



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-10-01

Ärendenummer SLK-2024-00725

Handläggare

Peter Hermansson, Charlotte Rasmussen

Telefon: 031-368 00 19, 031-368 01 45

E-post: peter.hermansson@stadshuset.goteborg.se,
charlotte.rasmussen@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Finansdepartementet - Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

Yttrande över remissen Nätt och jämnt (SOU 2024:50) i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Finansdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2024-07-11 fått remissen Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn för yttrande. Yttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast 2024-11-08.

Syftet med betänkandet är att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämningen ger kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan kommunal service, trots skillnader i skattekraft och strukturella förutsättningar. Betänkandet innehåller en översyn av alla delar i utjämningssystemet

De ekonomiska effekterna av förslaget har sammantaget strukturen att glesa kommuner, kommuner med liten folkmängd samt de socioekonomiskt svagare kommunerna får en positiv förändring. Socioekonomiskt starkare kommuner med stor folkmängd eller tät bebyggelsestruktur får ett försämrat utfall.

Göteborgs Stad påverkas sammantaget negativt av kommitténs förslag till förändringar. Räknat på 2024 års förhållanden förlorar staden (exklusive effekt av införandebidrag) 792 kronor per invånare vilket motsvarar cirka 500 mnkr. Den negativa effekten för Göteborgs Stad uppstår främst till följd av förändrade beräkningar (ökad utjämning) för gleshet/småskalighet, förändringar inom delmodellen för individ- och familjeomsorgen samt borttagande av personalkostnadsindex i LSS-utjämningen. Förslaget innebär att förändringarna ska införas succesivt från år 2026.

Stadsledningskontoret anser att förändringen till den nya gleshetsersättningen inte är tillräckligt belyst då den får stor påverkan på många kommuner. När det gäller föreslagna förändringar inom delmodellen för individ- och familjeomsorg så är stadsledningskontoret kritisk till att den föreslagna modellen för barn- och ungdomsvård inte fångar den särskilda problematik som finns i storstäderna och i flera av de större städerna.

I delmodellen för förskoleklass och grundskola innehåller förslaget en ny merkostnadskomponent för socioekonomi vilket stadsledningskontoret anser är bra, dock är stadsledningskontorets bedömning att omfördelningen på fem procent är otillräcklig.

Vad gäller föreslagna förändringar inom LSS-utjämnningen så menar stadsledningskontoret att analysen är gjord på ett alldeles för svagt underlag för att ta bort personalkostnadsindex ur modellen. Stadsledningskontoret anser i stället att det behöver göras en mer grundlig genomgång av utjämnningen. I avvaktan på detta anser stadsledningskontoret att det endast bör genomföras mindre tekniska justeringar av nuvarande modell.

Stadsledningskontoret ifrågasätter också förslaget att införandebidraget finansieras med ett lika avdrag för samtliga kommuner. Stadsledningskontoret menar att finansieringen i stället bör ske genom ett successivt införande av förändringen för de kommuner som får en stor positiv förändring av förslagen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Den samlade ekonomiska effekten av utredningens förslag innebär minskad finansiering motsvarande cirka 500 mnkr för Göteborgs Stad. Förslaget innebär ett införande år 2026. Första året begränsas dock effekten genom införandebidrag till cirka 240 mnkr.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Bedömning ur social dimension

Utgjämningssystemet ska ta hänsyn till skillnader i kostnader mellan kommuner som beror på strukturella faktorer. Exempel på strukturella faktorer är åldersstruktur, civilstånd, utbildningsbakgrund och inkomst.

Bilagor

1. Sammanfattning Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)
2. Förslag till Göteborgs Stads yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har 2024-07-11 fått remissen Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn för yttrande. Yttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast 2024-11-08.

Beskrivning av ärendet

I beredningen av ärendet har dialog förts med förvaltningen för funktionsstöd, där stadsledningskontoret ansett det särskilt viktigt att inhämta synpunkter kopplat till de omfattande förändringar som föreslås inom LSS-utjämningen. Dialog har även förts med äldre- samt vård och omsorgsförvaltningen samt förskoleförvaltningen kopplat till översynen av riktade statsbidrag.

