

**SAMMANTRÄDESPROTOKOLL**

Sammanträdesdatum: 2019-05-02

## § 129

**Yttrande över remiss: Översyn av kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)  
KSN-2019-0475****Beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

**att** avge yttrande till finansdepartementet enligt ärendets **bilaga 1**.**Sammanfattning**

Finansdepartementet har remitterat betänkandet ”Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)” till Uppsala kommun för yttrande senast den 17 maj.

Utredningen har sett över den del av utjämningsystemet som avser kommunernas och landstingens kostnader för obligatoriska verksamheter, den så kallade kostnadsutjämningsen. I uppdraget ingick att se över om dagens system i tillräcklig grad fångar samhällsförändringar som påverkar kostnaderna. Däri innefattades att bedöma om tillräcklig hänsyn tas till flyktingmottagandet samt att se över de ersättningar som går till glesare delar av landet.

**Beslutsgång**

Ordförande ställer föreliggande förslag med redaktionella ändringar mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

**Beslutsunderlag**

Förvaltningens skrivelse den 17 april 2019.

Handläggare  
Hussein Abdalla Aziza  
Anderson Tomas

Datum  
2019-05-03

Diarienummer  
KSN-2019-0475

Kommunstyrelsen

## Yttrande över remiss: Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting SOU 2018:74

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till finansdepartementet enligt ärendets **bilaga 1**.

### Ärendet

Finansdepartementet har remitterat betänkandet ”Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)” till Uppsala kommun för yttrande senast den 17 maj.

Utredningen har sett över den del av utjämningsystemet som avser kommunernas och landstingens kostnader för obligatoriska verksamheter, den så kallade kostnadsutjämningen. I uppdraget ingick att se över om dagens system i tillräcklig grad fångar samhällsförändringar som påverkar kostnaderna. Däri innefattades att bedöma om tillräcklig hänsyn tas till flyktmottagandet samt att se över de ersättningar som går till glesare delar av landet.

En sammanfattning av betänkandets förslag finns att läsa i ärendets **bilaga 2**. Betänkandet finns att läsa i sin helhet på följande länk:

<https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/lite-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>

### Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret. I beredningen har förvaltningen deltagit i en remisskonferens vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och fört dialog med ett antal kommuner med liknande förutsättningar som Uppsala.

### Föredragning

Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner att tillhandahålla lagstadgad service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden. Utjämningen sker för de kostnader en kommun förväntas ha utifrån befolkningens sammansättning, gleshet i bebyggelsen och vissa strukturella

produktionsförutsättningar. Systemet ska inte utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet och kostnaderna ska inte vara påverkbara.

Staten har ingen del i finansieringen av kostnadsutjämningen utan systemet finansieras solidariskt genom omfördelningar mellan kommunerna. Bidragen och avgifterna mellan kommunerna bygger på skillnader i standardkostnader, beräknade teoretiska kostnader givet en kommuns förutsättningar, för de olika obligatoriska verksamheter som ingår i utjämningsystemet.

I det aktuella förslaget tillförs kostnadsutjämningen en modell för utjämning inom vuxenutbildningen, som hittills inte ingått i systemet. De enda kvarvarande obligatoriska verksamheter som inte skulle omfattas av utjämningsystemet är folkbiblioteken och insatser till personer med funktionsnedsättning enligt Socialtjänstlagen (SoL). För folkbiblioteken har utredningen inte kunnat finna någon koppling mellan kostnadsnivå och strukturella förhållanden. För utjämning för insatserna inom SoL hänvisar utredningen till den så kallade LSS-utredningen.

Utredningen konstaterar att dagens kostnadsutjämning i huvudsak fyller sitt syfte och har stor legitimitet med undantag för ett fåtal delmodeller

I förslaget till yttrande i **bilaga 1** instämmer Uppsala kommun i med utredningens konstaterande, att dagens kostnadsutjämning i huvudsak fyller sitt syfte. Uppsala kommun välkomnar i yttrandet de metoduppdateringar, den aktualisering och den årliga nettoprisindexeringen av de olika merkostnadsberäkningarna som föreslås.

