

Svar på remiss: SOU 2024:50 Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse utgör Haninge kommuns svar på remissen: SOU 2024:50 Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.
2. Haninge kommun ställer sig även bakom Storsthlns remissvar som beslutades 2024-10-24 (bilaga 1 till tjänsteskrivelsen).
3. Ärendet justeras omedelbart.

Sammanfattning av ärendet

Utjämningskommitténs utredning, SOU 2024:50 "Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn", föreslår förändringar i utjämningsystemet från 1 januari 2026. Syftet är att ge kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att erbjuda välfärd och andra tjänster.

Haninge förlorar inom samtliga verksamhetsområden på utredningens förslag till ändringar i kostnadsutjämnningen. Även utredningens ändringsförslag för inkomstutjämnningen får negativa konsekvenser för Haninge inklusive hur utredningen föreslår att finansiera det i det så kallade regleringsbidraget. Däremot innebär ändringsförslaget i LSS en mindre förbättring för Haninge. Det handlar dock inte om någon förändrad syn kring LSS-behov mellan olika kommungrupper utan är en beräkningsteknisk justering.

Utredningens förslag innebär sammantaget ett sämre utfall för Haninge med 58 miljoner kronor med stegvis införande från 2026. Effekten 2026 är 18 miljoner för att sedan stegvis öka till slutliga 58 miljoner år 2029. De 58 miljoner kronor består av en negativ effekt om 90 miljoner kronor inom inkomst- och kostnadsutjämnningen medan förslagen inom LSS-utjämnning påverkar Haninge positivt med 32 miljoner kronor. Siffrorna är jämfört med befintliga modeller i 2024 års nivå.

Haninge är kritisk till centrala delar i kommitténs förslag och anser inte att regeringen bör lägga utjämningskommitténs slutbetänkande som grund för förändringar i utjämningsystemet. Regeringen bör

i stället tillsätta en ny utredning med syfte att förenkla systemet och gå från en kostnadsbaserad till en behovsbaserad utjämning.

Haninge ställer sig även bakom Storsthlm's remissvar som beslutades av Storsthlm's styrelse 2024-10-24.

Ärendet

Utjämningskommittén 2022 har haft i uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämnningen samt vid behov föreslå förändringar. I uppdraget har också ingått att se över vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Därutöver har kommittén haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämnningen på tillväxten.

Utjämningskommittén har överlämnat sina förslag till Finansdepartementet den 2 juli 2024. Kommittén föreslår att förändringarna införs från och med den 1 januari 2026. Finansdepartementet har remitterat betänkandet Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn, (SOU 2024:50), till bland annat alla kommuner och regioner.

Ekonomiska konsekvenser för Haninge

Haninge förlorar inom samtliga verksamhetsområden på utredningens förslag till ändringar i kostnadsutjämnningen. Även utredningens ändringsförslag för inkomstutjämnningen får negativa konsekvenser för Haninge inklusive hur utredningen föreslår att finansiera det i det så kallade regleringsbidraget. Däremot innebär ändringsförslaget i LSS en mindre förbättring för Haninge. Det handlar dock inte om någon förändrad syn kring LSS-behov mellan olika kommungrupper utan är en beräkningsteknisk justering.

Utredningens förslag innebär sammantaget ett sämre utfall för Haninge med 58 miljoner kronor med stegvis införande från 2026. Effekten 2026 är 18 miljoner för att sedan stegvis öka till slutliga 58 miljoner år 2029. De 58 miljoner kronor består av en negativ effekt om 90 miljoner kronor inom inkomst- och kostnadsutjämnningen medan förslagen inom LSS-utjämning påverkar Haninge positivt med 32 miljoner kronor. Siffrorna är jämfört med befintliga modeller i 2024 års nivå.



Förvaltningens sammanfattade synpunkter

I grunden anser Haninge att det är positivt med ett utjämningsystem, som skapar förutsättningar för likvärdig välfärd och en fungerande samhällelig struktur i hela landet. Det är uppenbart att det också finns glesbygdsfaktorer som gör att vissa kostnader kommer att vara högre i delar av landet och i Haninge finns även skärgårdsfaktorer att ta hänsyn till. Ett sådant utjämningsystem måste ta hänsyn till flera olika parametrar för att skapa likvärdighet och legitimitet. Det är även viktigt att systemet inte bygger in missriktade incitament.

Kommittén hade i uppdrag att lämna förslag på ett system som skapar incitament för tillväxt. Några sådana förslag har inte lämnats. Tvärtom hämmar de centrala delarna av förslagen i stället tillväxt. Detta sker genom att de starkt försvårar för Stockholmsregionen och för Haninge i form av minskade offentliga investeringar samt behov av ökat skatteuttag som minskar hushållens disponibla resurser. Förslaget till utökad utjämning som slår undan benen för Stockholmsregionens och Haninges tillväxt gynnar därmed inte övriga Sverige.