Stadsledningskontoret har deltagit i Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) remisskonferens. Dialog har även förts med Malmö stad och Stockholms stad inom ramen för ekonomidirektörernas storstadsnätverk. Stadsledningskontoret har även haft möte med utredningens huvudsekreterare och har därigenom fått möjlighet att ställa frågor kring utredningens överväganden och förslag.

Information har skett med de fackliga organisationerna genom centrala samverkansgruppen 2024-10-17.

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Kommittén antog namnet Utjämningskommittén 2022. Utredningsuppdraget har varit omfattande då utjämnningssystemen innefattar merparten av de kommunala verksamheterna. Under arbetets gång har synpunkter inhämtats av bland annat SKR:s styrelse och arbetsutskott, ekonomidirektörernas storstadsnätverk och brukarorganisationer inom LSS.

Syftet med uppdraget var att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämningen ger kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan kommunal service, trots skillnader i skattekraft och strukturella förutsättningar. I uppdraget ingick att se över alla delar i utjämnningssystemet. Utöver att se över de olika delarna av utjämnningssystemet skulle kommittén bedöma om utjämnningssystemets omfördelningseffekter vid sammanläggningar av kommuner respektive regioner är ändamålsenliga. I uppdraget ingick också att se över systemet för utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-utjämningen). Kommittén skulle utvärdera det samlade utfallet av de ändringar som föreslås och lämna förslag på införanderegler om intäktsförändringarna blir stora. Kommittén skulle också analysera en eventuell påverkan av utjämnningssystemet på utveckling och tillväxt, såväl positiv som negativ.

Utgångspunkterna för arbetet var att genomgående göra avvägningar mellan träffsäkerhet och möjligheten att uppnå en ökad enkelhet, transparens och stabilitet i utjämnningssystemet.

Kommittén hade också i uppdrag att föreslå vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget och beskriva vilka överväganden och principer som legat till grund för dessa förslag.

Även att analysera konsekvenser av ett större sektorsbidrag till skolverksamhet samt att analysera hur riktade statsbidrag kan påverka utfallet inom kostnadsutjämningen.

Kommitténs utgångspunkter och problembild

Kommuner och regioner ansvarar för en stor del av det offentliga åtagandet. Det handlar om vård, skola och omsorg men också om bostadsförsörjning, kollektivtrafik och infrastruktur. Dessa verksamheter ska bedrivas likvärdigt över hela landet. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna åt mellan olika kommuner när det gäller exempelvis skattekraft, folkmängd, åldersstruktur, bebyggelsestruktur och socioekonomi, såsom befolkningens utbildningsbakgrund och inkomst. Dessa strukturella skillnader leder till att de ekonomiska förutsättningarna är olika, både på intäkts- och kostnadssidan.

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärd och annan samhällsservice, trots dessa skillnader. Enligt kommitténs uppfattning är det uppenbart att det skulle vara svårt att erbjuda likvärdig service i alla delar av Sverige utan en utjämning. I utredningen konstateras att det skiljer 7,20 procentenheter i skattesats mellan den kommun som har den högsta skattesatsen och den med den lägsta skattesatsen år 2024. Om det kommunalekonomiska utjämningssystemet inte hade funnits, hade den totala spännvidden i skattesats i stället varit 24 procentenheter.

Nuvarande system för kommunalekonomisk utjämning består övergripande av nedanstående fem delar. Systemet finansieras i huvudsak av staten genom anslaget *Allmänna bidrag till kommuner* i statsbudgeten.

- Inkomstutjämningen, som avser utjämna för skillnader i skattekraft och därmed möjligheten att finansiera verksamhet.
- Kostnadsutjämningen, som avser utjämna för sådana skillnader i kostnadstryck mellan kommuner och landsting som beror på skillnader i demografi, gles bebyggelse och andra strukturella förhållanden.
- Strukturbidraget, betalas ut till vissa kommuner och regioner som kompensation för delmodeller som inte längre ingår i kostnadsutjämningen eller för stora intäktsminskningar till följd av tidigare förändringar av utjämningen.
- Införandebidrag, som avser mildra de negativa effekterna vid större förändringar i utjämningssystemet genom att åstadkomma en gradvis anpassning till nya bidrags- och avgiftsnivåer.
- Regleringsbidrag/-avgift, som är lika med skillnaden mellan av riksdagen anvisade medel och ovanstående fyra delposter.