Vad gäller de delmodeller som är mest ifrågasatta, modellerna för löneläge och kollektivtrafik, instämmer Uppsala kommun i den kritik som lyfts fram. Utredningens förslag vad gäller delmodellen för löneläge förbättrar inte modellens legitimitet. Förslaget inom delmodellen för kollektivtrafik lever inte upp till principen att systemet ska utjämna för strukturella kostnader inom kommunernas obligatoriska verksamheter.

För utredningens förslag i de övriga delmodellerna redovisar Uppsala kommun i yttrandet sin syn och förslag på förbättringar med utgångspunkt i hur legitimiteten i systemet kan stärkas och möta de principer som ska styra kostnadsutjämningen.

#### *Delmodellen för löneläge*

Mot bakgrund av att det kan finnas strukturella aspekter i skillnaderna i löneläge mellan kommunerna anser Uppsala kommun att det behövs en regressionsmodell för löneindex som på ett rättvisande sätt fångar strukturella löneskillnader mellan samtliga kommuner och inte bara för kommuner med de allra högsta lönekostnaderna som är fallet med den förslagna modellen.

Utredningen föreslår en uppdatering av den statistiska modellen för kommunernas lönekostnadsindex med aktuella data. I den ingår variablerna *andel av befolkningen 16 år och äldre som inte arbetar i kommun- eller landstingssektorn, priset för bostadsrätter i länet och*

*taxeringsvärdet för småhus i kommunen.* Uppdateringen med aktuella data har fördubblat modellens känslighet för sysselsättningsvariabeln och taxeringsvärdet för småhus medan variabeln pris på bostadsrätter nästan har förlorat hela sin effekt på modellen.

Utredningens egen utvärdering av modellen visar att variablerna i modellen har ett svagt förklaringsvärde för lönekostnadsnivån i kommuner med ett index under 100, det vill säga med ett lägre löneläge sett gentemot genomsnittet för riket. Utredningen föreslår därför en utjämning som är unik för delmodellen jämfört med andra modeller i systemet. Alla kommuner under genomsnittet ska oavsett löneläge betala samma avgift, 388 kronor per invånare. Resultatet är att 254 kommuner, bland dem 21 kommuner med index över 100, ska kompensera 36 storstadskommuner med 2,4 miljarder kronor.

#### *Delmodellen för kollektivtrafik*

I förslaget till yttrande ser inte Uppsala kommun att delmodellen för kollektivtrafik lever upp till principen att kostnadsutjämningsystemet ska utjämna för strukturella kostnader inom kommunernas obligatoriska verksamheter. Detta eftersom merparten av kommunerna har lämnat över huvudmannaskapet för kollektivtrafiken till landstingen och regionerna.

Trots att de flesta kommunerna lämnat över huvudmannaskapet föreslås modellens standardkostnad även fortsättningsvis delas till hälften mellan län och kommuner. Utredningen redogör inte för skälen till detta. Följden är att kommunerna i Uppsala län, som växlade över 49 öre i skatt till landstinget år 2012, enligt förslaget ändå ska betala en utjämningsavgift om 195 kronor per invånare.

Då utredningen även föreslår en egen regressionsmodell för kollektivtrafik för kommuner och landsting som fortfarande delar huvudmannaskapet för kollektivtrafiken finns det ingen anledning att kommuner som lämnat över huvudmannaskapet till landstinget ska fortsätta stå för hälften av standardkostnaden för kollektivtrafiken.

#### *Övriga delmodeller*

Vad gäller delmodellerna för de pedagogiska verksamheterna i kostnadsutjämnigen tillstyrker Uppsala kommun i förslaget till yttrande att delmodellerna tillförs komponenter som fångar kostnadsskillnader som beror på socioekonomiska förhållanden. Utifrån skollagens formuleringar om resursfördelning efter behov fördelar idag många kommuner resurserna inom förskola och skola utifrån socioekonomiska förhållanden.

Strukturen på det socioekonomiska index som föreslås användas inom delmodellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg anser Uppsala kommun bör gälla även i delmodellerna för förskoleklass, grundskola och gymnasium.

För delmodellen i förskoleklass och grundskola föreslår utredningen inte ett socioekonomiskt index med hänvisning till den socioekonomiska profilen i det riktade statsbidraget "Statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling" som utredningen anser ska vara kvar efter 2020. Uppsala kommun förordar, förutom att modellen ska tillföras en socioekonomisk

komponent enligt ovan, att det riktade statsbidrag omvandlas till ett generellt statsbidrag som kommer samtliga kommuner till del.

