

TJÄNSTESKRIVELSE

Lycksele Kommuns yttrande över utredningen ”Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)”

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott ställer sig bakom yttrandet över utredning ”Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn” och skickar det vidare till finansdepartementet.

Ärendebeskrivning

Lycksele kommun har tagit del av betänkandet **SOU 2024:50 Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn**, och ser det som en viktig möjlighet att lämna synpunkter på de föreslagna förändringarna. Betänkandet behandlar frågor av stor betydelse för den kommunala ekonomins långsiktiga stabilitet och hållbarhet, särskilt gällande ekonomisk likvärdighet och effektivitet mellan kommuner och regioner i Sverige.

Yttrandet omfattar de delar av utredningen som särskilt påverkar kommunernas förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster till sina invånare. Fokus ligger bland annat på LSS-utjämningen, de riktade statsbidragen samt kostnadsutjämningen. Lycksele kommun avstår från att yttra sig om kostnadsutjämning för kollektivtrafik i kapitel 8, då detta främst är en regional angelägenhet inom Västerbottens län.

Utgångspunkten för Lycksele kommuns remissvar har varit att i så långt som möjligt bedöma modellerna och inte det kalkylerade utfallet. Det är emellertid svårt att i alla lägen hålla den linjen eftersom det utgör en stor del av kommunens finansiering varvid det även kan finnas kommentarer eller förslag till åtgärder kopplade till utfallet.

Sammanfattning av remissvaret

Lycksele kommun välkomnar utjämningskommitténs genomgång av utjämningsssystemet för att höja träffsäkerheten. Arbetet med förslaget syns ha lett till ett större fokus kring de kostnader som kommer med gleshet eller svag socioekonomi, vilket är positivt och stärker Lycksele kommun i uppfattningen om att dessa faktorer gör skillnad när det kommer till att bedriva lagstadgad verksamhet.

Det kommunala självstyret är något Lycksele kommun värnar, därför är det positivt att tydliggöra ett regelverk kring riktade statsbidrag samt att föreslå att vissa riktade statsbidrag överförs till generella statsbidrag. Kommitténs förslag bedöms innebära en minskad administration samtidigt som kommunens egna möjligheter att prioritera förstärks.

Lycksele kommun är positiv till modellen för intäktsutjämning. Systemet bidrar till att jämna ut skillnader i skattekraft mellan kommuner, vilket skapar mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar att erbjuda välfärdstjänster. Detta är särskilt viktigt för mindre kommuner som Lycksele, där den lokala skattekraften är svagare och inte fullt ut motsvarar de kostnader som uppstår för att tillhandahålla samma nivå av service som i större och mer ekonomiskt starka kommuner. Intäktsutjämningen är en grundläggande del i att säkerställa att alla kommuner, oavsett storlek och skattekraft, kan möta sina invånares behov på ett rättvist sätt.

Även om det bara är 5 år sedan förslagen från betänkandet "lite mera lika" trädde i kraft kan Lycksele kommun konstatera att den förra utredningen inte nådde hela vägen. Lycksele kommun tillstyrker delvis utjämningskommitténs förslag till kostnadsutjämning men lyfter kritik mot modellen för strukturellt löneläge och ser brister i modellen för gleshet, som inte fullt ut tar hänsyn till lokala förhållanden. Kommunen välkomnar förslaget om en ny modell för gleshet men ser behov av att inkludera färdtid. För grundskolan tillstyrks en uppdaterad modell, men kommunen anser att minoritetsspråk ska ingå i merkostnadskomponenten för modersmål. För gymnasieskolan framhålls att minskad ersättning för elever utanför skolan riskerar att slå hårt mot små kommuner med gymnasieskola. Kommunen ställer sig bakom förslagen gällande äldreomsorg, men ser även här att minoritetsspråk bör inkluderas som en merkostnadskomponent.

Lycksele kommun ställer sig bakom utredningens förslag till en ny modell för LSS-utjämningen. Det är positivt att KPIX (personalkostnadsindex) tas bort, då detta index är påverkbart och svårt att använda som en rättvis indikator på vårdtyngd. Denna förändring syns ligga i linje med utredningens syfte att skapa en mer träffsäker och rättvis kostnadsutjämning. Samtidigt anser kommunen att frågan om hur vårdtyngd, som har stor påverkan på kostnaderna för respektive brukare, kan mätas mer rättvist bör övervägas i en framtida utredning. Kommunen ser även att slopandet av KPIX kan få stora ekonomiska konsekvenser för mindre kommuner med stora variationer i LSS-kostnader. Därför stödjer Lycksele kommun förslaget om att inrätta ett särskilt bidrag för stora vårdbehov för att stötta mindre kommuner med svåra enskilda ärenden.