Vid sidan av den kommunalekonomiska utjämningen finns LSS-utjämningen. Den utjämnar för kostnadsskillnader för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Att denna är en åtskild utjämning har sin grund i att LSS-utjämningen inte är opåverkbar på samma sätt som den kommunalekonomiska utjämningen.

Utredningen pekar på ett antal fundamentala förutsättningar för att utjämningssystemet ska uppfylla sitt syfte och uppfattas som legitim och som därför har fungerat som utgångspunkter för kommitténs arbete:

- Systemet ska bygga på opåverkbara faktorer.
- Utjämningen ska vara träffsäker.
- Utjämningen ska vara stabil och förutsägbart.

- Utjämningsen bör ge upphov till sunda incitament inklusive incitament för tillväxt.
- Systemet ska bygga på aktuella och tillförlitliga data.
- Utjämningsen ska endast ske för obligatorisk verksamhet.
- Den kommunala självstyrelsen har varit ett grundläggande värde i översynen av riktade statsbidrag samt åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser.

Kommitténs förslag och ekonomiska effekter för Göteborg

Nedan redogörs för kommitténs överväganden och förslag. Inledningsvis kommenteras förslagets samlade ekonomiska effekter. Därefter följer en genomgång av förslagen inom respektive del av utjämningsen samt av kommitténs förslag kopplat de riktade statsbidragen. Under respektive del kommenterar även stadsledningskontoret de ekonomiska effekterna för Göteborg. Slutligen redogörs för kommitténs utvärdering av utjämningsystemets effekter vid sammanläggningar av kommuner samt förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser.

Förslagets samlade ekonomiska effekter

De ekonomiska effekterna av utredningens förslag har sammantaget strukturen att glesa kommuner, kommuner med liten folkmängd samt de socioekonomiskt svagare kommunerna får en positiv förändring. Socioekonomiskt starkare kommuner med stor folkmängd eller tät bebyggelsestruktur får ett försämrat utfall.

Göteborg Stad påverkas sammantaget negativt av kommitténs förslag till förändringar. Räknat på 2024 års förhållanden förlorar staden (exklusive effekt av införandebidrag) 792 kronor per invånare vilket motsvarar cirka 500 mnkr. Den negativa förändringen för Göteborg Stad uppstår främst till följd av:

- Borttagande av personalkostnadsindex i LSS-utjämningsen.
- Förändrade beräkningar (ökad utjämningsen) gleshet/småskalighet (Kostnadsutjämningsen),
- Förändrade beräkningar inom delmodellen individ- och familjeomsorg (kostnadsutjämningsen).

Kommitténs förslag när det gäller införandebidrag begränsar effekten till 400 kronor per invånare (242 mnkr) år 1. År 2 innebär den konstruktion för införandebidraget som kommittén föreslår, där införandebidraget finansieras med ett lika avdrag för samtliga kommuner, att effekten för Göteborg Stad blir minus -880 kronor per invånare (-532 mnkr) eftersom den finansiering som staden betalar för införandebidraget år 2 är större än det bidrag som staden mottar.

