

2024-10-28

YTTRANDE

Nacka kommun Dnr: KFKS-2024-00791

Remitteringsinstans Dnr: Fi2024/01521

Yttrande över Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50) från finansdepartementet

Sammanfattning

Nacka kommun är i grunden positiva till ett utjämningsystem men anser att det är oerhört viktigt att utjämningsystemet inte bygger in missriktade incitament på så sätt som utjämningskommittén föreslagit.

Nacka kommun är starkt kritisk till centrala delar i kommitténs förslag och anser inte att regeringen bör lägga utjämningskommitténs slutbetänkande till grund för förändringar i utjämningsystemet. Nacka kommun lämnar i detta yttrande i stället förslag på en rad punkter vilka syftar till att skapa ett utjämningsystem som skapar förutsättningar för tillväxt. Nacka kommun ser det som en möjlighet att i stället tillsätta en ny utredning med syfte att förenkla systemet och gå från en kostnadsbaserad till en behovsbaserad utjämning.

Sammanfattning av synpunkter

I grunden anser Nacka 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 glesbygdsfaktorer som gör att vissa kostnader kommer att vara högre i delar av landet och i Stockholms län 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.

Våra viktigaste synpunkter är att;

- Kommittén hade i uppdrag att lämna förslag på ett system som skapar incitament för tillväxt. Några sådana förslag har inte lämnats. Tvärtom ser vi att de centrala delarna av förslagen i stället hämmar tillväxt. Detta genom att de starkt försvårar för Stockholmsregionens tillväxt i form av minskade offentliga investeringar, ökade skatteuttag som minskar hushållens disponibla resurser.
- Stockholmsregionen är Sveriges tillväxtmotor och ett starkt Stockholm gynnar hela Sverige. I Stockholms län bor 23 % av Sveriges befolkning och länet står för 40 % av landets BNP. Det är denna tillväxt som skapar resurser som kan komma hela landet till del. Det är resurser som genom olika åtgärder kan bidra till att nå politiska mål såsom att skapa goda betingelser att leva och verka i hela landet. Att Stockholmsregionens förutsättningar att skapa tillväxt inte försämras är med andra ord ett nationellt intresse. Förslag till utjämning som slår undan benen för Stockholmsregionens tillväxt gynnar därmed inte övriga Sverige.
- 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 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.
- Skatteutjämningsystemet 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.
- Utredningens förslag innebär att Stockholmskommunerna ska betala 2,7 miljarder kronor mer i kostnadsutjämnningen och 3,5 miljarder kronor mer i inkomstutjämnningen, vilket vi givet de behov som finns här och den historiska utvecklingen med successivt sämre utfall för Stockholmsregionen, vänder oss mot.
- Utredningen föreslår också att Stockholmskommunerna enbart ska få 0,5 miljarder kronor av det generella statsbidraget till kommunerna som uppgår till 119 miljarder kronor. Trots att Stockholmskommunerna har 25 procent av befolkningen, ska enbart 0,4 procent av generella statsbidraget gå till de 26

Stockholmskommunerna. Det innebär att stockholmarna får därmed drygt 900 kronor/invånare i statsbidrag, medan övriga 264 kommunerna får resterande 118,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 16 000 kronor/invånare. Med tanke på denna dolda och totalt dominerande del av överföring av generella statsbidrag från Nacka och andra Stockholmskommuner till övriga kommuner är det häpnadsväckande och direkt vilseledande när det i utredningens texter förespeglas en bild av att Stockholmskommunerna är mottagare i utjämningsystemen.

- Kommittén föreslår 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 gleshetkompensation även ges i kostnadsutjämningsen. Med detta förslag fortsätter alltså dubbelkompensationen för gleshet, vilket Nacka kommun avstyrker.
- 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 kostnadsutjämningsen, 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. Mot denna bakgrund menar Nacka kommun att regeringen bör avstyrka föreliggande slutbetänkande, alternativt tillsätta en ny utredning med syfte att förenkla systemet och gå från en kostnadsbaserad till en behovsbaserad utjämningsen.
- 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-utjämningsen, vilket är svårt att förstå och ej heller motiverat i utredningsen. En kommun som förlorar både i LSS-utjämningsen samt i inkomst- och kostnadsutjämningsen kan därför få en samlad effekt som är större än 1 500 kronor/invånare trots det fasta införandebidraget/maxtaket. Ett exempel på detta är Ekerö. Nacka kommun föreslår att en begränsning om till exempel 1 500 kronor/invånare avser den

samlade effekten av alla ändringar i utredningens förslag inklusive LSS-utjämnningen.

