan sker inom ramen för kostnadsutjämnningen.

Hammarö kommun anser slutligen inte heller att kommittén, med lämnade förslag på ikraftträdande och införandebidrag, visar tillräcklig inblick i förutsättningarna för den kommunala verksamheten och dess planeringshorisont. Förslagen, som medför stora negativa effekter för många kommuner, föreslås träda i kraft alltför snart för att ge någorlunda planeringsförutsättningar. Införandebidragen borde även kompensera i högre grad och med en långsammare nedtrappning. Kommitténs förslag innebär inte heller att Hammarö kommuns utfall blir en negativ förändring på maximalt -400 kr per invånare per år. Det är en pedagogisk brist att kommittén inte på ett mer transparent och begripligt sätt lyckas redogöra för de enskilda kommunernas konsekvenser av förslagen.

Ikraftträdande av förändringarna enligt betänkandet (sid. 21)

Hammarö kommun avstyrker kommitténs förslag att förändringarna ska träda i kraft från och med 1 januari 2026.

Många kommuner, däribland Hammarö kommun, inleder arbetet inför antagande av budget 2026 redan i slutet av 2024, med fastställande av ekonomiska ramar med tillhörande flerårsplan under våren 2025. Med detta i beaktande anser kommunen att ikraftträdandet bör ske som tidigast från och med 1 januari 2027.

Förslaget innebär mycket stora negativa förändringar för Hammarö kommuns del, vilket innebär att betydande effektiviseringar av den kommunala verksamheten kommer att behöva genomföras. Detta kommer att få konsekvenser för kommunens samtliga kommunala verksamheter, såväl för de obligatoriska kärnverksamheterna som för den frivilliga verksamheten. Hammarö kommun har på många sätt gynnsamma förutsättningar ur ett jämförande perspektiv i förhållande till ett flertal andra kommuner. Det innebär dock inte att Hammarö kommun inte har behövt genomföra ständiga effektiviseringar för att skapa en balans i den kommunala ekonomin. Detta trots att Hammarö, som är en växande kommun, har behov av att bygga ut den kommunala servicen och hantera de merkostnader som uppstår vid exempelvis uppstart av ny verksamhet. Mot bakgrund av de effektiviseringar som kommunen redan genomfört, bland annat mot bakgrund av de återkommande förändringarna i kostnadsutjämningsystemet, anser Hammarö att föreslagen tidsram är alltför snäv.

Metod

2.3.6 Utmaningar enligt kommittén (sid. 134–135)

Hammarö kommun ställer sig frågande till varför Utjämningskommittén inte i större utsträckning kompletterat sina statistiska analyser med kvalitativa metoder. Bakgrunden till detta ifrågasättande har att göra med att liknande metod även användes i föregående genomlysning av kostnadsutjämnningen (2020) och även då blev resultatet för Hammarö kommuns del negativa förändringar. Hammarö kommun är medveten om sina, relativt sett, gynnsamma förutsättningar. Det innebär dock inte att kommunen saknar utmaningar när det gäller att skapa en balans i den kommunala ekonomin. Eftersom utfallet i utjämningskommitténs förslag drar åt samma håll som den senaste genomlysningen, det vill säga att det i princip är samma kommuner som "förlorar" och "vinner" i förslaget, ställer sig Hammarö kommun frågande till om utredningen på ett ändamålsenligt sätt lyckats fånga de väsentliga aspekter som faktiskt är opåverkbara faktorer i mer socioekonomiskt gynnsamma kommuner i Sverige.

Översyn av riktade statsbidrag

4.2.4 Fyra undantag från huvudregeln om generella statsbidrag i styrningen (sid. 185)

Hammarö kommun tillstyrker kommitténs förslag att statsbidrag, som går till verksamhet för vilken kommuner och regioner är ansvariga, som huvudregel ska vara generella. Kommunen tillstyrker även att riktade statsbidrag ska kunna ges som kostnadsersättningar för uppgifter som ålagts kommuner och regioner av staten, vid extraordinära situationer, om det finns samsyn samt om det finns särskilda skäl. Hammarö kommun delar kommitténs bedömning att påvisade stimulansbehov, behov av samordning och koordinerad handling samt övergripande samhällsekonomisk nytta bör vara omständigheter som kan påkalla användningen av riktade statsbidrag inom ramen för särskilda skäl.