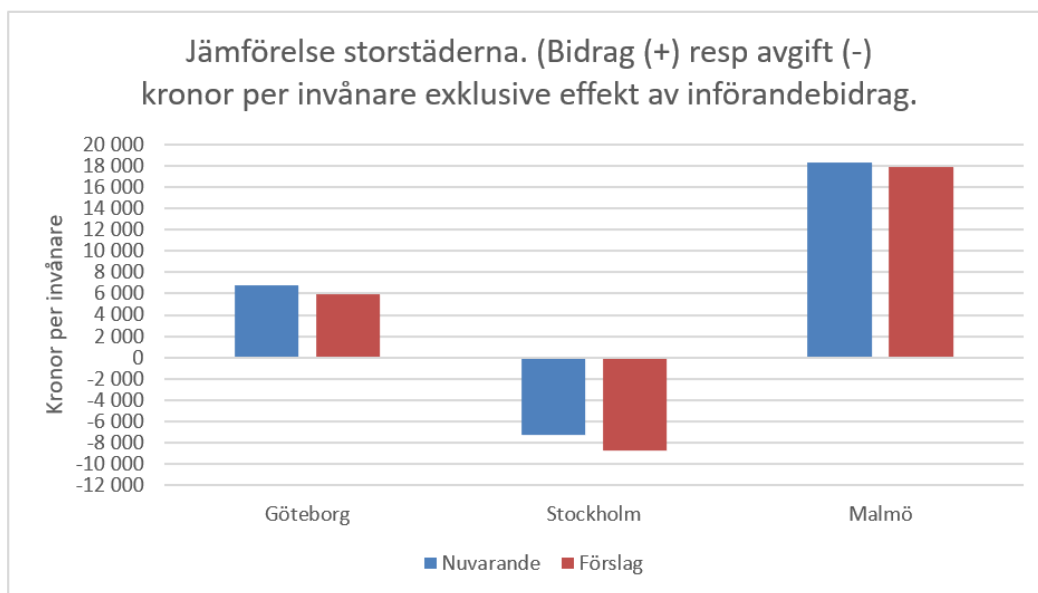
I tabellen på nästa sida framgår hur staden påverkas av förslagen inom utjämningsystemets olika delar samt införandebidragets effekt år 1 och år 2. Beräkningen utgår från 2024 års förhållanden.

Observera att eftersläpningsersättning och finansiering av eftersläpningsersättning i nuvarande modell ingår i kostnadsutjämningsen. I förslaget blir eftersläpningsersättningen i stället en egen del i utjämningsen och finansiering av eftersläpningsersättningen sker genom en lägre regleringspost. Förändringen har ingen ekonomisk betydelse i sig.

Sammanställning över förslagets ekonomiska effekter på Göteborg Stad				
Del i utjämningsystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Inkomstutjämnning	5 498	6 061	563	340
Kostnadsutjämnning	-2 342	-2 640	-298	-180
Ersättning för eftersläpning *	0	272	272	164
Regleringsbidrag	3 055	2 405	-650	-393
LSS utjämnning	568	-111	-679	-410
Summa	6 779	5 987	-792	-479
<i>Införandebidrag år 1</i>			1 214	734
<i>Finansiering av införandebidrag år 1</i>			-822	-497
Summa inklusive införandebidrag år 1			-400	-242
<i>Införandebidrag år 2</i>			219	132
<i>Finansiering av införandebidrag år 2</i>			-307	-186
Summa inklusive införandebidrag år 2			-880	-532

Jämförelse med övriga storstäder

Även övriga storstäder påverkas negativt av förändringarna. Stockholm stad förlorar, exklusive effekt av införandebidrag nästan 1 500 kronor per invånare. Malmö stad förlorar exklusive effekt av införandebidrag drygt 400 kronor per invånare. Att Malmö stad förlorar är, precis som för Göteborg Stad, till stor del en effekt av de föreslagna förändringarna inom LSS-utjämnningen. Att Stockholm stad förlorar på förslagen är främst en effekt av förändringar i delmodellen för individ- och familjeomsorg inom kostnadsutjämnningen. Jämförelsen åskådliggörs i diagrammet på nästa sida.



Nedan följer en fördjupning av förändringarna inom respektive del av utjämningsystemet och dess effekter för Göteborgs Stad.

Inkomstutjämningen

Inkomstutjämningen syftar till att utjämna för skillnader i skattekraft. Skillnaderna i skattekraft är stora mellan kommunerna. Skillnaderna uppstår bland annat på grund av olika lönenivåer i olika kommuner och på grund av skillnader i den demografiska sammansättningen. Staten finansierar merparten av inkomstutjämningen, men samtidigt är det 16 kommuner, som betalar en avgift i systemet 2024. Stockholm är en av de kommuner med högst skattekraft och som därmed betalar en avgift i systemet.