- I grunden anser Nacka kommun 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 Nacka kommun och andra stockholmskommuner vid varje översyn. Det är tydligt att utjämningsystemet i dess nuvarande form har kommit till vägs ände då det saknar legitimitet. Nacka kommun ser i stället att de politiska åtgärder på nationella nivå som handlar om att stödja regioner eller enskilda kommuner behöver finansieras över statsbudgeten och inte genom en omfördelning mellan landets kommuner. På så sätt kopplas också kostnaderna för nationell politik till nationell finansiering – en viktig princip som det nuvarande och föreslaget utjämningsystem urholkar.

Beskrivning av synpunkter

Utredningens förslag missgynnar kostnadseffektiva kommuner och bör därför inte genomföras

En grundprincip för kostnadsutjämnningen är att den inte ska bestraffa kostnadseffektiva kommuner om Nacka. Tidigare utjämningsutredningar har dock baserat de olika variabelernas viktning utifrån nettokostnadsavvikelse (faktisk kostnad jämfört med bedömt behov enligt kostnadsutjämnningen), vilket gynnar kommuner med höga kostnader och skattesats. Det var därför positivt att kommitténs utredningsdirektiv var tydlig med att "Systemet för kostnadsutjämnning 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 kostnadsutjämnningen 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 kostnadsutjämnningen".

Dessvärre följer kommittén inte dessa direktiv, utan dess förslag beträffande kostnadsutjämnningen baseras på statistiska analyser av faktiska kostnadsskillnader. I sammanhanget är det relevant att konstatera att kommittén hänvisar till att de kontrollerat för riksområde. Av underlaget är det inte möjligt att bedöma dess korrekthet, vilket för övrigt även verkar ha varit svårbedömt för kommittén, som formulerar det som det inte är "entydigt så att risken är att kontrollerna plockar upp för lite av variationen i kostnader mellan kommuner. Det kan också vara så att de plockar upp för mycket av

variationen” (sid 128). Citatet sätter fingret på de stora osäkerheter som finns med använd metod.

Ett rimligare sätt att kontrollera vore sannolikt att kontrollera för olika kommungrupper, då de har större likheter än kommuner inom olika riksområden. Detta sätt att utvärdera kostnadsutjämnningen innebär att kommuner med relativt låga kostnader alltid kommer att få ett försämrat utfall vid översyn av systemet. Samtliga utjämningsutredningar under 2000-talet har också föreslagit försämringar för Stockholmskommunerna och Region Stockholm.

Tabell 1 Sammantaget utfall för Stockholmskommunerna och Region Stockholm av samtliga kostnadsutjämningsutredningar under 2000-talet (kronor/invånare)

| | Utjämnings- kommittén 2022 | Kostnads- utjämnings- utredningen 2018 | Utjämnings- kommittén.08 | 2005 års uppföljning av utjämnings- systemet | Utjämnings- kommittén 2003 | Utjämnings- delegationen 2000 |
|----------------------|----------------------------------|---|-----------------------------|---|----------------------------------|-------------------------------------|
| Sthlm- kommunerna | -1 080 | -78 | -192 | -1 173 | -54 | - |
| Region Stockholm | -405 | -692 | -55 | -439 | -367 | -47 |

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 kostnadsutjämnningen gör och nu föreslås fortsätta göra.

Sverige har världens mest långtgående utjämningsystem som omfördelar över 200 miljarder kronor brutto. För att ett så omfattande system ska vara legitimt krävs att utjämnningen baseras på behov snarare än kostnader, på skillnader i förutsättningar och opåverkbara faktorer samt att systemet inte ska vara alltför komplicerat.

