

**Avsändare**

Järfälla kommun
Dnr Kst 2024/404

Mottagare

Finansdepartementet
Fi2024/01521

Yttrande gällande betänkande av utjämningskommittén, SOU 2024:50 Nätt och jämnt

Järfälla kommuns synpunkter på förslaget

Utgjämningsystemets syfte är att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar för olika kommuner att erbjuda välfärd och andra kommunala tjänster, även om det finns skillnader i skattekraft och strukturella förhållanden.

I grunden anser Järfälla kommun att det är positivt med ett utjämningsystem. Förutsättningar för välfärd och en fungerande samhällslig struktur ska vara likvärdiga oavsett var i landet man bor. Utjämningsystemet måste ta hänsyn till många olika parametrar för att skapa likvärdighet och legitimitet. Det är även viktigt att systemet inte bygger in missriktade incitament.

Utgämning för behov inte kostnader

En grundbult är att utjämna för skillnader i behov orsakade av strukturella skillnader som kommunen inte kan påverka men inte utjämna för skillnader i kostnader som kan vara resultat av att det finns ambitions- och effektivitetsskillnader mellan landets kommuner. Kommuner med lägre kostnader pga högre effektivitet ska inte straffas med högre avgift i kostnadsutjämnningen. Om en kommun åstadkommer lägre kostnader tack vare högre effektivitet och/eller lägre ambitionsnivå skapar det möjlighet att ta ut en lägre skatt av kommuninvånarna. Det omvända gäller vid lägre effektivitet samt högre ambitionsnivå som därmed behöver finansieras med en högre skattesats. Möjligheten att göra dessa val och avväganden kännetecknar den kommunala självstyrelsen, som ska värnas i utformningen av utjämningsystemet.

Förslagen har mångt och mycket lyfts fram som en tudelare mellan stad och land, gruppen pendlingskommun nära storstad (dit Järfälla tillhör) förlorar mest på förslaget följt av storstäderna. Flera av invändningarna mot förslaget delar Järfälla med övriga kommuner i Stockholms län eller andra liknande kommuner i närhet till storstä-



derna. Men man ska ha i åtanke att kommunerna i Stockholms län är långt ifrån en homogen grupp. Det finns stora socioekonomiska skillnader och skillnader i medelinkomst mellan kommunerna. Andra skillnader som får stor betydelse för befolkningsstrukturen är bostadsbyggandet och tillväxten, antal arbetsplatser, in- och utpendling samt andel flerbostadshus och småhus. Det innebär att vad som gäller för en kommun i länet kan vara det omvända för en annan. Det är mot denna bakgrund som Järfällas samlade synpunkter måste ses.

I rubrikerna till respektive synpunkt nedan hänvisas till förslagen i betänkandet med nummer på avsnittet.

Kompensationsgrad i inkomstutjämnning bibehålls (avsnitt 5.3.2)

Genom en kompensationsgrad på 95 % för bidragsmottagande kommuner och 85 % för avgiftsbetalande kommuner innebär detta att inkomstutjämnningen inte fullt ut uppfyller sitt syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar och jämna ut för skillnader i skattekraft. Det innebär att på marginalen förlorar kommuner med låg skattekraft en liten del av skatteintäkterna under garantinivån samtidigt som en mycket liten grupp kommuner med hög skattekraft behåller en liten men också lite större del av skatteintäkterna över garantinivån. På så sätt bidrar inkomstutjämnningens utformning idag till vissa skillnader i skattesats mellan kommuner med hög respektive låg skattekraft. I direktivet till utjämningskommittén ingick ett uppdrag att titta på hur man kan motverka höga skatter. Järfälla kommun anser att kommittén borde ha övervägt att öka kompensationsgraden för att i högre grad öka likvärdigheten och uppfylla det grundläggande syftet med utjämnningssystemet. Utredningen slår också fast att det saknas belegg för att inkomstutjämnningen skulle vara tillväxthämmande eller ha negativa effekter på den lokala tillväxten, vilket tidigare har hävdats. Motivet som lämnas till att inte röra kompensationsgraden är istället att fler kommuner inte ska få negativa marginaleffekter, men dessa är mycket få till antalet. Att en liten minoritet kommuner ska tillåtas begränsa likvärdigheten i hela systemet vilket drabbar den överväldigande majoriteten tycks som ett märkligt resonemang. Kommittén har inte gått tillräckligt långt för att hitta lösningar som skulle kunna motverka negativa marginaleffekter. Järfälla kommun föreslår en kompensationsgrad på 100 %.