Inom nuvarande modell utgår inkomstutjämningen från skillnaden mellan kommunens skattekraft och den garanterade skattekraften. Den garanterade skattekraften utgörs av 115 procent av skattekraften i riket. Skillnaden mellan den garanterade skattekraften och den egna skattekraften är underlaget för inkomstutjämning. Kommuner som har en skattekraft som understiger 115 procent erhåller ett bidrag och kommuner som har en skattekraft som överstiger 115 procent betalar en avgift. Storleken på bidraget respektive avgiften bestäms sedan genom att underlaget för inkomstutjämning multipliceras med den länsvisa skattesatsen. Den länsvisa skattesatsen utgår från den genomsnittliga skattesatsen i riket 2003.

Förslaget innebär att inkomstutjämningen för kommuner principiellt fungerar på samma sätt som i dagens utjämning. Kommittén föreslår dock två förändringar inom befintlig struktur. Dels föreslås att garantinivån höjs från 115 till 116 procent av rikets skattekraft. Dels föreslås att den genomsnittliga skattesatsen, som ligger till grund för beräkningen av utjämningsbidraget/avgiften, uppdateras för att spegla den genomsnittliga skattesatsen i kommunerna 2022. Att garantinivån höjs till 116 procent förbättrar samtliga kommuners utfall i inkomstutjämningen. Att den genomsnittliga skattesatsen uppdateras till 2022 års nivå får inte samma stora påverkan, men ger sammantaget en positiv effekt för de kommuner som får ett inkomstutjämningsbidrag och omvänt en negativ effekt för de som betalar en avgift till systemet. Sammantaget innebär de föreslagna förändringarna att kostnaderna för inkomstutjämningen ökar ganska kraftigt. Förändringen finansieras genom att alla kommuner får ett minskat regleringsbidrag med 572 kronor per invånare.

För Göteborgs Stad innebär förslaget ett förbättrat utfall i inkomstutjämnningen med + 566 kronor per invånare. Eftersom regleringsbidraget samtidigt påverkas negativt med -572 kronor per invånare blir förändringen dock i slutändan i princip ett nollsummespel för staden (se tabeller nedan).

Effekt inkomstutjämnningen Göteborg			
Förändrat utfall kr/invånare	Därav höjd garantinivå till 116 %	Därav uppdaterad genomsnittlig skattesats	Förändrat utfall mnkr
566	529	37	340

Effekt regleringsbidraget Göteborg			
Förändrat utfall kr/invånare	Därav höjd garantinivå till 116 %	Därav uppdaterad genomsnittlig skattesats	Förändrat utfall mnkr
-572	-522	-51	-344

Utöver skillnader i skattekraft konstaterar kommittén också att det föreligger stora skillnader i intäkter från fastighetsavgiften. Kommittén gör dock bedömningen att det finns ytterligare faktorer som bör utredas om fastighetsavgiften ska utjämnas.

Är inkomstutjämnningen tillväxthämmande?

Vad gäller uppdraget att utreda om inkomstutjämnningen kan ha tillväxthämmande effekter så har kommittén inte hittat någon evidens som visar på att inkomstutjämnningen har tillväxthämmande effekter. Om det ändå är önskvärt med stärkta incitament för tillväxt menar kommittén att en sådan åtgärd inte bör innebära en minskad utjämnning för skillnader i skattekraft. Kommittén har övervägt att för att i stället inkludera en tillväxtkomponent i inkomstutjämnningen, som baserar sig på daglönesumman, men slutligen valt att inte inkludera en sådan komponent i förslaget.

Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner

Kommitténs uppdrag har varit att analysera hur väl kostnadsutjämnningen fångar upp skillnader i strukturella faktorer, kompenserar för socioekonomiska faktorer samt föreslå en förvaltning för beräkningsmodellerna för gles bebyggelsestruktur. Övergripande bygger utvärdering och nya beräkningar på en statistisk analys av kommunernas kostnader, ställt mot olika strukturella variabler.

Nedan redogörs för bakgrund samt utredningens överväganden och förslag avseende kostnadsutjämnningens olika delar. Inledningsvis kommenteras de övergripande förändringarna som berör flera delmodeller. Därefter följer förslagets samlade ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen. Slutligen redogörs för de förändringar som kommittén föreslår inom respektive delmodell i kostnadsutjämnningen och dess ekonomiska effekter.