Valet av variabel i det socioekonomiska indexet i delmodellen för gymnasieskola, *andelen ungdomar som inte är inskrivna i gymnasieskolan*, är mindre träffsäker som indikator för kostnadsskillnader som beror på skillnader i socioekonomiska förhållanden mellan kommunerna. Valet av variabel riskerar att missgynna kommuner som arbetar för att attrahera ungdomar från socioekonomiskt svag bakgrund till gymnasieutbildning och minska avhopp.

Uppsala kommun ställer sig positiv till förslaget att införa av en ny delmodell för kommunal vuxenutbildning. Uppsala kommun anser dock inte att andelen studerande bör ingå i korrigeringsvariabeln *sysselsättningen i kommunen*. Uppsala har i likhet med andra universitets- och högskoleorter ett relativt stort antal studerande unga vuxna. En korrigeringsfaktor som innefattar antalet studerande gör därför att kommunens behov av vuxenutbildning underskattas. Eftersom de flesta som läser svenska för invandrare inte är nyanlända, fångar inte heller den variabel som valts som beräkningsgrund i modellen det verkliga behovet.

För delmodellen individ- och familjeomsorg, anser Uppsala kommun att variabeln *andel befolkning med försörjningsstöd längre än sex månader* fortsatt bör ingå. Det är en stabil variabel över tid som fångar både behovet av ekonomiskt bistånd och av kommunala arbetsmarknadsinsatser.

I yttrandet välkomnar Uppsala kommun förslagen till förändringar i delmodellen äldreomsorg. De empiriska beräkningarna av normkostnader i delmodellen är dock gamla och bör uppdateras. Äldreomsorg är den delmodell som omfördelar mest i kostnadsutjämnings-systemet och förväntas öka i betydelse på grund av den demografiska förändringen. Äldres behov kan därtill förväntas förändras över tid med hänsyn till exempelvis förbättrad hälsa. Om inte kostnadsberäkningarna aktualiseras kan den föreslagna modellen behöva genomgå revideringar relativt snart.

#### *Förslagets ekonomiska effekter*

Om förslaget genomfördes i sin helhet skulle utjämningen omfördela ytterligare 2,3 miljarder kronor och omfatta ett netto om 8,5 miljarder kronor. 196 kommuner får ett förbättrat utfall, varav 15 kommuner får ett förbättrat utfall med över 2 000 kronor per invånare. 24 kommuner får ett försämrat utfall med över 500 kronor per invånare.

För Uppsala kommuns del skulle förslaget innebära en avgiftshöjning med 674 kronor per invånare till totalt 3 280 kronor per invånare räknat för år 2018. Sammanlagt skulle det innebära en kostnadsutjämningsavgift om cirka 719 miljoner kronor, jämfört med 571 miljoner kronor med nuvarande system. Merparten av avgiftsökningen finns inom individ- och familjeomsorg och kollektivtrafik. Uppsala kommuns standardkostnad, den beräknade strukturella kostnaden, understiger genomsnittet för riket nästan i alla delmodeller.

Förslaget föreslås träda i kraft år 2020. Vid tidigare förändringar i utjämningsystemen har bidragsminskningar eller avgiftsökningar mildrats genom ett tillfälligt införandebidrag som finansieras gemensamt av kommunerna. Utredningen föreslår ett införandebidrag under tre år där bidragsminskningen respektive avgiftsökningen begränsas till högst 300 kronor per invånare och år.

*Ekonomiska konsekvenser*

Inte aktuellt i föreliggande ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Ola Hägglund  
Ekonomidirektör

Handläggare  
Hussein Abdalla Aziza

Datum  
2019-05-03

Diarienummer  
KSN-2019-0475

Finansdepartementet  
[fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)  
[fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se](mailto:fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se)  
Ert dnr: Fi2008/03212/K

## Yttrande över remiss Översyn av kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting SOU 2018:74

Finansdepartementet har remitterat ovan rubricerad remiss till Uppsala kommun för yttrande.

