



Yttrande över remiss Utjämningsutredningen Nätt och jämnt, SOU 2024:50

Vallentuna kommun anser i grunden att det är positivt med ett utjämnings-system. 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.

Vallentuna kommuns viktigaste synpunkter 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 kostnadsutjämning.
- 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. Tvärtom ser vi att de centrala delarna av förslagen istället 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 procent av Sveriges befolkning och länet står för 40 procent 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.





Vallentuna kommun anser att regeringen inte bör gå vidare med kommitténs förslag, utan i stället tillsätta en ny utredning. Utredningen bör få i uppdrag att ta fram ett utjämningsystem som baseras på behov, inte kostnader samt förenklar systemet. Uppdraget bör också omfatta att bygga ett utjämnings-system som skapar förutsättningar för tillväxt.

Vallentuna kommun lämnar följande synpunkter med hänvisning till respektive rubrik i utredningens slutrapport:

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 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 infördes i inkomstutjämnningen, vilket kraftigt försämrade inkomstutjämnningens transparens. Det möjliggjorde en höjning av garantinivån från 100 procent till 115 procent för kommuner. På så sätt omvandlades inkomstutjämnningen från en inomkommunal utjämnning till mestadels statligt finansierad inkomstutjämnning. I praktiken är inkomstutjämnningen 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. 2005 års reform har kraftigt försämrade inkomstutjämnningens 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 inkomstutjämnningen 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 utjämnning. Föreslagen hybrid av mellankommunal utjämnning och huvudsakligen statligt finansierad inkomstutjämnning är inte alls transparent och därmed svår att förstå.





Vallentuna 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 inkomstutjämnings

Om det generella statsbidraget fortsätter att fördelas genom inkomstutjämnings bör även kommunernas intäkter från fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämnings. 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. Vallentuna kommun föreslår därför att fastighetsavgiften införlivas i inkomstutjämnings.

Kostnadsutjämnings

Kostnadsutjämnings 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 utjämnings.

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 såsom demografi, socioekonomi eller geografi. Utifrån regressionsanalyserna inkorporeras respektive utsluts variabler. Mer sällan förs resonemang om vilka orsakssambanden är. Det hade varit önskvärt. Vid tidigare utjämningsreformer har det funnits tydliga systemfel som behövt 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 kostnadsutjämnings, 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 för gleshet inte har förvaltats och inte kan uppdateras. I stället föreslås 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 kronor/80+-åring (äldreomsorgsmodellen). De stora skillnaderna i kompensation 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.

Vallentuna 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 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 det bara





beaktar det enskilda barnets status och bortser från bostadsortens socioekonomiska status. Det är en stor skillnad i behov 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. Vallentuna 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. Vallentuna 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 risk för dubbelkompensation. Men denna utredning har nu svårförståeligt landat i helt motsatt uppfattning utifrån samma underlag och situation. Vallentuna kommun önskar transparent hantering av detta och avstyrker förslaget för att undvika parallell och osynkroniserad dubbelkompensation.

Kap 6.6 Lönefaktorn bör införas även i kostnadsutjämnningen för vuxenutbildning

Kommittén föreslår en lönefaktor i kostnadsutjämnningens budgettunga verksamhetsmodeller (förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg), men inte för kostnadsutjämnningen för vuxenutbildning. Detta är ologiskt, då det strukturella löneläget inte är lägre inom vuxenutbildning än övriga utbildningsområden. Vallentuna 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 att 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 Vallentuna 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 Vallentuna 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 kostnadsutjämnings alla andra verksamhetsmodeller. Det vägda löneindexet för Stockholmskommuner bör användas.

LSS-utjämnningen

Kap 9 LSS-utjämnningen bör bli mindre påverkbar

Vallentuna 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.





Införandebidragen

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

Kommittén föreslår även att de 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 så önskas. 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.