Övergripande förändringar

Kommittén föreslår några förändringar i två övergripande komponenter som påverkar flera delmodeller. Det gäller dels de ersättningar som syftar till att kompensera för ett *högt förväntat löneläge* i kommunerna, dels de ersättningar som syftar till att kompensera för *gleshet*. Kommittén föreslår även att göra ändringar i delmodellen verksamhetsövergripande kostnader som beskrivs nedan.

Förändrat löneindex

Lönestrukturella skillnader finns och därför kompenseras kommunerna för förändrade merkostnader. Kompensationen för högt förväntat löneläge består dels av ett löneindex, dels av lönekostnadsandelar. I den nuvarande löneindexmodellen ingår tre variabler men i kommitténs förslag föreslås även variabeln *det kvadrerade taxeringsvärdet för småhus i kommunen* att ingå. Gällande lönekostnadsandelarna i respektive delmodell så föreslår kommittén nya lönekostnadsandelar för respektive delmodell. För samtliga delmodeller ökar lönekostnadsandelen, vilket betänkandet visar i tabellen nedan.

	Ny lönekostnadsandel	Lönekostnadsandel i dag
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	79,1 %	73,8 %
Förskoleklass och grundskola	77,1 %	68,8 %
Gymnasieskola	74,7 %	67,8 %
Individ och familjeomsorg	64,4 %	57,8 %
Äldreomsorg	80,1 %	73,9 %

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB:s räkenskapsammandrag för 2021 samt 2022.

Gleshet

Nuvarande modell som beräknar merkostnader för gleshet har inte förvaltats och kan inte uppdateras. Därför har nya mått för gleshet tagits fram som utgår från befolkningens faktiska bosättningsmönster. Syftet har varit att ta fram en variabel som reflekterar de avstånd som måste täckas av olika välfärdstjänster. Det utvecklade måttet bygger på det genomsnittliga avståndet i varje kommun som krävs för att samla ihop 3 000 eller 15 000 invånare, det varierar beroende på delmodell. Det finns dock utvecklingsområden i den beskrivna variabeln, exempelvis att avståndet mäts utifrån vägnätet i stället för fågelvägen. För skärgårdskommuner har man även kompletterat med en variabel som mäter andelen invånare på små öar utan fast broförbindelse.

Administration

I nuvarande delmodell *verksamhetsövergripande kostnader* ges kompensation för merkostnader för administrativ personal i små kommuner. Kommittén konstaterar att det alltså finns ett samband mellan gles bebyggelse, folkmängdens storlek och kostnaderna för administrativ personal. Kommittén föreslår att merkostnader för administrativ personal i små kommuner överförs till delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg.

I tabellen nedan redovisas den samlade ekonomiska effekten av den förändrade kostnadsutjämningen för Göteborg Stad. Kommitténs förslag innebär -298 kronor per invånare vilket förändrar utfallet för staden med -180 mnkr. Under respektive delmodell redovisas sedan den ekonomiska effekten per delmodell.

Effekt kostnadsutjämningen Göteborg			
Förändrat utfall kr/invånare	Därav förändrad beräkning socioekonomi	Därav förändrad beräkning gleshet/småskalighet	Förändrat utfall mnkr
-298	-325	-297	-180

Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

En delmodell för barnomsorg fanns med vid införandet av kostnadsutjämnings 1996 och därefter uppdaterats vid ett antal tillfällen. Den senaste uppdateringen gjordes 2020 då kompensation för socioekonomiska skillnader tillkom i modellen. Grunden i den nuvarande modellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet är en åldersersättning som för förskola avser barn i åldern 1–5 år och i fritidshem avser barn i åldern 6-12 år. Ovanpå åldersersättningen får kommuner tillägg eller avdrag beroende på strukturella förhållanden i så kallade merkostnadskomponenter.

Den nuvarande modellen består av följande sju merkostnadskomponenter:

- Större förväntat behov av förskola
- Större förväntat behov av fritids
- Svårare socioekonomiska förutsättningar
- Små förskolor på grund av glesa förhållanden
- Högt strukturellt löneläge
- Kraftig befolkningsökning
- Kraftig befolkningsminskning

Kommittén föreslår att modellen ska behålla sin övergripande struktur och fördelningsprofil. Däremot föreslår man ett antal förändringar både vad gäller åldersersättningen och merkostnadskomponenterna som ska stärka sambandet mellan variablerna och kostnaderna för verksamheten vilka redovisas nedan.