Uppsala kommuns ställningstaganden i yttrandet utgår från hur utredningens förslag lever upp till de grundläggande principer som ska styra kostnadsutjämningsen, exempelvis att utjämningsen ska kompensera för kostnadsskillnader som beror av opåverkbara, strukturella förhållanden, samt hur förslagen påverkar systemets legitimitet. Yttrandet avgränsas till att omfatta kostnadsutjämningsen för kommuner.

### Allmänt

Uppsala kommun styrker förslagen till metoduppdateringar samt aktualisering och årlig nettoprisindexering av de olika merkostnadsberäkningarna. Därtill välkomnar Uppsala kommun att statistiska metoder i större utsträckning används i beräkningens av kommunernas standardkostnader.

Uppsala kommun tillstyrker att delmodellerna i högre grad blir verksamhetsorienterade genom att kompensation för befolkningsförändringar, gles bebyggelse och socioekonomiska förhållanden integreras i verksamhetsdelmodellerna. Uppsala kommun stödjer också utredningens förslag att delmodellen för barn och unga med utländsk bakgrund ska utgå när de socioekonomiska förhållandena byggs in verksamhetsdelmodellerna

Uppsala kommun anser inte att utredningens förslag vad gäller delmodellen för löneläge förbättrar modellens legitimitet. En ny modell som fångar de strukturella skillnaderna i löneläge mellan alla kommuner på ett rättvisande sätt bör tas fram.

Förslaget inom delmodellen för kollektivtrafik lever inte upp till principen att systemet ska utjämna för strukturella kostnader inom kommunernas obligatoriska verksamheter. Kommuner som har lämnat över ansvaret för kollektivtrafik till landsting ska inte omfattas av utjämningsen.

I det följande utvecklar Uppsala kommun sin syn på utredningens förslag vad gäller

delmodellerna för löneläge och kollektivtrafik, samt redovisar synpunkter på förslagen inom några av de andra modellerna.

### **Delmodellen för löneläge**

Uppsala kommun instämmer i den kritik som riktats mot den nuvarande löne modellen och som lyfts fram i utredningen. Uppsala kommun anser inte att utredningens förslag till uppdatering av löne modellen kommer att förbättra modellens legitimitet. Den asymmetriska kompensation som blir följden av att kommuner med ett löneindex under 100 betalar samma avgift är ett förfarande som är unikt för denna delmodell sett gentemot övriga.

Mot bakgrund av att det kan finnas strukturella aspekter i skillnaderna i löneläge mellan kommunerna anser Uppsala kommun att det behövs en regressionsmodell för löneindex som på ett rättvisande sätt fångar strukturella löneskillnader mellan samtliga kommuner, även inkluderat glesbygdskommuner med högt löneläge.

### **Delmodellen för kollektivtrafik**

Uppsala kommun anser inte att delmodellen för kollektivtrafik lever upp till principen att kostnadsutjämnings systemet ska utjämna för strukturella kostnader inom obligatoriska verksamheter. Eftersom merparten av kommunerna har lämnat över huvudmannaskapet för kollektivtrafiken till landstingen borde utredningen övervägt en ny modell för utjämning enbart mellan landsting.

För kommuner som betalar en avgift i systemet innebär kostnadsutjämnings för kollektivtrafik en omfördelning av resurser från kommunala verksamheter till verksamheter inom landstingens ansvar. Motsatsen gäller för kommuner som tar emot bidrag i utjämnings, där landstingen genom utjämnings subventionerar kommunal verksamhet.

En statlig delfinansiering som sänker kostnaderna för kollektivtrafiken i Stockholms län skulle skapa förutsättningar för en modell som på ett mer rättvisande sätt fångar kostnadsskillnader i kollektivtrafik landstingen emellan.

### **Delmodellerna för pedagogiska verksamheter**

Uppsala kommun tillstyrker att delmodellerna tillförs en ny komponent som fångar kostnadsskillnader som beror på socioekonomiska förhållanden.