4.3.2 Skärpta beredningsrutiner och utformningskriterier för riktade statsbidrag (sid. 201)

Hammarö kommun tillstyrker och ser mycket positivt på förslaget att beredningsrutinerna inför tillskapandet av nya riktade statsbidrag ska skärpas och att detta ska gälla för riktade statsbidrag som motiveras av särskilda skäl. Kostnadsersättningar som ges till kommuner för nya kommunala uppgifter omfattas redan av finansieringsprincipen även om detta inte tillämpas fullt ut av regeringen exempelvis när det gäller ny omfattande EU-lagstiftning. Riktade statsbidrag som motiveras av extraordinära situationer, som exempelvis var fallet under coronapandemin, bör fortsättningsvis kunna hanteras skyndsamt av regeringen.

Hammarö kommun delar kommitténs bedömning att riktmärket för vad som avses vara statsbidrag av "tillräcklig storlek" bör vara att inget riktat bidrag ska ge mindre än 100 000 kr till den kommun eller region som får minst.

4.5 Förslag på riktade statsbidrag att inordna i det generella statsbidraget (sid. 217)

Hammarö kommun tillstyrker förslaget om att totalt 17 riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn.

Översyn av inkomstutjämnningen

5.3.2 Den länsvisa skattesatsen (sid. 268)

Hammarö kommun delar kommitténs bedömning att den genomsnittliga skattesatsen behöver uppdateras för att kompensationsgraden ska vara på en ändamålsenlig nivå. Kommunen instämmer även i bedömningen att kompensationsgraden bör vara lika för kommuner och regioner för att underlätta vid eventuella skatteväxlingar.

Hammarö kommun tillstyrker förslaget att den länsvisa skattesatsen ska uppdateras till 2022 års nivå samt justeras för skillnaden i skatteväxlingar sedan 1991. Kommunen tillstyrker även att kompensationsgraden för bidragsmottagande kommuner ska vara 95 procent och 85 procent för avgiftsbetalande kommuner.

5.3.3 Garantinivån (sid. 274)

Hammarö kommun tillstyrker förslaget att garantinivån ska vara 116 procent av rikets medelskattkraft.

Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner

6.3.3 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet (sid. 309)

Hammarö kommun ställer sig bakom förslaget att uppdatera ålderssättningen mellan de olika verksamheterna inom delmodellen samt avstyrker att ersättning för behov av förskola renodlas till att endast spegla sambandet mellan kostnader för förskola och andelen barn i åldern 1–5 år med högutbildade föräldrar i kommunen.

6.4.3 Förskoleklass och grundskola (sid. 339)

Hammarö kommun tillstyrker samtliga förslag till förändringar. Kommunen delar kommitténs bedömning att en ny ersättning för socioekonomi ska införas för att kompensera för skillnader i behov mellan kommuner till följd av olika resursstark sammansättning. Kommunen anser dock att risken för dubbelkompensation, med hänsyn taget till det riktade kunskapsbidraget, kan medföra legitimitetsproblem för systemet.

6.5.3 Gymnasieskola (sid. 371)

Hammarö kommun tillstyrker samtliga förslag till förändringar i delmodellen.

6.6.3 Kommunal vuxenutbildning (Sid. 399)

Hammarö kommun tillstyrker förslaget.

6.7.3 Individ- och familjeomsorg (sid. 424)

Hammarö kommun tillstyrker samtliga förslag till förändringar i delmodellen.

6.8.3 Äldreomsorg (sid. 441)

Hammarö kommun tillstyrker samtliga förslag till förändringar i delmodellen. Kommunen ser positivt på att normkostnaderna uppdateras och att större hänsyn tas till åldersstrukturen genom tillägg av två ytterligare åldersgrupper.

6.10.3 Ersättning för eftersläpning (sid. 471)

Hammarö kommun har inget att erinra mot förslaget.

6.11.3 Uppvärmning (sid. 483)

Hammarö kommun ställer sig bakom förslaget.

6.12.3 Byggekostnader (sid 496)

Hammarö kommun anser att det är en brist att kostnader för mark inte inkluderas i modellen. Kommittén hänvisar till att dessa kostnader exkluderas på grund av att kommunerna vanligtvis bygger på egen mark. Detta är ett antagande som långt ifrån gäller för landets samtliga kommuner, allra minst för geografiskt till ytan små och växande kommuner. Hammarö kommun behöver i många fall köpa mark för att klara det kommunala uppdraget. Bristen på byggbar mark leder dock till att markpriserna drivs upp, vilket är av strukturell och opåverkbar karaktär.