Nacka kommun kan konstatera att det nuvarande systemet brister på dessa punkter. För det första är utjämningsystemet extremt komplext och består av en inkomstutjämnning, ett femtontal kostnadsutjämningsmodeller, ett strukturbidrag och ett LSS-utjämningsystem. Gleshet kompenseras för på åtta olika sätt, dels inom kommunernas kostnadsutjämnning, dels inom strukturbidraget. Specifika kostnader i urbana miljöer beaktas i allt för liten grad. Det kan jämföras med Norge som har ett kostnadsutjämningsystem med bara totalt 30 variabler.

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. Till stor del är det en konsekvens av utjämningsystemet i sig, vilket blir en ond spiral. Till följd av utjämningsystemets konstruktion tvingas kommuner med låga nettokostnader antingen höja skatten eller spara i offentliga åtaganden. Givet högre kostnadslägen i övrigt i storstadslänen är det oftast kostnaderna som behöver sänkas, vilket i systemet legitimerar ytterligare förstärkt utjämning.

Bland de 50 kommuner med lägst nettokostnad (nettokostnadsavvikelse) 2023 återfinns alla 26 stockholmskommuner och i övrigt är det till stor del kommuner från storstadslänen Skåne och Västra Götaland.

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 i sin leverans.

I direktiven till utredningen framgår att uppdraget är att göra utjämningsystemen mer lättförståeliga, enklare samt mer transparenta. En enkel och stor förbättring vore att det generella statsbidraget lyfts ur inkomstutjämningen och i stället fördelas krona per invånare till alla kommuner, likt hur systemet fungerade före 2005. Då skulle kommunernas faktiska avgifter till systemet bli mer transparenta och enklare att förstå med enbart en mellankommunal utjämning. Föreslagen hybrid av mellankommunal utjämning och huvudsakligen statlig finansierad inkomstutjämning är inte alls transparent och därmed svår att förstå.

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 kostnadsutjämnningen redan beaktar. Dessa kommuner blir sålunda dubbelkompenserade för svagt befolkningsunderlag, vilket för övrigt är en faktor, vars kompensation kraftigt uppgraderas med kommitténs förslag.

Mot denna bakgrund är det Nacka kommuns uppfattning att kommitténs förslag medför fördömande effekter för kostnadsutjämnningssystemets 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 dubbelkompenserande. Regionalpolitiska åtgärder behöver hanteras inom ramen för andra system än den kommunalekonomiska utjämnningen.

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.

Utredningens förslag innebär att Stockholmskommunerna ska betala drygt 2 miljarder kronor mer till utjämningsystemet, jämfört med dagens nivåer. Det motsätter sig Nacka kommun starkt, givet de stora behov som finns i vårt län.

Ett sådant exempel är utjämning till följd av skillnader i kostnader för socialtjänst. Som Statskontoret påpekat i tidigare utvärderingar finns det en underkompensation av storstadskommunerna. Mycket tyder dessutom på att de senaste årens ökande brottslighet och sociala behov i storstadslänet gjort att denna underkompensation accentuerats.

I utredningens förslag framgår att utredningen har en övervikt 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.

Stockholmsregionen är inte en homogen grupp av kommuner, här finns såväl landets mest täta urbana miljöer som gles skärgårdsmiljö. En alltför långtgående utjämning, där skärgårdskommuner utifrån sin förhållandevisa närhet till storstaden behandlas som

pendlingskommun nära storstad, men där man inte tar hänsyn 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 detta 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. Indikatorerna framåt är också bekymmersamma, då antalet konkurser och varseltal ökar snabbt i länet, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft faller brant.

Befolkningstillväxten har halverats jämfört med 2010-talet, vilket kommer innebära en lägre tillväxttrend framöver. Detta kombinerat med en tidigare kraftig tillväxt, där många kostnader och åtaganden har tagits för länets infrastruktur. Kostnaderna för att växa inklusive infrastrukturella åtaganden har ökat och kommer att öka ännu mer framöver i framför allt storstadsnära kommuner. Mycket av den bästa marken är redan bebyggd och då blir det ännu dyrare att bygga framöver på mer svårbebyggda exploateringsmark. Därtill är det nya krav avseende exempelvis skyfallshantering, energiprestanda, masshantering och dylikt, vilket också ökar kostnaderna. Dessa förändringar har skett främst i närtid och framgår därmed inte i utredningens mer historiska sifferjämförelser mellan kommungrupper.