Uppsala kommun ställer sig därför positiv att det socioekonomiska indexet för modellen förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg bygger på *andel folkbokförda barn 1–5 år som inte har någon förälder med eftergymnasial utbildning, andel barn 1–5 år som bor i ett hushåll med låg disponibel inkomst samt andel barn 1–5 år med minst en förälder som har haft uppehållstillstånd i högst fyra år.*

Uppsala kommun anser att ett socioekonomiskt index i delmodellen för förskoleklass och grundskola bör införas på samma sätt och i samma struktur som i delmodellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Utredningen hänvisar i sammanhanget till den socioekonomiska profilen i det riktade statsbidraget ”Statligt stöd för stärkt likvärdighet och



kunskapsutveckling” som utredningen anser ska vara kvar efter 2020. Uppsala kommun förordar istället att det riktade statsbidrag omvandlas till ett generellt statsbidrag som kommer samtliga kommuner till del.

Uppsala kommun instämmer i behovet av ett socioekonomiskt index i delmodellen för gymnasieskola men anser inte att utredningens förslag lever upp till principerna för utjämnningen. Variabeln *andelen ungdomar som inte är inskrivna i gymnasieskolan* är mindre träffsäker som indikator för kostnadsskillnader som beror på skillnader i socioekonomiska förhållanden mellan kommunerna. Valet av variabel riskerar att missgynna kommuner som arbetar för att attrahera ungdomar från socioekonomiskt svag bakgrund till gymnasieutbildning och minska avhoppet. Ett socioekonomiskt index i samma struktur som för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg borde kunna kompensera för att elever från olika socioekonomiska förutsättningar har olika behov av stöd under sin studietid.

Uppsala kommun ställer sig positiv till införande av en delmodell för kommunal vuxenutbildning. Uppsala kommun anser inte att andelen studerande bör ingå i korrigeringsvariabeln *sysselsättningen i kommunen*. Uppsala kommun, i likhet med andra universitets- och högskoleorter, har ett relativt stort antal studerande. En korrigeringsfaktor som innefattar antalet studerande underskattar därmed Uppsala kommuns behov.

Kommunstyrelsen anser också att antalet nyanlända 20–64 år som haft uppehållstillstånd i högst fyra år inte på ett rättvisande sätt fångar kommunens behov av svenska för invandrare (SFI). För närvarande utgör nyanlända omkring 40 procent av de som studerar SFI i kommunen, men vanligtvis brukar andelen vara betydligt lägre.

### **Modellen för individ- och familjeomsorg (IFO)**

Uppsala kommun anser att variabeln *andel befolkning med försörjningsstöd längre än sex månader* är en stabil variabel som fångar både behovet av ekonomiskt bistånd och av kommunala arbetsmarknadsinsatser. Kommunen anser därför att variabeln fortsatt bör ingå i delmodellen. I övrigt instämmer Uppsala kommun i utredningens förslag till nya variabler i delmodellen.

### **Modellen för äldreomsorg**

Uppsala kommun välkomnar förslagen till förändringar vad gäller civilstånd i beräkningen av normkostnader. Att normkostnaderna bygger på empiriska beräkningar från 2009 anser Uppsala kommun är en svaghet som bör åtgärdas. På så sätt skulle delmodellen bli mer robust och vinna i legitimitet.

Kommunen ställer sig även positiv till att delmodellen kompletteras med en kompensation för hemtjänst för åldersgruppen 65–79 år.

### **Delmodellen för infrastruktur och skydd**

Uppsala kommun välkomnar utredningens förslag att kompensationen för gator och vägar och räddningstjänst grupperas i en ny delmodell för infrastruktur och skydd. Det är positivt att

Trafikverkets indelning i klimatzoner används i delmodellen, men kommunen anser att klimat- och ortstilläggen bör uppdateras med aktuella data.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling  
Ordförande

Lars Niska  
Sekreterare

# Sammanfattning

## Uppdraget

Den kommunalekonomiska utjämningen består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/-avgift. Jag har haft regeringens uppdrag att utreda och uppdatera kostnadsutjämningen. I direktiven anges att översynen ska överväga om det nuvarande systemet i tillräcklig grad fångar upp större samhällsförändringar och med anledning av detta eventuellt föreslå förändringar i de delmodeller som finns, nya delmodeller eller om delmodeller ska utgå. I uppdraget ingår också att analysera möjligheterna att förenkla utjämningen.

Förändringarna föreslås genomföras år 2020, vilket ställer krav på en snabb beredning i regeringskansliet.