Utgångspunkten för utjämningsystemet bör utgå från ett långtgående kommunalt självstyre. I detta är det viktigt att beakta att det finns ambitions- och effektivitetsskillnader mellan landets kommuner. Kommuner med lägre kostnader ska inte straffas med hög kostnadsutjämning. Utjämningsystemet bör utgå från att det är strukturella skillnader och skillnader i behov som ska kompenseras för och att detta grundas på opåverkbara faktorer.

Utgångspunkten för utjämningsystemet måste utgå från de behov som finns i samhället. Nuvarande system tar inte tillräcklig hänsyn till de utmaningar som finns i landets storstadsregioner när det gäller grov brottslighet, gängkriminalitet och behovet av socialt förebyggande arbete. Därigenom riskerar utjämningsystemet att försvaga samhällets förmåga att bryta organiserad brottslighet samt öka kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg.

Vid tidigare utjämningsreformer har funnits tydliga systemfel som behövs åtgärdas, exempelvis att efterfrågan inom förskolan inte beaktade att efterfrågan hade förändrats efter maxtaxans införande (se SOU 2011:39). Kommitténs förslag korrigerar inte för något av dagens systemfel inom kostnadsutjämningen. Mot denna bakgrund menar Haninge att regeringen bör avstyrka föreliggande slutbetänkande och i stället tillsätta en ny utredning med syfte att

förenkla systemet och gå från en kostnadsbaserad till en behovsbaserad utjämning.

Flera införandebidrag föreslås som mildrar effekten på kort sikt. Därutöver föreslås ett permanent införandebidrag, för att ingen kommun ska förlora mer än 1 500 kronor/invånare. En kommun som förlorar 2 000 kronor/invånare föreslås således få ett permanent införandebidrag på 500 kronor/invånare. Införandebidraget är dock exklusive LSS-utjämningen, vilket är svårt att förstå och ej heller motiverat i utredningen. Haninge föreslår att en begränsning om till exempel 1 500 kronor/invånare avser den samlade effekten av alla ändringar i utredningens förslag inklusive LSS-utjämningen.

I grunden anser Haninge att det är positivt med ett utjämningsystem. Det är dock nu inte möjligt att fortsätta på samma sätt som tidigare med allt större negativa effekter för Stockholms län vid varje översyn. Det är tydligt att utjämningsystemet i dess nuvarande form har kommit till vägs ände då det saknar legitimitet. De politiska åtgärder på nationell nivå som handlar om att stödja regioner eller enskilda kommuner behöver i stället finansieras över statsbudgeten och inte genom en omfördelning mellan landets kommuner.

Utveckling 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 variablernas 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." Dessvärre följer kommittén inte dessa direktiv, utan dess förslag beträffande kostnadsutjämningen baseras på statistiska analyser av faktiska kostnadsskillnader.

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.

Av de många kostnadsutjämningsutredningar som har genomförts under 2000-talet har samtliga översyner föreslagit ett försämrat utfall för Stockholmskommunerna. Det beror sannolikt inte på förändringar i behoven. Tvärtom talar mycket för att behoven, inte minst det socialt förebyggande och brottsförebyggande arbetet, har ökat. Skälet är nog snarare att nettokostnaderna är genomgående lägre bland kommunerna i de tre storstadslänen och att skillnaderna i nettokostnader och kostnadseffektivitet har ökat mot övriga kommuner under 2000-talet.

Utredningens valda metodik innebär att utredningens förslag slår riktat och hårt mot storstadslärens 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. 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 kostnadsutjämnings. Utredningen valde dock att bortse från detta i sin leverans.

Mot denna bakgrund är det Haninges uppfattning att kommitténs förslag medför förödande effekter för kostnadsutjämningsystemets 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 utjämningsystem som baseras på behov, inte kostnader, och som är fri från regionalpolitik och dubbelkompensering.

Stockholmsregionen är inte en homogen grupp av kommuner. Här finns såväl landets mest tät urbana miljöer som gles skärgårdsmiljö. En alltför långtgående utjämning, där skärgårdskommuner utifrån sin förhållandevisa närhet till storstaden behandlas som pendlingskommun nära storstad, men där hänsyn inte tas till skärgårdens särskilda förutsättningar, kommer att kräva effektiviseringar som kan motverka möjligheterna att leva och bo i skärgården och i glesbygd nära storstäder.

Stockholmskommunerna är redan i en svår omställningsfas. Bakgrunden till det är att Stockholmsregionen drabbades hårdare av pandemin än resten av riket. Därefter har tillväxten varit dämpad och regionen tappar mot resten av landet. Arbetslösheten i länet är nu

högre än i riket, vilket är ett unikt läge. Kostnaderna för att växa inklusive infrastrukturella åtaganden har ökat och kommer att öka ännu mer framöver i framför allt storstadsnära kommuner. Det blir allt svårare och dyrare att bygga i Stockholms län och nya krav avseende exempelvis skyfallshantering, energiprestanda, masshantering och dylikt tillkommer, vilket också ökar kostnaderna. När Stockholmskommunerna förväntas att ytterligare kompensera övriga kommunsverige medför det svårigheter i att erbjuda en god och likvärdig välfärd i Stockholmskommunerna. Haninge vill se incitament för tillväxt i utjämningsystemet, både i termer av bostadsbyggande och ökad sysselsättning.