Att spä på denna pågående nedkylning och omställning i Stockholmskommunerna med förslagen i utjämningsystemen blir en dubbel utmaning. När Stockholmskommunerna förväntas att ytterligare kompensera övriga kommunsverige medför det svårigheter i att erbjuda en god och likvärdig välfärd i Stockholmskommunerna.

Vi vill se incitament för tillväxt i utjämningsystemet, både i termer av bostadsbyggande och ökad sysselsättning. Stockholmsregionen har historiskt sett stått för en stor del av tillväxten i landet. I Stockholmsregionen bor 23% av Sveriges befolkning men länet står för 40% av Sveriges BNP. Denna tillväxt är helt avgörande för hela landet bland annat genom att generera skatteintäkter för staten. Det är med andra ord viktigt för hela landet att Stockholmsregionen kan fortsätta utvecklas.

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. De kommuner som fått skattesatsen har i många fall samtidigt också fått ett avsevärt högre

kostnadsutjämningsbidrag. 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

Nacka kommun avstyrker höjningen av garantinivån och kommitténs bedömning att ”garantinivån bör (...) vara på en nivå som innebär att regleringsposten ligger så nära noll som möjligt”.

Regleringsposten kan förväntas höjas i takt med den demografiska utmaningen med en högre andel äldre. Att regleringsposten skulle vara så nära noll som möjligt innebär därmed att varje höjning av det generella statsbidraget skulle gå till kommuner med låg skattekraft. För systemets legitimitet är det av största vikt att det generella statsbidraget kommer alla kommuner till del med ett enhetligt belopp i kronor/invånare.

År 2005 avskaffades formellt sett det generella statsbidraget genom att det införlivades i inkomstutjämningsen. Det möjliggjorde en höjning av garantinivån från 100 procent till 115 procent för kommuner. På så sätt omvandlades inkomstutjämningsen från en inomkommunal utjämningsen till mestadels statligt finansierad inkomstutjämningsen. I praktiken är inkomstutjämningsen ett statsbidragsfördelningssystem. Kommuner med låg skattekraft får ett stort statsbidrag och kommuner med hög skattekraft får ett litet statsbidrag eller till och med ett negativt statsbidrag i de fall kommunens skattekraft är över 115 procent av rikets. 2005 års reform har kraftigt försämrat inkomstutjämningsens transparens. Kommuner med en skattekraft mellan 100 – 115 procent av rikets skattekraft får visserligen ett inkomstutjämningsbidrag, men betalar i praktiken en dold avgift, eftersom dessa kommuner bara får tillgodoräkna sig skillnaden mellan den egna skattekraften och garantinivån. Exempelvis får Huddinge kommun med en skattekraft på 106 procent ett inkomstutjämningsbidrag på 4 697 kronor/invånare och ett regleringsbidrag på 3 055 kronor/invånare med nuvarande system. Om det generella statsbidraget skulle brytas ur utjämningsystemet skulle Huddinge kommun (och alla kommuner) få ett generellt statsbidrag på 11 288 kronor/invånare, men betala en inkomstutjämningsavgift på 2 500 kronor/invånare. Nettoeffekten skulle alltså bli marginell (292 kronor/invånare), men systemet hade vunnit avsevärt i transparens. Nacka kommun avstyrker mot denna bakgrund förslaget om höjd garantinivån och föreslår att det generella statsbidraget återinföras som ett enskilt anslag i statens utgiftsområde 25.