## Utgångspunkter

Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden.<sup>1</sup> Systemet ska alltså inte utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjämningen är solidariskt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del i finansieringen, till skillnad mot inkomstutjämningen.

I huvudsak grundar sig utjämningen på skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur. Strukturellt betingade kostnadsskillnader förutsätts kunna härledas med utgångspunkt i nettokostnader för olika verksamheter som redovisas i räkenskapssammandragen för kommuner och landsting. Att strikt kunna avskilja

---

<sup>1</sup> I betänkandet används "landsting" för såväl de som benämns landsting som de som benämns region.

kostnader för ambitionsnivå respektive effektivitet från strukturella kostnadsskillnader låter sig inte göras i brist på sådan uppdelning i statistiken. Jag har därför valt att i vissa fall föreslå utjämning trots att kostnadsskillnader inte kan påvisas i räkenskaperna.

En vanlig missuppfattning är att utjämningsystemet ger kommuner och landsting kompensation för de kostnader man faktiskt valt att ha, till exempel om man har många mindre skolenheter, en omfattande politisk organisation eller hög andel inhyrd personal. Så är inte fallet. Utjämning sker för de kostnader man förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Kostnadsutjämningen är i allt väsentligt opåverkbar.

Jag har utgått från att kostnadsutjämning precis som i dag ska ske för obligatoriska verksamheter med tyngdpunkt på vård, skola och omsorg i kommunerna, hälso- och sjukvård i landstingen och kollektivtrafik för både kommuner och landsting.

Utredningen har genomfört en enkät till samtliga kommunstyrelseordförande och landstingsstyrelseordförande. Resultatet kan sägas innebära att det finns en betydande legitimitet för systemet i sin helhet. Den kritik som riktas mot systemet avser främst enskilda delmodeller som löner, individ- och familjeomsorg och kollektivtrafik.

## Förenkling

Mitt uppdrag har också i likhet med föregående utredningars gällt möjligheten att förenkla systemet. Jag har endast i mindre grad kunnat föreslå detta. Den tydligaste förenklingen är förslaget att det antal befolkningsgrupper som finns i den så kallade kostnadsmatrisen för hälso- och sjukvård minskas från 852 stycken till 22.

Det finns en ganska spridd uppfattning att systemet är synnerligen svårt att förstå. Jag tycker det är överdrivet. Det är många variabler som ingår i systemet, en bit över hundra. Vissa beräkningar är avancerade. Men det innebär inte i sig att systemet är så pass komplext att det är obegripligt. I varje fall har utredningen vinnlagt sig om att beskriva systemet och bakgrunden till de förändringar som föreslås så väl som möjligt. Därmed bidrar betänkandet förhoppningsvis till en viss förenkling och framför allt ökad förståelse.

## Aktualitet

En viktig synpunkt som förts fram från både kommuner och landsting gäller systemets aktualitet. Samhällsförändringar sker ofta snabbt, till exempel den plötsliga uppgången i flyktingmottagande hösten 2015. Strukturella förändringar får genomslag i utjämnningen först efter två år, vilket innebär att om mina förslag genomförs 2020 kommer de att vila på 2018 års data. Vidare har en rad kostnadsposter inte uppdaterats alls sedan den förra utredningen. Exempel finns på merkostnadsberäkningar som daterar sig till nittiotalet.

Att kostnadsutjämnningen präglas av en viss eftersläpning är ofrånkomligt. Alternativet till utfallssiffror, som med nödvändighet blir tillgängliga med viss eftersläpning, är prognoser. Jag föreslår dock en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller. Dessa medför i sig betydande skillnader mot dagens utjämnings. Uppdateringar är en av de viktigaste förklaringarna till de sammanlagda effekterna av förslagen. Jag föreslår vidare en högre grad av indexering än i nuvarande system i syfte att bibehålla systemets aktualitet under en längre tid.

## Socioekonomi inklusive flyktingmottagande

Utgångspunkten för kostnadsutjämnning är alltså att man kan identifiera de kostnadsskillnader mellan kommunerna respektive landstingen som speglar olika strukturella förhållanden. Eftersom analysen görs på aggregerad nivå (mellan kommuner eller mellan landsting) syns inte alltid omfördelningar som sker inom kommuner och landsting vilket medför att kostnadsskillnader inte alltid kan utläsas ur statistiken. Faktum är att kommuner med en svag socioekonomi ofta har lägre kostnader för skolan än andra. Detta har inneburit att någon socioekonomisk kompensation i dag inte förekommer på områden som förskola, fritidshem samt grundskola.