Sammanfattningsvis stödjer Lycksele kommun i stort utjämningskommitténs förslag, men anser att vissa justeringar, särskilt gällande gleshet, strukturellt löneläge och minoritetsspråk, är nödvändiga för att systemet fullt ut ska spegla de varierande förutsättningarna i landets kommuner

Lycksele kommun lämnar följande ställningstaganden och kommentarer till utredningen

Kapitel 4 – Översyn av riktade statsbidrag

Ställningstagande: Lycksele kommun tillstyrker utredningens förslag.

Motivering: Kommunen ser positivt på kommitténs uppdrag och förslag att överföra en del av de riktade statsbidragen till det generella statsbidraget. Det är viktigt att värna det kommunala självstyret och ge kommunerna möjligheten att själva fördela sina medel utifrån lokala förutsättningar och behov. Den stora mängd riktade statsbidrag som kommunerna idag har att söka ökar den administrativa bördan och kan i värsta fall leda till suboptimering av verksamheten, då det på nationell nivå kan vara svårt att ta hänsyn till den lokala kontext där medlen ska användas. Det är heller inte ovanligt att beslut om riktade statsbidrag fattas sent under budgetåret, vilket innebär att kommunerna redan har behövt påbörja den verksamhet som bidragen avser. Detta skapar osäkra planeringsförutsättningar.

Kapitel 5 – Översyn av inkomstutjämningen

Ställningstagande: Lycksele kommun tillstyrker de föreslagna förändringar i inkomstutjämningen

Motivering: Det är positivt att garantinivån höjs från 115% till 116%, särskilt med tanke på att den faktiska nivån för utjämnningen har legat högre under flera år. För Lycksele kommun skulle dock en högre kompensationsgrad än de föreslagna 95% vara önskvärd, med tanke på vår situation som mottagande kommun och utjämnningens syfte. En höjning av kompensationsgraden skulle dock kräva minst en av två möjliga åtgärder: antingen ökade statliga kostnader, vilket strider mot utredningsdirektiven, eller en höjd avgift för betalande kommuner, något som sannolikt skulle ha svagt politiskt stöd.

Kapitel 6 – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner

Ställningstagande: Lycksele kommun tillstyrker delvis utjämningskommitténs förslag till kostnadsutjämnning för kommuner. Lycksele kommuns kritik rör främst strukturellt löneläge samt uppmärksammade brister i modellen för gleshet som är återkommande i flera delar av kostnadsutjämnningen. Fördjupade ställningstaganden som inte rör den generella kritiken som återfinns i fler merkostnadsmodeller, finns beskrivet under berörda områden.

Motivering: Kostnadsutjämnningen ska utjämna för strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner men inte skillnader som beror på ambitionsnivå, effektivitet och avgifter. Lycksele kommun ser detta betänkande som ett steg i rätt riktning mot en större likvärdighet i kommunerna, men saknar på vissa områden glesbygdens perspektiv. Grundprinciperna för kostnadsutjämnningen med en åldersersättning och modeller för merkostnader per individ i verksamhet anser Lycksele kommun vara bra och värda att utveckla. För att systemet ska kännas aktuellt är det viktigt att systemet och den underliggande statistiken regelbundet uppdateras.

Det är otvivelaktigt att ett högre löneläge påverkar kommunens kostnader. Även om skillnaderna delvis kan härledas till mindre påverkbara faktorer, såsom taxeringsvärden på fastigheter och priset på lägenheter, anser Lycksele kommun att modellen för strukturellt löneläge får en oproportionerligt stor vikt som merkostnadskomponent. Detta eftersom skillnaderna i löneläge inte nödvändigtvis behöver vara så stora inom de områden som omfattas av utjämnningen. Det finns en risk att strukturellt löneläge som komponent snarare cementerar befintliga skillnader i lönenivåer mellan kommuner än att bidra till en verklig utjämnning. Modellen tar inte heller hänsyn till att kommuner med ett lägre löneläge ofta tvingas lösa sin kompetensförsörjning med hjälp av bemanningspersonal, vilket i de flesta fall innebär högre kostnader än för egen anställd personal.