Kap 5.3.4 Fastighetsavgiften bör införlivas i inkomstutjämningsen

Om det generella statsbidraget fortsätter att fördelas genom inkomstutjämningsen bör även kommunernas intäkter från fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämningsen. Idag skiljer sig intäkterna från 1 062 kronor/invånare. (Sundbyberg) och 5 593 kronor/invånare (maxkommun). Fastighetsavgiftens införande 2007 reglerades ekonomiskt genom finansieringsprincipen, då samtliga kommuner fick ett minskat

statsbidrag på 1 314 kronor/invånare. För Sundbybergs kommun har fastighetsavgiften således inneburit en förlustaffär och många Stockholmskommuner har haft liknande utfall. Om maxkommunen haft motsvarande skattekraftsökning, hade den kommunen bara fått behålla 15 procent av ökningen över riksgenomsnittet. Det finns inga starka skäl att ha en helt annan princip för fastighetsavgiften än för inkomstskatten och Nacka kommun föreslår därför att fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämnningen.

Kostnadsutjämnningen

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 miljarder kronor till 4,6 miljarder kronor 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 miljoner kronor, grundskolemodellen 2 200 miljoner kronor, gymnasiemodellen 1 900 miljoner kronor och äldreomsorgsmodellen 1 103 miljoner kronor. Den kommun som får mest erhåller 2 000 kronor/1-5-åring (förskolemodellen), 30 000 kronor/6-15-åring (grundskolemodellen), 37 000 kronor/16-18-åring (gymnasiemodellen) och 21 000 kronor/80+-åring (äldreomsorgsmodellen).

De stora kompensationskillnaderna 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 landsbygdskommunernas 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.

Nacka kommun är positiva till att gleshetsvariabeln har kompletterats med en ”ö-faktor” som mäter andelen invånare på öar utan broförbindelse. Måttet har en betydelse för att jämnar ut skärgårdskommunernas merkostnader för välfärdstjänster till öar utan broförbindelse.

”Ö-faktorn” föreslås dock enbart införas i utjämnningen 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. Speciellt inom äldreomsorgen återfinns stora kostnader till följd av långa restider, transportkostnader och personalkostnader. Kostnaderna för dessa insatser är så pass höga att privata aktörer inte vill åta sig brukare boende på öar utan broförbindelse, alltså en liknande problematik som ofta uppstår i glesbygd. Detta har utredningens förslag bara delvis beaktat.

Nacka kommun har även svårt att förstå varför öar som har fler än 1 500 invånare exkluderas från ”ö-faktorn”. Merkostnaderna för skärgårdskommuner upphör inte bara för att invånarantalet överstiger 1 500 invånare per ö utan snarare tvärtom.

Nacka kommuns åsikt 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 stockholmskommunernas 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 stockholmskommunerna 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. Det är en stor behovsskillnad om barnet bor i en liten kommun med elever med blandad socioekonomisk status eller om barnet bor i ett särskilt utsatt bostadsområde med många elever med svag socioekonomisk bakgrund. Nacka kommun föreslår därför att även socioekonomisk status på bostadsområdet, där eleven är folkbokförd bör beaktas. Detta sker redan i det socioekonomiskt index som används som

fördelningsgrund för Statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling och har så gjorts sedan dess införande år 2018.

Kommittén föreslår återigen en ökning av gleshetskompensationen från 1,2 miljarder kronor till 2,2 miljarder kronor en kraftig ökning så sent som 2020, då gleshetskompensationen även indexerades. Kommitténs resonemang för detta bygger huvudsakligen på att glesa kommuner har höga kostnader. Nacka kommun menar att detta inte är en övertygande argumentation. Den kommun som får högst bidrag erhåller 30 000 kronor per 6–15-åring i gleshetskompensation. Samtidigt som stödet ökat har tätortsgraden bland landsbygdskommuner ökat under hela 2000-talet.

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

Kommittén understryker synnerligen nogsamt 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 dubbelkompensation. Men denna utredning har nu svårförståeligt landat i helt motsatt uppfattning utifrån samma underlag och situation. Nacka kommun 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 Nacka kommun att även bostadsortens socioekonomiska status, där eleven är folkbokförd, bör beaktas.