Här vill jag peka på att det redan i dag förekommer utjämnning utan att kostnadsskillnader kan spåras i räkenskapsammandraget. Detta gäller exempelvis äldreomsorgsmodellens språkkompensation.

Jag menar att utjämnningen inom skolväsendet precis som i äldreomsorgen bör ta hänsyn till skillnader i behov utöver det som går att avläsa i form av strikta skillnader i kostnader. Det bör rimligen finnas

fördyrande omständigheter när det gäller att bedriva förskole- och grundskoleverksamhet i kommuner med svagare socioekonomi.

Jag föreslår därför att utjämning på socioekonomisk grund ska införas inom förskolan. Kompensationen baseras på barnens hemförhållanden.

Beträffande grundskolan har riksdagen – efter förslag utgående från Skolkommissionens (U 2015:35) betänkande – fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslår jag ingen ytterligare socioekonomisk utjämning för grundskolan. Däremot redovisas hur det riktade statsbidraget kan ersättas av en kombination av generell statsbidrag och en socioekonomisk kompensation i kostnadsutjämningen.

Vidare föreslår jag en justering av programvalsfaktorn för gymnasieskolan vilket ger en något tydligare socioekonomisk profil i modellen.

En helt ny delmodell införs avseende kommunal vuxenutbildning inklusive Svenska för invandrare (SFI). Den speglar skillnader i socioekonomi och inte minst flyktingmottagande mellan kommunerna.

Delmodellen för individ- och familjeomsorg är en av de mest kritiserade. Den anses ge kommunerna negativa incitament i ansträngningarna med att stötta människor med försörjningsstöd att komma över i egen försörjning. Därför föreslår jag en förändring i variablerna som ligger till grund för utjämning inom detta område. Förändringen innebär att utjämningen präglas mer av levnadsvillkor än av den kommunala verksamhetens utformning.

I kostnadsmatrisen för hälso- och sjukvård tas nuvarande variabel för andel av befolkningen som bor i småhus bort, eftersom den speglar bebyggelsestruktur snarare än vårdbehov. Dessutom införs kompensation för skillnader i utbildningsnivå som anses vara en viktig socioekonomisk bestämningsfaktor för befolkningens hälsa.

## Gles bebyggelse

Jag föreslår en rad uppdateringar av beräkningar av merkostnader vid gles bebyggelse liksom merkostnader för administration, uppvärmning, räddningstjänst, byggkostnader samt gator och vägar i mindre

glesbygdskommuner. Nuvarande merkostnader är i allmänhet beräknade i 2010 års prisnivå och är därmed kraftigt urholkade. Vidare föreslår jag att en helt ny glesbygdsfaktor förs in i utjämningsen för förskolan samt en ökning av kompensationen för hemtjänst i glesbygd.

I landstingens delmodell för hälso- och sjukvård har modelleringen av glesbygdsförhållanden uppdaterats med befolkningen 2016, kostnadsersättningen räknats upp och kompensationen för ambulanstransporter i glesbygd ökas.

I utjämningsen för merkostnader för verksamhet i områden med gles bebyggelse görs sedan nittioalet simulerade utplaceringar av fiktiva enheter inom till exempel skola, hemtjänst och primärvård. Detta sker med hjälp av modellen *Struktur* som förvaltas av Tillväxtverket. Jag anser att principerna bakom *Struktur* är ett bra sätt att beräkna merkostnader för verksamhet i glesbygd, men har noterat att modellen behöver utvecklas och aktualiseras. Tillväxtverket saknar i dag en fast finansiering för att hålla systemet igång mellan utredningarna. Kommunutredningen (Fi 2017:02) föreslås få i uppdrag att överväga vilken myndighet som bör ha det fortsatta förvaltningsuppdraget för *Struktur* samt hur verksamheten ska kunna upprätthållas och finansieras på en tillfredsställande nivå.

