

Remissvar över betänkande SOU 2024:50 Nätt och jämnt

Remissvar över betänkandet SOU 2024:50 Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Kävlinge 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 Kävlinge kommuns ställningstagande är att Utredningskommittén hade till uppdrag att motverka höga och ökande skattesatser. Det föreliggande förslaget riskera 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 Kävlinge kommun att ett införande av 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 innebära att förlorande kommuner tvingas vidta kraftiga besparingsåtgärder och stora välfärdsförluster. Mot bakgrund av Kävlinge 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 Kävlinge kommuns synpunkter

I grunden anser Kävlinge kommun att det är positivt med ett utjämningsystem. Förutsättningar för välfärd och en fungerande samhällelig struktur ska vara likvärdiga oavsett var i landet man bor. Det är

uppenbart att det också finns glesbygdskostnader som gör att vissa kostnader kommer att vara högre i delar av landet. Ett 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. Skatteutjämningsystemet 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 kostnadsutjämningsnivå.

Utjämningsystemet bör utgå från att det är strukturella skillnader och skillnader i behov som det ska kompenseras för och att detta grundas på opåverkbara faktorer, inte på grund av regionalpolitiska skäl.

Vid tidigare utjämningsreformer har funnits tydliga systemfel som behövs åtgärdas, exempelvis att efterfrågan inom förskolan inte beaktade att efterfrågan förändrats efter maxtaxans införande (se SOU 2011:39). Kommitténs förslag korrigerar inte för något av dagens systemfel inom kostnadsutjämningsnivån, utan förefaller främst syfta till att öka bidraget till kommuner med högt kostnadsläge.

Utjämningsystemets hållbarhet kan ifrågasättas med bristande transparens, kompensation utifrån kommungruppers kostnader, i stället för dess behov, och en fortsatt regionalpolitik inom utjämningsystemen.

Utjämningsystemet bör utgå från ett långtgående kommunalt självstyre. I detta är det viktigt att beakta att det finns ambitions- och effektivitetsskillnader mellan landets kommuner. Omfördelning mellan kommunerna ska inte belöna högre ambitioner och/eller lägre effektivitet samtidigt som kommuner med högre effektivitet inte ska straffas med hög utjämningsnivå. Den valda 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.

Utjämningsystemet bör också främja likvärdig offentlig service. Kommittén skriver att *"Utjämningsystemet är centralt för den kommunala sektorns ekonomi. Det är avgörande för att kommuner och regioner oavsett skattekraft ska kunna erbjuda en likvärdig offentlig service till sina medlemmar. Det gör det särskilt viktigt att utjämningsystemet upplevs som legitimt och rättvist."* (sid. 834). Kävlinge kommun anser att utjämningsystemet tvärtemot denna föresats möjliggör för en del kommuner att erbjuda tjänster utanför det egentliga välfärdsuppdraget. Därtill minskar incitamenten för effektiviseringar. Resultatet blir en olikvärdig offentlig service som upplevs som illegitim och orättvis för de skattebetalare som bor i kommuner som med kort varsel blir av med betydande välfärdsresurser.

Det är ett grundläggande problem att ett system av så avgörande betydelse för kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar, vid en översyn som denna och tidigare, sammantaget innebär stora förändringar för många enskilda kommuner och regioner. Och då är det inte förändringar som beror på ändrade ambitioner utan att uppföljningen av kostnadsutjämningsnivån visar att de faktorer som vid senaste uppföljningen bedömdes spegla strukturella förutsättningar, i verkligheten inte visat sig göra detta. Systemets funktionalitet och legitimitet förutsätter stabilitet och förutsägbarhet. Data som styr kostnadsutjämningsnivån bör uppdateras med kortare tidsintervall än vad som hitintills gjorts, för att undvika större omfördelningar när uppdateringen görs, utan att det i stället görs successivt.

Utjämningsystemet bör ge ökade incitament för tillväxt, vilket utredningen inte föreslår, trots att kommittédirektiven innehöll detta.

Kommittén föreslår även att kommuner som förlorade på 1990-talets och 2005 års reform av utjämningsystemen ska behålla de permanenta införandebidrag (de så kallade strukturbidragen, se kap

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 utjämningsystemen, utan något som staten får kompensera i särskild ordning, om den så önskar. Det senare (svagt befolkningsunderlag) är något som kostnadsutjämningsen redan beaktar. Dessa kommuner blir sålunda dubbelkompenserade för svagt befolkningsunderlag, vilket för övrigt är en faktor, vars kompensation kraftigt uppgraderas med kommitténs förslag.

Flera införandebidrag föreslås som mildrar effekten på kort sikt. Därutöver föreslås ett permanent införandebidrag, för att ingen kommun 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. Om man utgår ifrån att systemen i alla sina delar är rättvisa så blir effekten av ett fast införandebidrag inte rättvist. För kommuner som ligger strax under 1 500 kr/invånare blir effekterna kraftigt orättvisa jämfört med kommunerna som ligger över 1 500 kr per invånare. Kävlinge kommun avstyrker därför det fasta införandebidraget i sin helhet.