6.13.3 Administration (sid 514)

Hammarö kommun har inget att erinra mot förslaget.

6.14.3 Gator och vägar (sid 534)

Hammarö kommun har inget att erinra mot förslaget utan ser positivt på att gator och vägar blir till en egen delmodell.

6.15.3 Räddningstjänst (sid 551)

Hammarö kommun har inget att erinra mot förslaget utan ser positivt på att räddningstjänst blir en egen delmodell.

9.4 Översyn av LSS-utjämningen (sid. 645)

Hammarö kommun tillstyrker kommitténs samtliga förslag. Kommunen vill särskilt lyfta vikten av att regeringen går vidare med kommitténs förslag om att införa en ventil för stora vårdbehov, dels för små kommuner, dels för vissa boenden som är särskilt inriktade på en specifik och kostsam funktionsnedsättning, som exempelvis dövblinda. Hammarö tillstyrker även förslaget att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram kriterier för ett sådant riktat statsbidrag.

Hammarö kommun tillstyrker vidare kommitténs förslag att berörda myndigheter ska ges i uppdrag att säkerställa kvaliteten på uppgifterna enligt socialtjänstlagen för personer under 65 år, detta i syfte att en delmodell på sikt ska kunna införas i kostnadsutjämningsystemet.

Införandebidrag (sid. 673)

Hammarö kommun avstyrker samtliga förslag som rör införandebidragen.

Hammarö tillstyrker förslaget att ett fast införandebidrag införs för kommuner som har negativa förändringar som överstiger 1 500 kronor per invånare. Det är dock en brist att denna maximala negativa effekt är exklusivt utfallet i LSS-utjämningen, vilket inte heller motiveras av utredningen.

Hammarö avstyrker även att nivån för den maximala negativa förändringen sätts till 300 kronor per invånare och år i det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Nivån bör snarare hamna mellan 200–250 kronor för att ge kommunerna ändamålsenliga förutsättningar att anpassa verksamheterna.

Hammarö kommun avstyrker även att nivån för den maximala förändringen av båda systemen (inklusive LSS-utjämnings) ska vara maximalt 400 kronor per invånare och år. Det innebär en för stor omställning i de kommunala verksamheterna. Dessutom blir inte utfallet maximalt -400 kr per invånare och år för Hammarö kommuns del enligt det förslag som nu ligger. Mellan år 1 och år 2 blir förändringen -550 kronor per invånare och år (se tabell nedan). Hammarö kommun har inte hittat någon förklaring i utredningen varför utfallet faller sig på detta sätt, vilket ses som en brist. Det är positivt att kommittén föreslår ett tak även för den totala påverkan av förändringarna i de båda systemen, men Hammarö kommun anser att taket på 400 kronor är för högt. Kommunsektorn står inför stora utmaningar avseende demografi och konjunkturutveckling, och det är viktigt att kommunerna inte får alltför stora intäktsminskningar som riskerar att påverka kvaliteten i de kommunala kärnverksamheterna på ett negativt sätt.

Tabell: Påverkan per invånare Hammarö kommun

Påverkan per invånare	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Inkomstutjämnning	581	581	581	581	581
Kostnadsutjämnning	-1 093	-1 093	-1 093	-1 093	-1 093
Införandebidrag	1 484	830	401	20	0
Införandebidrag 2	215	155			
Regleringspost	-1 337	-923	-790	-708	-651
LSS-utjämnning	-492	-492	-492	-492	-492
LSS införandebidrag	242	-8	-7	-1	0
Sammantagen förändring	-400	-950	-1 400	-1 693	-1 655

Stöd för omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder (sid. 801)

Hammarö kommun tillstyrker kommitténs förslag om att inrätta en delegation som särskilt beslutsorgan inom lämplig myndighet med uppgift att pröva frågor om stöd till enskilda kommuner i syfte att främja ett effektivt resursutnyttjande.

Stöd till Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA (sid. 805)

Hammarö kommun tillstyrker kommitténs förslag att utöka statens bidrag till RKA i syfte att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet och ge kommuner och regioner ett utökat stöd i denna fråga.

Caroline Depui
Kommundirektör

Solweig Gard
Ordförande