En ny modell för gleshet är välkommet då den förra modellen var svår att förklara, svår att upprätthålla och med bristande transparens. Lycksele kommun ser dock problem med att endast utgå från avståndet fågelvägen. Eftersom människan inte kan färdas likt fåglar den kortaste vägen genom skyn, riskerar modellen att underkompensera för gleshet även i andra kommuner än de med öar som nämns i betänkandet. Även kommuner med exempelvis flera fjälldalar eller av andra anledningar vägnät som gör att färdvägarna och färdtiden blir betydligt längre än vad de ser ut att vara fågelvägen anser kommunen ska kompenseras. Utifrån detta finns ett behov av att, vilket kommittén nämnt, även inkludera färdtid i modellen.

Lycksele kommun ser likt kommittén att mindre kommuner får större kostnader per invånare för övergripande administration och politik. En ny modell som utgår från den faktiska folkmängden istället för att gruppera

kommunerna är rimlig, även om det bedöms missgynna Lycksele kommun i förhållande till nuvarande modell. Det är också positivt att detta flyttas in i delmodellerna i stället för att utgöra en egen.

Avsnitt 6.4 – Förskoleklass och grundskola

Ställningstagande: Lycksele kommun är i stort positiva till förslaget om en uppdaterad modell för grundskola.

Kommunen anser dock till skillnad mot kommittén att minoritetsspråk ska likställas med modersmålsundervisning och ingå i utjämnings.

Motivering: Det är positivt att se ett förslag på socioekonomisk viktning även inom grundskola eftersom skolan har ett stort kompensatoriskt uppdrag. Det är dock svårt att hitta klara samband mellan elevernas socioekonomi och kostnaden för grundskola i kommunerna. Lycksele kommun är ändå positiv till förändringen eftersom det skapar en möjlighet för kommunerna att prioritera mer resurser till de som har de största utmaningarna.

I merkostnadskomponenten för modersmål och svenska som andraspråk anser kommunen att även minoritetsspråk ska ingå utifrån att det är en lagstadgad rättighet som eleverna har. Detta är extra viktigt för Lycksele kommun som samiskt förvaltningsområde.

Avsnitt 6.5 – Gymnasieskola

Ställningstagande: Lycksele kommun delar i stort betänkandets förslag, men anser att förändringen av ersättning för elever som står utanför gymnasieskolan riskerar att slå för hårt mot mindre kommuner med egen gymnasieskola.

Motivering: Ersättningen för programval är en viktig komponent för Lycksele kommun. En större andel elever i kommunen, jämfört med riket i stort, väljer yrkesförberedande program på gymnasiet, vilket leder till högre kostnader för gymnasieutbildningen. Skillnaden mellan kommunens billigaste gymnasieprogram, ekonomiprogrammet, och det dyraste, transportprogrammet, uppgår till nästan 140 000 kr per läsår. Den föreslagna förändringen om att minska ersättningen för elever som inte fullföljer gymnasieskolan riskerar att ha en betydande negativ påverkan. För en mindre kommun med en egen gymnasieskola innebär detta en dubbel belastning: dels betyder inte ett avhopp från gymnasiet nödvändigtvis att undervisningskostnaderna minskar, då klasserna fortfarande behöver lärare, dels ökar kostnaderna inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Avsnitt 6.7 – Individ och familjeomsorg

Ställningstagande: Lycksele kommun delar utredningens förslag om förändring inom modellen för individ och familjeomsorg men anser att modellerna på sikt behöver utvecklas vidare för att förbättra träffsäkerheten gällande kommuner med mindre än 20 000 invånare.

Motivering: Individ och familjeomsorg tillhör den modell inom kostnadsutjämnings som har den lägsta förklaringsgraden. Det finns en förståelse för att det är svårt att skapa modeller som förklarar kommunernas skillnad i kostnad kopplat till strukturella skillnader, vilket gör det välkommet att se över systemet när etablerade sanningar om stora kostnadsskillnader inte längre gäller. Lycksele kommun ser positivt på de föreslagna förändringarna om dela upp modellen i två delar eftersom höga kostnader barn och ungdomsvård inte nödvändigtvis behöver samkorrelera med höga kostnader för ekonomiskt bistånd. Det är dock oroande att modellerna verkar ha svårt att förklara

skillnader för kommuner med mindre än 20 000 invånare med annat än slumpen, vilket potentiellt skulle kunna påverka Lycksele kommun negativt i utjämnningen.