Det är bra att informationen i utjämningsystemet uppdateras och även kan hållas uppdaterad kontinuerligt. Hellre mindre löpande justeringar än stora förändringar vart femte år som drabbar kommunernas planeringsmöjligheter.

Positivt med färre riktade statsbidrag

Vi stödjer ståndpunkten att det är positivt att göra om riktade statsbidrag till generella samt att principer fastställs för när statsbidrag kan vara riktade. Det skapar tydligare planeringsförutsättningar. Vår grundläggande uppfattning är dock att det ska vara en allmän strävan att alla bidrag ska lämnas via utjämningsystemet och att särskilda statsbidrag endast ska utgå i undantagsfall.

Utredningens förslag missgynnar kostnadseffektiva kommuner och bör därför inte genomföras

En grundprincip för kostnadsutjämningsen 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 kostnadsutjämningsen), vilket gynnar kommuner med höga kostnader och skattesats. Det var därför positivt att kommitténs utredningsdirektiv var tydlig med att "*Systemet för kostnadsutjämningsen 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 kostnadsutjämningsen 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 kostnadsutjämningsen".

Dessvärre följer kommittén inte dessa direktiv, utan dess förslag beträffande kostnadsutjämningsen baseras på statistiska analyser av faktiska kostnadsskillnader. Detta sätt att utvärdera kostnadsutjämningsen 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 kostnadsutjämningsen

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 självförvårdade 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.

Kävlinge 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. 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 kostnadsutjämningen. Utredningen valde dock att bortse från detta.

Mot denna bakgrund är Kävlinge kommuns 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.

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.

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

Kostnadsutjämnigen

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.

Givet att den nya gleshetsvariabeln innebär gleshetskompensation 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 kr/1-5-åring (förskolemodellen), 30 000 kr/6-15-åring (grundskolemodellen), 37 000 kr/16-18-åring (gymnasiemodellen) och 21 000 kr/80+-åring (äldreomsorgsmodellen).

De stora kompensationsskillnaderna 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.

Då de nya gleshetsmått, som sägs kunna utvecklas, får stort genomslag men saknar känslighets kalkyler, menar Kävlinge kommun är att detta inte är ett tillräckligt beslutsunderlag för att genomföra en omfördelning i den här storleksordningen och avstyrker förslaget. Kommittén konstaterar dessutom att det inte går att verifiera att ett litet befolkningsunderlag, med hänsyn taget till kostnadsutjämnigen, innebära merkostnader. Kommittén väljer ändå att uppdatera strukturbidraget för svagt befolkningsunderlag som byter namn till "svagt befolkningsunderlag".

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

Kommittén understryker synnerligen noggrant 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 dubbel kompensation. Men denna utredning har nu svårforståeligt landat i helt motsatt uppfattning utifrån samma underlag och situation. Kävlinge kommun anser inte det är rimligt att socioekonomisk kompensation ska ske utanför den ordinarie kostnadsutjämningsen i form av ett tillfälligt riktat statsbidrag. Nämda statsbidrag bör i stället omvandlas till generellt statsbidrag om socioekonomisk omfördelning ska ske i kostnadsutjämningsen. Kävlinge kommun önskar transparent hantering av detta och avstyrker förslaget för att undvika parallell och osynkroniserad dubbelkompensation.

Kap 6.5 Kompensation för gleshet i gymnasie modellen bör anpassas till verksamhetens förutsättningar

Gymnasie modellens gleshetskompensation ökar från 400 mnkr till 1 300 mnkr med kommitténs förslag. Den kommun som får högst gleshetsstöd föreslås erhålla 37 000 kr per 16-18-åring, vilket motsvarar ett tillägg på 29 procent av den genomsnittliga gymnasiekostnaden. Kommittén menar utifrån Åsele kommun som exempel (se sid 374) att det är orimligt i denna typ av kommun att pendla längre än till närmsta gymnasieskola. Statistiken visar dock att endast 53 procent av Åseles gymnasieelever går i den närmsta 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 Lönefaktor bör införas även i kostnadsutjämningsen för vuxenutbildning

Kommittén föreslår en lönefaktor i kostnadsutjämningsens budgettunga verksamhetsmodeller (förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg), men inte för kostnadsutjämningsen för vuxenutbildning eller LSS. Detta är ologiskt, då det strukturella löneläget inte är lägre inom vuxenutbildning än övriga utbildningsområden. Kävlinge kommun föreslår därför att löneindexet även införs i delmodellen för vuxenutbildning.

Kap 10 De regionalpolitiskt betingade permanenta införandebidragen bör tas bort för utjämnings systemens 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 kostnadsutjämningsen 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 förslaget utjämnings system, både genom strukturbidrag/det fasta införandebidraget och genom kostnadsutjämningsen. Dessa stöd

har motiverats utifrån dess regionalpolitisk profil (se t ex SOU 2003:88). Det är Kävlinge 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.