Åldersersättningen ska baseras på en finare åldersindelning och med kostnadsvikter som speglar hur barn i olika åldrar fördelar sig mellan de olika verksamheterna i delmodellen.

- 1-5 åringar, 100 procent av den totala nettokostnaden i riket för förskolan samt 90 procent av den totala nettokostnaden i riket för pedagogisk omsorg.
- 6-9 åringar, 85 procent av den totala nettokostnaden i riket för fritidshem och 8 procent av den totala nettokostnaden i riket för pedagogisk omsorg.
- 10-12 åringar, 15 procent av den totala nettokostnaden i riket för fritidshem och 2 procent av den totala nettokostnaden i riket för pedagogisk omsorg.

För Göteborgs Stads del innebär förändringen av åldersersättningen i åldern 1-5 år +47 kronor per invånare och åldersersättningen i åldern 6-12 år -39 kronor per invånare, totalt +8 kronor per invånare.

Ersättningen för *behov av förskola* föreslås förändras till att endast ta hänsyn till *andelen barn med högutbildade föräldrar*. Troligtvis handlar längre vistelsetider på förskolan om att individer med högre utbildning i snitt har längre arbetsdagar. För Göteborgs Stads del innebär förändringen av variablerna för beräkning av behovet av förskola +82 kronor per invånare.

Ersättningen för *behov av fritidshem* uppdateras för att spegla aktuella samband. Kommittén har i utvärderingen sett att behovet av fritidshem har en stor påverkan på nettokostnaden. Variablerna *andel barn 6-12 år med högutbildade föräldrar* samt *andelen barn 6-12 år med föräldrar som pendlar över kommungräns* har stor betydelse för behovet av fritidshem. Förändringen gynnar i regel kommuner med en hög andel högutbildade föräldrar utifrån att variabeln för högutbildade föräldrar uppvärderas i det

nya behovsindexet. För Göteborgs Stads del innebär förändringen av variablerna för beräkning av behovet av fritidshem +29 kronor per invånare.

Ersättningen för *socioekonomi* behålls men uppdateras med ett nytt index och en ny beräkningsmetod. För Göteborgs Stads del innebär förändringen +34 kronor per invånare.

Gleshetsersättningen föreslås baseras på ett nytt index då kommittén inte har kunnat identifiera något statistiskt säkerställt samband mellan dagens gleshetsersättning och nettokostnaderna för förskolan. Det nya indexet utgår från skillnader i kommunerna när det gäller vilket genomsnittligt avstånd som krävs för att samla 3 000 invånare. För Göteborgs Stads del innebär förändringen av gleshetsersättningen -18 kronor per invånare.

Ersättningen för *strukturellt löneläge* uppdateras för att säkerställa att den bygger på aktuella samband. Som nämnts tidigare uppdateras även lönekostnadsandelarna i modellen. Dessa styr vilket genomsnittligt ersättningen för strukturellt löneläge får i respektive delmodell. För Göteborgs Stads del innebär förändringen +53 kronor per invånare.

Ersättningen för *befolkningsförändringar* avskaffas då det enligt kommittén inte finns tillräckligt med stöd, att det finns ett faktiskt samband, för att behålla kompensationen. För Göteborgs Stads del innebär avskaffandet av ersättningen för befolkningsökning och befolkningsminskning +22 kronor per invånare för staden.

Ersättningen för *övergripande administration* överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader. För Göteborgs Stads del innebär förändringen -7 kronor per invånare.

I tabellen nedan redovisas de sammantagna ekonomiska effekterna av förslaget för delmodellen förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg. Förslaget innebär en förändring med +201 kr per invånare vilket motsvarar +121 mnkr för staden.