Garantinivån och regleringsposten (avsnitt 5.3.3)

I betänkandet gör kommittén bedömningen att regleringsposten bör ligga så nära noll som möjligt. Det skulle åstadkommas genom en garantinivå på 120 % för kommunerna. Garantinivån har dock i förslaget satts till 116 % för att regleringsposten inte ska bli negativ för regionerna. Detta är en tydlig indikation på att regionerna idag är underkompenserade i det statliga anslaget till utjämnningssystemet relativt kommunerna, vilket är en helt annan problematik som inte bör påverka utformningen av förslaget för kommunerna. Järfälla kommun finner inga skäl till att garantinivån inte kan differentieras mellan kommuner och regioner och föreslår därmed en garantinivå på 120 %.

Ökad och dubbel gleshetskompensation (avsnitt 6.2.2, 6.3.3, 6.4.3, 6.5.3, 6.8.3)

Gleshetskompensationen ökar kraftigt, enligt uppgift med sammanlagt 2 mdkr till 4,6 mdkr, något som Järfälla tillsammans med övriga kommuner i storstäderna får bidra till att finansiera. Detta trots att landsbygdskommuner blir allt mer täta genom att befolkningen koncentreras till kommunernas tätorter, urbanisering har skett inte bara på nationell utan även lokal nivå. Det skulle därmed kunna hävdas att gleshetskompensationen borde minska i stället för att öka. Föreslagen kompensation visar svårmoti-



verade skillnader och likheter mellan verksamheterna, där exempelvis gymnasieskolan nästan kompenseras i samma omfattning som grundskolan trots att gymnasieelever är mer pendlingsbenägna. Vi är högst tveksamma till att behovet har ökat i landsbygdskommuner, alls eller i den omfattning som utjämningsystemet föreslås kompensera för. Detta förefaller ske av regionalpolitiska skäl snarare än att ett ökat behov kan påvisas. Vald metod ger ett starkt samband mellan bidrag och kostnader, men om det speglar faktiskt behov har förbisetts i modellen. Järfälla kommun föreslår att förslaget ska utformas så att gleshetskompensationens totala effekt som högst ska kvarstå på dagens nivå.

Kommittén föreslår dessutom att systemets regionalpolitiska element i strukturbidragen ska kvarstå i liknande form. Det medför att kommunerna som förlorade på utjämningsreformerna i början av 1990-talet och år 2005 även fortsättningsvis ska få ett bidrag. Strukturbidraget för svag befolkningsstruktur fortsätter, om än i något minskad omfattning, trots att en mycket omfattande gleshetskompensation även ges i kostnadsutjämnningen. Med detta förslag fortsätter alltså dubbelkompensationen för gleshet, vilket Järfälla avstyrker och föreslår att strukturbidragen avskaffas.

Minskad kompensation för restid och vistelsetid i förskolan (avsnitt 6.3.3)

Utredningen föreslår att minska behovskompensationen för längre restid och därmed vistelsetid i förskolan, eftersom utredningen tycker att det saknas data kring detta. Längre vistelsetid i förskolan och andra merbehov hos invånare i förortskommuner till Stockholm 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 förbise.

Socioekonomiska behov (avsnitt 6.3.3, 6.4.3, 6.5.3, 6.7.3)

Socioekonomisk variabel införs i grundskolemodellen vilket Järfälla ser som positivt. Problemet med förslaget är att det bara beaktar det enskilda barnets status och bortser från bostadsortens socioekonomiska status. Det är en stor behovsskillnad om barnet bor i en liten ort med elever med blandad socioekonomisk status eller om barnet bor i ett särskilt utsatt bostadsområde med många elever med svag socioekonomisk bakgrund. Järfälla föreslår därför att även socioekonomisk status på bostadsområdet, där barnet eller eleven är folkbokförd, bör beaktas både i förskole-, grundskole- och gymnasiemodellerna. Detta sker redan i det socioekonomiska index som används som fördelningsgrund för statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling. Möjligen bör även status på området där skolan är belägen geografiskt vägas in.