Gymnasiemodellens gleshetskompensation ökar från 400 miljoner kronor till 1 300 miljoner kronor med kommitténs förslag. Den kommun som får högst gleshetsstöd föreslås erhålla 37 000 kronor per 16-18-åring, vilket motsvarar ett tillägg på 29 procent av den genomsnittliga gymnasiekostnaden. Kommittén menar utifrån Åsele kommun

som exempel (se sid 374f) 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 Lönefaktorn bör införas även i kostnadsutjämningsmodellen för vuxenutbildning

Kommittén föreslår en lönefaktor i kostnadsutjämningsmodellen för verksamhetsmodeller (förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg), men inte för kostnadsutjämningsmodellen för vuxenutbildning eller LSS. Detta är ologiskt, då det strukturella löneläget inte är lägre inom vuxenutbildning än övriga utbildningsområden. Nacka kommun föreslår därför 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 74000 kronor i nuvarande modell till 107 000 kronor per barn. Vår bedömning är att måttet har betydande validitetsproblem som variabel för omfördelning mellan kommunerna. Det beror dels på variabelns kommunindelning som består av bara ett fåtal grupper, där alla kommuner med färre än 70 000 invånare är indelade i en grupp med 256 kommuner med fem miljoner invånare. Detta är alldeles för trubbigt som omfördelningsvariabel mellan landets 290 kommuner. Variabeln beaktar inte i tillräcklig utsträckning att levnadskostnaderna är högre i storstadsområden. Ett exempel är boendekostnaderna bara antas vara marginellt högre i storstadsområdena än övriga kommuner. Kostnaderna för fritidsaktiviteter antas vara lika i hela landet, vilket dock inte stämmer (se SKR 2014). Sammantaget leder detta till att variabeln underskattar barnfattigdomen i storstadsområden och överskattar i mindre kommuner. Nacka kommun föreslår att gränsvärden för storstadsområden 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. Staten har infört ett antal riktade statsbidrag för att möta detta, exempelvis för skolsociala team och för insatser som avser barn som riskerar att begå brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet. Dessa statsbidrag kan i flera fall inte sökas av alla kommuner, utan är riktade till kommuner med särskilt stora utmaningar.

Stockholmskommunerna har getts större möjlighet att söka dessa bidrag än genomsnittskommunen. Det vore i detta läge väldigt motstridiga signaler om staten genom de riktade statsbidragen menar att Stockholmskommunerna har större behov än genomsnittet och samtidigt genom kostnadsutjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg

sänker det bedömda behovet bland Stockholmskommuner. Mot denna bakgrund avstyrker Nacka kommun 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.

Det finns två andra centrala faktorer som kommittén inte beaktar. För det första finansieras kollektivtrafikkostnaderna i Stockholms län av biljettintäkter i avsevärt högre utsträckning än i genomsnittet i riket. Detta tar inte systemet hänsyn till, vilket gör att Stockholms behov underskattas. För det andra finns ingen lönevariabel i kollektivtrafikmodellen till skillnad mot alla kostnadsutjämnings alla andra verksamhetsmodeller. Det vägda löneindexet för Stockholmskommuner bör användas, dvs 106,18 för Stockholm.

Kap 10 De regionalpolitiskt betingade permanenta införandebidragen bör tas bort för utjämningsystemens 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 kostnadsutjämnningen 2005. Att dessa föreslås vara kvar är problematiskt på flera sätt. För det första innebär det att 30 år gamla ändringar av utjämnningen inte har genomförts fullt ut. För det andra ingår en kraftig omfördelning genom kostnadsutjämnningens olika gleshetskompensationer. Kommuner som dessutom får ett strukturbidrag för svagt befolkningsunderlag dubbelkompenseras alltså i dagens och förslaget utjämningsystem, både genom strukturbidraget/det fasta införandebidraget och genom kostnadsutjämnningen. Dessa stöd har motiverats utifrån dess regionalpolitisk profil (se t ex SOU 2003:88). Det är Nacka 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. Regionalpolitiska åtgärder ska i stället genomföras inom ramen för det politikområdet och därmed också finansieras på korrekt sätt över statsbudgeten.

Mats Gerdau
Kommunstyrelsens ordförande
Nacka kommun

Victor Kilén
Stadsdirektör
Nacka kommun