



Sollentuna

Kommunstyrelsen

Dnr KS-2024/01104
Diarietkod: 012

Yttrande över remiss avseende SOU 2024:50 Utjämningsutredningen Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

I grunden anser Sollentuna 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. 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. Sollentuna kommuns viktigaste utgångspunkter är att;

- Utjämningsystemet bör utgå från ett långtgående kommunalt självstyre. I detta är det viktigt att beakta att det finns ambitions- och effektivitetsskillnader mellan landets kommuner. Kommuner med lägre kostnader ska inte straffas med hög kostnadsutjämnning.
- Systemet bör utgå från att det är strukturella skillnader och skillnader i behov som ska kompenseras för och att detta grundas på opåverkbara faktorer, inte på grund av regionalpolitiska skäl.
- Utjämningsystemet måste utgå från de behov som finns i samhället. Nuvarande system tar inte tillräcklig hänsyn till de utmaningar som finns i landets storstadsregioner när det gäller grov 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.
- Utjämningsystemet bör ge ökade incitament för tillväxt, vilket utredningen inte föreslår, trots att kommittédirektiven innehöll detta. Det bör finnas incitament för tillväxt i utjämningsystemet både i termer av bostadsbyggande och ökad sysselsättning, dvs utöver måttet skattekraft.

Sollentuna kommun menar att regeringen inte bör 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.



Sollentuna

Nedan lämnas synpunkter med hänvisning till respektive rubrik i utredningens slutrapport:

Inkomstutjämningsen

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 en högre skattesats 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

Kommittén skriver att ”garantinivån bör (...) vara på en nivå som innebär att regleringsposten ligger så nära noll som möjligt”. 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, vilket kraftigt försämrade inkomstutjämningsens transparens. Det möjliggjorde en höjning av garantinivån från 100 procent till 115 procent för kommuner. På så sätt omvandlades inkomstutjämningsen från en inomkommunal utjämnings till mestadels statligt finansierad inkomstutjämnings. 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 som i Sollentunas fall där kommunens skattekraft är över 115 procent av rikets. 2005 års reform har kraftigt försämrade inkomstutjämningsens transparens. Inkomstutjämningsystem behövs för att utjämna förutsättningar men det bör skiljas från statsbidraget.

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 inkomstutjämningsen 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 utjämnings. Föreslagen hybrid av mellankommunal



Sollentuna

utjämning och huvudsakligen statlig finansierad inkomstutjämning är inte alls transparent och därmed svår att förstå.

Sollentuna kommun avstyrker mot denna bakgrund förslaget om höjd garantinivå och föreslår att det generella statsbidraget återinförs som ett enskilt anslag i statens utgiftsområde 25.

Kap 5.3.4 Fastighetsavgiften bör införlivas i inkomstutjämningen

Om det generella statsbidraget fortsätter att fördelas genom inkomstutjämningen bör även kommunernas intäkter från fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämningen. Idag skiljer sig intäkterna från 1 062 kronor/invånare till 5 593 kronor/invånare för maxkommunen. Fastighetsavgiftens införande 2007 reglerades ekonomiskt genom finansieringsprincipen, då samtliga kommuner fick ett minskat statsbidrag på 1 314 kronor/invånare. 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 Sollentuna kommun föreslår därför att fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämningen.

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen generellt

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.

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. Utifrån regressionsanalyserna inkorporeras respektive utesluts variabler. Mer sällan förs resonemang om vilka orsakssambanden är. Det hade varit önskvärt.



Sollentuna

Vid tidigare utjämningsreformer har det 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 kostnadsutjämnningen, 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.

Kap 6.2.2 Den nya gleshetsvariabeln avstyrks

Kommittén konstaterar att nuvarande modell för att justera gör gleshet inte har förvaltats och inte kan uppdateras. I stället 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 gjort en känslighetsanalys av förändring av nivån.

Den nya gleshetsvariabeln innebär att gleshetskompensation ökar med 2,6 miljarder kronor till 4,6 miljarder kronor i förskole-, grundskole-, gymnasie- och äldreomsorgsmodellen. Denna fördubbling av kompensationen bygger på att glesa kommuner har höga kostnader. Kompensationsnivån skiljer sig kraftigt mellan olika verksamheter. Förskolemodellen omfördelar 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 kr/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.

Sollentuna kommuns åsikt är att detta inte är ett tillräckligt beslutsunderlag för att genomföra en omfördelning i den här storleksordningen och avstyrker förslaget.



Sollentuna

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 förslaget.

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. Sollentuna 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 trots en kraftig ökning så sent som 2020, då gleshetskompensationen även indexerades. Kommitténs resonemang för detta bygger huvudsakligen på att glesa kommuner har höga kostnader. Sollentuna 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 fördelningsmodeller. Den förra utjämningsutredningen sade därför nej på grund av denna



Sollentuna

risk för dubbel kompensation. Men denna utredning har nu svårförståeligt landat i helt motsatt uppfattning utifrån samma underlag och situation. Sollentuna 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 gymnasiemodellen

I likhet med övriga utbildningsdelmodeller föreslår kommittén att en ny ersättning för socioekonomi införs, vilken inte heller i gymnasieskolemodellen tar hänsyn till bostadsortens socioekonomiska status. Det är mer betungande för en kommun att motarbeta låg socioekonomisk status när även bostadsorten har en svag socioekonomi. Därför föreslår Sollentuna 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, 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 kostnadsutjämnings för vuxenutbildning

Kommittén föreslår en lönefaktor i kostnadsutjämnings budgettunga verksamhetsmodeller (förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg), men inte för kostnadsutjämnings för vuxenutbildning. Detta är ologiskt, då det strukturella löneläget inte är lägre inom vuxenutbildning än övriga utbildningsområden. Sollentuna 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 74 tusen kronor i nuvarande modell till 107 tusen 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



Sollentuna

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. Om regeringen går vidare med förslaget föreslår Sollentuna kommun att gränsvärden för storstadsområden ökar inom variabeln låg standardkostnad höjs.

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 kostnadsutjämnings individ- och familjeomsorg sänker det bedömda behovet bland Stockholmskommuner. Mot denna bakgrund avstyrker Sollentuna 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 kostnadsutjämnings.

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.

LSS-utjämnings

Kap 9 LSS-utjämnings bör bli mindre påverkbar

Sollentuna kommun tillstyrker förslaget att personalkostnadsindex tas bort som indikator på vårdtyngd då samband inte kunnat påvisas. I framtiden bör en modell eftersträvas som är mindre påverkbar än idag genom att antal beslutade insatser ersätts som bas för omfördelning.



Sollentuna

Införandebidragen

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

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.

Kap 11 Införandebidrag

Kommittén föreslår fyra nya införandebidrag samt att tidigare strukturbidrag omformas till ett permanent införandebidrag. Givet förändringarnas påverkan på kommuners ekonomi är övergångslösningar rimliga. Dock saknas en analys av vad behovet av omfattande införandebidrag innebär för utjämningsystemets legitimitet. Vad säger det om återkommande utjämningsutrednings träffsäkerhet när de behöver balanseras med omfattande införandebidrag, i synnerhet när de ackumuleras över flera generationer av utjämningsystem?