Nuvarande utjämningsystem tar inte tillräcklig hänsyn till de utmaningar som finns i landets storstadsregioner när det gäller grov kriminalitet 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. Kommittén gör en missbedömning av behovet i landets storstadsregioner, återigen genom vald metod där man jämför skillnader i kostnader. Att man i storstäderna hittills misslyckats med att satsa tillräckligt med resurser på detta område cementeras därmed i nästa generation av utjämningsystem. Valda bakgrundsfaktorer klarar inte heller av att förutse var behoven kommer att uppstå. Järfälla föreslår kraftigt förstärkt fördelning till barn- och ungdomsvården.

*Incitament för tillväxt (avsnitt 5.3.1, 6.3.3, 6.4.3, 6.5.3, 6.10.3)*

Utjämningsystemet bör ge ökade incitament för tillväxt, vilket utredningen inte föreslår. Järfälla instämmer dock med kommitténs slutsats att stärkta incitament för tillväxt inte ska innebära minskad utjämningskraft för skillnader i skattekraft.

Utifrån Järfällas perspektiv ska tillväxt definieras som ökat bostadsbyggande och befolkningsökning men även ökat antal arbetsplatser. Genom sitt åtagande i Stockholmsförhandlingen vilket ger minst 14 000 nya bostäder tar Järfälla kommun, i osedvanligt stor skala, ansvar för en tillväxt i Stockholmsregionen som kommer många till nytta. Många typer av bostäder behövs för att skapa förutsättningar för tillväxt eftersom olika grupper har olika möjligheter att finansiera sin bostad, det innebär att det behövs ett bostadsutbud med bredd i samhället som stort. Incitament till att bara bygga exklusiva bostäder för höginkomsttagare för att på det sättet öka kommunens medelskattekraft hör inte hemma i utjämningsystemet, eftersom den egna kommunens tillväxt på bekostnad av en annans kommuns tillväxt inte ökar tillväxten sammantaget. Någon kommun bidrar med fler bostäder av en typ, någon annan med fler bostäder av en annan typ och en tredje med fler arbetsplatser – tillsammans bidrar vi till en tillväxt i hela regionen som gör att befolkningen och skatteunderlaget kan växa. Järfälla vill starkt avstyrka från att titta på skatteunderlagets utveckling i en enskild kommun eftersom det blir gravt missvisande av bidraget till tillväxten i regionen och riket.

Ett behov av att bygga bostäder och arbetsplatser kommer med stora behov att bygga ny infrastruktur och samhällsservice, ett ansvar som kommunen tar på sig vilket innebär enorma investeringar som tar lång tid att ge återbäring om dessa någonsin betalar sig. Kommunerna kan konstateras stå hela risken själva. Utredningen har inte tittat på kostnaderna för att bygga ett samhälle och hur man borde utjämna för dessa, ibland jättelika, åtaganden. Järfälla föreslår att staten ska medfinansiera kommunernas investeringar och önskar någon modell för riskdelning mellan stat och kommun.

I dagens förskole-, grundskole- och gymnasie modeller finns en kompensation för befolkningsförändringar, som beskrivs ska hantera det faktum att nybyggda lokaler är dyrare i drift. Denna ersättning, med tydlig avsikt att kompensera kraftigt växande kommuner, föreslår kommittén ska tas bort. Det motiveras med att man inte lyckats påvisa något positivt samband mellan befolkningsökning och kostnader. Återigen har utredningen fokuserat på kostnader och inte behov. Ofta tvingar en växande befolkning fram ett effektivare lokalutnyttjande, åtminstone i det kortare perspektivet, när fler elever måste hanteras i befintliga skollokaler vilket därmed ger lägre snittkostnader. I det längre perspektivet behöver kommunen dock öka lokalytan när volymerna fortsätter öka. Lokalkostnader har också tendensen att öka trappstegsvis när exempelvis en ny skola behöver tas i bruk. Det gör att dessa kostnadsökningar blir svåranalyserade med hjälp av de metoder som utredningen har använt sig av. Järfälla kommun föreslår att ersättningen för befolkningsförändringar i modellerna behålls.