## Växande och minskande befolkning

Jag föreslår att merkostnadsersättningen för minskande befolkning i kommunerna fördubblas och vidare att en ny ersättning för minskande antal barn 1–5 år i förskolan införs. I dag kompenseras enbart för växande antal barn. En uppräkningsnivå av kompensationsnivån för förändring i antal barn och unga föreslås också vilket stärker resurserna både i kommuner med ökande och kommuner med minskande antal barn.

Jag föreslår vidare att en merkostnadsersättning för växande eller minskande befolkning i länet införs för landstingen.

## Löner

Jag föreslår att lön även fortsättningsvis ska ingå som utjämningsgrund. Delmodellen för löner är en av de mest kritiserade men eftersom lönekostnaderna otvetydigt påverkar produktionskostnaderna och är starkt kopplade till strukturella skillnader anser jag att det är motiverat. Vissa justeringar föreslås dock, som att lönekomensationen redovisas i respektive verksamhetsmodell istället för i separata lönemodeller. För landstingens del föreslås vidare att lönekostnadsberäkningarna ska inkludera merkostnader för bemanning i glesbygd. Utredningen har kunnat konstatera att kostnaderna för hyrpersonal samvarierar i hög grad med en glesbygdsfaktor. Komensationen baseras på grad av glesbygd, och påverkas därför inte av det enskilda landstingets användning av hyrpersonal.

## Avslutande kommentarer

Det samlade utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring. Utjämnings omfattning ökar med en miljard kronor både för kommunerna och landstingen.

Den profil som det hittillsvarande systemet har innebär att kostnadsutjämnningen omfördelar från kommuner med i genomsnitt stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med svag socioekonomi, gles bebyggelse och liten befolkning. Profilen i landstingsutjämnningen är likartad, även om skillnaderna är mindre och mönstret mindre tydligt framför allt beträffande gles bebyggelse. Förslagen i denna utredning förstärker nuvarande profil, till och med ganska kraftigt.

Därtill kan konstateras att de kommuner som tagit emot relativt sett flest flyktingar och nyanlända får ett högre utfall med utredningens förslag.

Förslaget medför också för kommunerna i storstadslänen lite olika resultat. Sammantaget blir kommunerna i såväl Stockholms som Skåne län även med förslaget nettobidragstagare, om än i minskad omfattning. Kommunerna i Västra Götaland är sammantaget i dag nettobetalare i systemet och förblir så i något ökad utsträckning.

För landstingens del kan man förenklat säga att ”skogslänen” och Gotland får ett förbättrat utfall. Några av dem är dock fortfarande nettobetalare i systemet. Stora positiva effekter av förslaget gäller



exempelvis Region Norrbotten, Region Gävleborg, Landstinget Dalarna och Region Värmland. Allra mest stärks Region Jämtland Härjedalen och Region Gotland. Stockholms läns landsting får störst negativ förändring och går från att vara nettobidragstagare till att bli nettobetalare.

Min bedömning är att förslaget följer de principer som gäller för kostnadsutjämningen. De förändringar av avgifter och bidrag som här föreslås förklaras till betydande del av uppdateringar av siffermaterialet. Övriga förändringar är en följd av ökad tonvikt i utjämningen för socioekonomiska förhållanden och gles bebyggelse.

Kostnadsutjämningen är, som framhållits ovan, helt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del av finansieringen (till skillnad mot inkomstutjämningen som till största delen finansieras av staten). Det solidariska ansvaret för kostnadsutjämningen kan ses som ett sätt att markera den kommunala självstyrelsen. I debatten hävdas ofta att ”allt färre får betala för allt fler”. I dagsläget är 122 kommuner nettobetalare i kostnadsutjämningen. Med förslaget blir det färre – 102 stycken. Med landstingen är det tvärtom så att antalet nettobetalare ökar från åtta idag till tio i förslaget. Sammantaget bedömer jag att förslaget inte innebär någon drastisk förändring i detta avseende.

Den förstärkning av utjämningens fördelningsprofil som här redovisas kan leda till synpunkter på systemets legitimitet. I det sammanhanget inställer sig också frågan om vilka uppgifter som kostnadsutjämningen ska klara av. Det har dock inte ingått i mitt uppdrag att överväga detta.