Avsnitt 6.8 – Äldreomsorg

Ställningstagande: Lycksele kommun är i stort positiva till förslagen gällande äldreomsorg. Kommunen anser dock att merkostnadsersättning för minoritetsspråk borde tillkomma i modellen.

Motivering: De föreslagna förändringarna kring att förändra ohälsvariabeln och uppdatera strukturen i åldersersättningen bedöms vara i linje med utredningens syfte att förbättra träffsäkerheten i modellen. I utredningen lyfts att ohälsa i dagens modell som merkostnadskomponent är underkompenserad.

Lycksele kommun ligger inom sapmi och anser därför att minoritetsspråk borde tillföras som en merkostnadskomponent för äldreomsorgen. Som samisk förvaltningskommun ska kommunen verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i de 5 minoritetsspråken där det behövs i omvårdnaden av äldre människor. Inom samiskan finns dessutom flertalet olika varieteter där flera av dem talas inom kommunen.

Avsnitt 6.9 – Befolkningsminskning

Ställningstagande: Lycksele kommun delar inte utredningens förslag kring att minska kompenstationstiden från 10 till 5 år för alla kommuner.

Motivering: Lycksele kommun är positiva till ett system som kompenserar snabbare för befolkningsminskning än det nuvarande systemet. Det kan dock vara väldigt svårt att anpassa en kommun i den takt som kommittén föreslår om det rör sig om kommuner som redan är väldigt små. För de minsta kommunerna skulle det därför vara rimligt att behålla den nuvarande tiden på 10 år för hur länge ersättning kan utbetalas. Kommunen anser också att andelstakten för minskningen ska förändras, från förslaget att uppgå till 50% under de första 2 åren och sedan en halvering ner till 6,25% år 5 för att skapa rimligare förutsättningar för omställning av verksamheten.

Avsnitt 6.11-6.12 – Uppvärmning och byggkostnader

Ställningstagande: Lycksele kommun tillstyrker utredningens förslag till en ny delmodell benämnd fastigheter.

Motivering: Utredningens förslag till en ny delmodell för fastigheter är bra. De föreslagna förändringarna i komponenten kring uppvärmning såsom att beräkningen ska bygga på priset för fjärrvärme är att anse vara välgrundade även om kompenstationen minskar.

De föreslagna förändringarna gällande byggkostnader är välkomna. Det lönekostnadsindex som legat till grund för den tidigare modellen utgör en osäkerhetsfaktor. Den speglar inte heller de förändringar som har skett gällande byggkostnader kopplade till den gröna omställningen i norra Sverige där arbetskraftsbrist har uppstått.

Avsnitt 6.14 – Gator och vägar

Ställningstagande: Lycksele kommun är positiva till en ny modell för gator och vägar.

Motivering: Den förra modellen för gator och vägar kan likt utredningen beskrivits ”ha kommit till vägs ände” eftersom den varit svår att uppdatera för att upplevas relevant. För Lycksele kommun är det av stor vikt att lyfta kostnaderna för vintervägunderhåll som kommer med den snö-zon kommunen är belägen i. Det kan dock anses synd att kompensationen för tjälskador och termiska sprickor utgår, men det finns en förståelse för att kostnaderna kopplade till detta kan vara svåra att bedöma och utjämna.

Kapitel 9 – översyn av LSS-utjämning

Ställningstagande: Lycksele kommun ställer sig i stort bakom utredningens förslag till en ny modell för LSS-utjämningen. Detta inkluderar slopandet av KPIX, vilket är ett steg som bidrar till att eliminera en påverkbar komponent vilket kan leda till att vissa kommuner överkompenseras eller underkompenseras, ett problem som flera kommuner har påtalat. Förslaget bedöms stärka likvärdigheten i systemet och främjar en mer rättvis fördelning av resurser mellan kommunerna. Samtidigt som kommunen är positiva till denna förändring, är det viktigt att framhålla att effekterna av reformen för enskilda kommuner, särskilt mindre kommuner med begränsade resurser eller många brukare, kan bli betydande.