Det finns en kompensation till snabbväxande kommuner som föreslås vara kvar, eftersläpningseffekten, och Järfälla välkomnar att gränsen, för när ersättningen faller ut, sänks från 1,2 till 1,0 %. Ersättningen är dock utformad på ett sätt att den varierar starkt mellan åren om en kommun har en ojämn tillväxttakt, eftersom det endast är det senaste årets befolkningsökning som ligger till grund för beräkning av kompensationens storlek. Det är dessutom en intäkt av tillfällig karaktär medan kostnaderna ökar permanent för lång tid framöver. Järfälla föreslår ytterligare en eftersläpningseffekt.



fekt som baseras på ett genomsnitt i befolkningsökningstakten över fem år, den skulle kunna fungera som ersättning till, och en enklare variant av, kompensationen för befolkningsförändringar i modellerna förskola, grundskola och gymnasium och den skulle dessutom ta ett helhetsgrepp på befolkningsförändringen i alla åldersgrupper.

Kompensation för högre levnadsomkostnader i Stockholmsregionen (6.3.3, 6.4.3, 6.5.3, 6.6.3, 6.7.3, 6.8.3)

I ett antal modeller finns en faktor för strukturellt löneläge som generellt sett kompenserar för högre levnadsomkostnader i storstadskommuner kontra landsbygdskommuner. Denna faktor föreslås, precis som övriga faktorer uppdateras utifrån nya data för att spegla aktuella förhållanden. Faktorn baseras bland annat på priset för bostadsrätter i länet och taxeringsvärdet för småhus i kommunen. I Stockholms län har en ökad polarisering skett mellan olika delar av länet och i attraktiva bostadsområden har småhuspriserna ökat snabbare. Skillnaderna mellan taxeringsvärdena i olika kommuner har varit stora och ökar inom Stockholms län. Det resulterar i att indexen blir mycket olika för grannkommuner inom länet. Eftersom hela länet utgörs av en gemensam arbetsmarknadsregion innebär det i praktiken att alla kommuner konkurrerar om samma arbetskraft och är exponerade för samma löneläge. Lönefaktorn bör därmed vara samma för alla kommuner inom en och samma arbetsmarknadsregion annars riskerar vissa kommuner överkompenseras. Järfälla kommun föreslår att index för strukturellt löneläge ska beräknas utifrån taxeringsvärdet för småhus inom länet och inte den enskilda kommunen, i likhet med vad som redan tillämpas för priset på bostadsrätter.

I förslaget saknas lönefaktorn i modellen för vuxenutbildning och utifrån logiken bakom faktorns existens bör den ingå i alla modeller och så även där.

Permanent införandebidrag sänker legitimiteten (avsnitt 11.2)

Införandebidrag föreslås som mildrar effekten av det samlade förslaget på kort sikt genom att ett tak på årlig förändring sätts på 300 kr/invånare. Effekten portioneras successivt ut för att anpassningen inte ska behöva ske för drastiskt. Järfälla ser positivt på detta.

Därutöver föreslås ett permanent införandebidrag, för att ingen kommun sammantaget ska förlora mer än 1 500 kr/invånare. En kommun som förlorar 2 000 kr/invånare föreslås således få ett permanent införandebidrag på 500 kr/invånare som kvarstår för all framtid efter de fem åren. Det fasta införandebidraget föreslås till en liten grupp kommuner som generellt har hög skattekraft och låg skattesats, vilket blir löjeväckande. Utifrån perspektivet likvärdiga förutsättningar bör ingen begränsning på den totala effekten införas. Järfälla föreslår att det fasta införandebidraget tas bort från förslaget. I stället förordas en förlängning av införandeperioden för de kommuner som berörs.