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. Det är inte rimligt att retroaktivt kompensera kommuner som höjt sin skattesats.

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

Haninge avstyrker höjningen av garantinivån och kommitténs bedömning att ”garantinivån bör (...) vara på en nivå som innebär att regleringsposten ligger så nära noll som möjligt”. För systemets legitimitet är det av största vikt att det generella statsbidraget kommer alla kommuner till del med ett enhetligt belopp i kronor/invånare. Haninge 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 inkomstutjämnningen

Om det generella statsbidraget fortsätter att fördelas genom inkomstutjämnningen bör även kommunernas intäkter från fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämnningen. Det finns inga starka skäl att ha en helt annan princip för fastighetsavgiften än för

inkomstskatten och Haninge föreslår därför att fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämningen.

Kostnadsutjämningen

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.

Haninge är positiv till att gleshetsvariabeln har kompletterats med en ”ö-faktor” som mäter andelen invånare på öar utan broförbindelse. Måttet har en betydelse för att jämna ut skärgårdskommunernas merkostnader för välfärdstjänster till öar utan broförbindelse. ”Ö-faktorn” föreslås dock enbart införas i utjämningen för grundskolemodellen. Rätt borde vara att införa ”ö-faktorn” även i modellerna som utjämnar för äldreomsorg, förskola, gymnasieskola och räddningstjänst då skärgårdsmiljö med många öar medför ökade kostnader även inom dessa verksamhetsområden. Haninge har även svårt att förstå varför öar som har fler än 1 500 invånare exkluderas från ”ö-faktorn”. Haninges uppfattning är att detta inte är ett tillräckligt beslutsunderlag för att genomföra en omfördelning i den här storleksordningen och avstyrker förslaget.

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 stockholmsskommunernas invånare är en realitet till följd av regionens struktur och långa arbetsresor och därmed en förutsättning för att uppnå tillväxt, högre sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar. Detta väljer dock utredningen att belasta stockholmsskommunerna för i än högre grad i blivande förslag.

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. Haninge föreslår därför att även socioekonomisk status på bostadsområdet, där eleven är folkbokförd bör beaktas.

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

Den förra utjämningsutredningen sade nej på grund av en uppenbar risk för dubbel kompensation. Denna utredning har nu svårförståeligt landat i helt motsatt uppfattning utifrån samma underlag och situation. Haninge önskar transparent hantering av detta och avstyrker förslaget för att undvika parallell och osynkroniserad dubbelkompensation.

Kap 6.5 Bostadsortens socioekonomiska status bör beaktas i gymnasie modellen

Likhet med övriga utbildningsdelmodeller föreslår kommittén 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 Haninge att även bostadsortens socioekonomiska status, där eleven är folkbokförd, bör beaktas.

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. Haninge föreslår 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. Vår bedömning är att måttet har betydande validitetsproblem som variabel för omfördelning mellan kommunerna. Haninge föreslår att gränsvärden för storstadsområden



som 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. Mot denna bakgrund avstyrker Haninge 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.

Kap 10 De regionalpolitiskt betingade permanenta införandebidragen bör tas bort för utjämnningssystemens legitimitet

Kommittén föreslår att de permanenta införandebidragen till de kommuner som förlorade på 1990-talets och 2005 års utjämningsreformer ska vara kvar och att glesa kommuner dubbelkompenseras för geografiska merkostnader. Det är Haninges bestämda uppfattning att utjämnningssystemen inte ska baseras på regionalpolitiska ställningstaganden. Regionalpolitiska åtgärder ska i stället genomföras inom ramen för det politikområdet och därmed också finansieras på korrekt sätt över statsbudgeten.

Underlag för beslut

- Tjänsteskrivelse, Remiss: SOU 2024:50 Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn, 2024-09-09
- Bilaga 1, Storsthlm remissvar över betänkande - Nätt och jämnt 2024-10-24
- Bilaga 2, Remissmissiv Nätt och jämnt, Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn – del 1 och del 2 (bilagor), SOU 2024:50
- Nätt och jämnt, Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn – del 1 och del 2 (bilagor), SOU 2024:50 återfinns på följande sida:



Förvaltning
Kommunstyrelsen
Avdelning/Enhet
Ekonomiavdelningen
Handläggare
Christer Lindberg

Dokumenttyp
Tjänsteskrivelse
Datum
2024-09-09

Diarienummer
KS 2024-00442

Sida
10 (10)

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/07/sou-202450/>

Beslutet skickas till:

Finansdepartementet, för åtgärd

Kristina Tidestav
Kommundirektör

Christer Lindberg
Ekonomidirektör