Motivering: Lycksele kommun är en av de kommuner i Sverige som har den högsta andelen LSS-beslut per invånare i jämförelse med riket. Kommunen har en välutvecklad service till gruppen med bland annat boenden, anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola. Mindre kommuner i den geografiska närheten köper exempelvis skolplatser, då de har svårt att tillgodose brukarnas behov på egen hand. Detta påverkar inflyttningen till kommunen, vilket gör frågan om LSS-utjämning särskilt viktig.

Det är motiverat att slopa KPIX då det är en påverkbar faktor som kan leda till oönskade skevheter i utjämningen. Indexet speglar dessutom inte vårdtyngden på ett tillförlitligt sätt, utan riskerar att återspegla variationer i kommunernas ambition och effektivitet snarare än faktiska behov. Genom att ta bort KPIX skapas ett mer stabilt och opåverkbart system för kostnadsutjämningen, vilket är i linje med utredningens övergripande mål om opåverkbarhet, träffsäkerhet, rättvisa och sundhet i incitament.

Förslag till vidare utredningar: Lycksele kommun ser behovet av att i framtiden undersöka om det är möjligt att på ett mer tillförlitligt sätt mäta och väga in vårdtyngd i LSS-utjämningen. Historiskt har det visat sig att vårdtyngd är väldigt svår att mäta, vilket gör att det finns en stor respekt för frågans komplexitet. Frågan om hur vårdtyngd bäst kan speglas i modellen bör ändå lämnas till framtida utredningar, där andra metoder för att mäta faktiska behov skulle kunna analyseras. Utgångspunkten måste fortsatt vara att införande av en sådan modell aldrig får gå ut över träffsäkerhet och planerbarhet.

Kommunen delar utredningens uppfattning att insatser till individer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen (SoL) bör inkluderas i den kommunala utjämningen. Genom att inkludera SoL-insatser undviks risken att kommunernas beslut om stöd till individer påverkas av huruvida insatsen regleras enligt SoL eller LSS, där LSS-beslut idag utjämnas ekonomiskt. Detta skulle minska risken för att kommuner väljer att fatta LSS-beslut istället för SoL-beslut av ekonomiska incitament, och därmed minska modellens påverkbarhet.

Förslag om särskilt bidrag för stora vårdbehov: Lycksele kommun stödjer utredningens ståndpunkt om att inrätta ett särskilt bidrag för stora vårdbehov, likt en "kommunakut" som kan ge stöd till kommuner som drabbas av tillfälligt stora kostnadsökningar för LSS-insatser. Det skulle dock vara olyckligt att sätta en absolut gräns för vilka som kan omfattas av bidraget till 10 000 invånare eftersom det nödvändigtvis inte är i de absolut minsta kommuner som problemet uppstår. Ett särskilt statsbidrag skulle kunna ge en nödvändig ventil för att undvika att enskilda mindre kommuner överbelastas ekonomiskt, och skulle stärka systemets förmåga att hantera brukare med en större vårdtyngd på ett rättvist sätt.

Kapitel 11 – Införandebidrag

Ställningstagande: Lycksele kommun förstår och delar utjämningskommitténs förslag om att ett införandebidrag kan vara nödvändigt för att minska den ekonomiska påverkan förändringar i det kommunala utjämningsystemet kan ge.

Motivering: Lycksele kommun förstår behovet av ett införandebidrag för att underlätta för de kommuner som påverkas negativt av förändringarna i utjämningsystemet. Att snabbt anpassa kommunal verksamhet till nya ekonomiska förutsättningar är en stor utmaning, och införandebidraget spelar en viktig roll i att mildra de ekonomiska effekterna som kan uppstå under omställningen. Samtidigt kan införandebidrag leda till att de kommuner som enligt utredningen bör få ökade bidrag inte får full kompensation eller att kompensationen dröjer. Många av dessa kommuner har redan svagare ekonomiska förutsättningar, och det är viktigt att deras behov inte förbises. Därför anser Lycksele kommun att det bör övervägas om införandebidraget kan finansieras genom ett separat statsbidrag, i stället för att belasta det kommunalekonomiska utjämningsystemet trots att detta skulle öka statens kostnader. Detta skulle ytterligare stärka utjämnings syfte och säkerställa att alla kommuner får likvärdiga ekonomiska förutsättningar, oavsett skillnader i skattekraft eller strukturella förutsättningar.

Bilagor

Bilaga utfallsanalys

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Finansdepartementet

Anders Johansson

Ekonom

Ekonomienheten