Del i utjämningsystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	-126	75	201	121

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende delmodell förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

Förskoleklass och grundskola

En delmodell för grundskola fanns med vid införandet av kostnadsutjämnningen 1996 och 2005 tillkom förskoleklassen. Grunden i den nuvarande modellen är en åldersersättning och fem merkostnadskomponenter. Åldersersättningen utgör grunden i delmodellen och utgår från kommunernas andel invånare i skolåldern multiplicerat med den genomsnittliga nettokostnaden per elev i respektive skolform. Ovanpå åldersersättningen får kommuner tillägg eller avdrag beroende på strukturella förhållanden som har bedömts generera merkostnader för verksamheten.

De fem merkostnadskomponenterna i den nuvarande modellen är:

- Undervisning i modersmål och svenska som andraspråk
- Små skolor och långa skolskjutsar till följd av gleshet
- Högt strukturellt löneläge
- Kraftig befolkningsökning
- Kraftig befolkningsminskning

Kommitténs utvärdering av dagens modell visar att det finns utrymme att förbättra modellen och föreslår flera förändringar vilka redovisas nedan.

Ersättningen för *modersmål och svenska som andraspråk* ändras genom att baseras på andelen invånare i åldern 7-15 år med utländsk bakgrund. Även barn med bakgrund i Danmark eller Norge ska ingå, vilket främst gynnar kommuner som angränsar till dessa länder. För Göteborgs Stads del innebär förändringen +6 kronor per invånare.

Gleshetsersättningen föreslås baseras på ett nytt index. Det nya indexet utgår från skillnader i kommunerna när det gäller vilket genomsnittligt avstånd som krävs för att samla 3 000 invånare, samt andelen invånare som bor på små öar med färre än 1 500 invånare utan broförbindelse till fastlandet. Det nya indexet är asymmetriskt vilket innebär att kommuner utan förväntade merkostnader till följd av gleshet behandlas likartat. Indexet gör alltså ingen skillnad mellan kommuner som har mycket gynnsam geografisk struktur och kommuner som endast har gynnsam struktur. För Göteborgs Stads del innebär förändringen av gleshetsersättningen -14 kronor per invånare.

Ersättningen för *strukturellt löneläge* uppdateras med ett nytt index över strukturellt förväntade lönenivåer i kommunerna samt en ny lönekostnadsandel, som nämnts ovan. Den justerade lönekostnaden ska beräknas på basis av åldersersättningen samt ersättningarna för modersmål, gleshet, socioekonomi och administration. För Göteborgs Stads del innebär förändringen +69 kronor per invånare.

Ersättningen för *befolkningsförändringar* avskaffas då det enligt kommittén inte finns tillräckligt med stöd, att det finns ett faktiskt samband, för att behålla compensationen. För Göteborgs Stads del innebär förändringen +22 kronor per invånare.

En ny ersättning för *socioekonomi* införs för att kompensera för skillnader i behov mellan kommuner till följd av olika resursstark elevsammansättning. Socioekonomiska faktorer har ju stor påverkan på skolresultaten. Kommittén menar att kunskapsbidraget (före detta likvärdighetsbidraget) som ges från staten till skolans huvudmän utifrån socioekonomiska grunder inte ska finansiera befintliga insatser som kommunerna redan är skyldiga att utföra enligt skollagen, utan ska stimulera ökade insatser. Kommitténs uppfattning är därför att konfliktytan i gränssnittet mellan kostnadsutjämnningen och kunskapsbidraget minskar. Compensationen för socioekonomi som föreslås motsvarar fem procent av åldersersättningen och ska baseras på ett index utifrån andelen barn med lågutbildade föräldrar (högsta utbildningsnivån är maximalt tvåårig gymnasieskola), andelen barn i hushåll med låg disponibel inkomst samt andelen barn med högst fyra års vistelsetid i Sverige. För Göteborgs Stads del innebär förändringen +169 kronor per invånare.

Ersättningen för *övergripande administration* överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader. För Göteborgs Stads del innebär förändringen -11 kronor per invånare.

Tabellen nedan redovisar de sammantagna ekonomiska effekterna av förslaget för delmodellen förskoleklass och grundskola. Förslaget innebär en positiv förändring med +242 kronor per invånare vilket motsvarar + 146 mnkr för staden.

Del i utjämningsystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Förskoleklass och grundskola	-1 661	-1 419	242	146

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende delmodell förskoleklass och grundskola

Gymnasieskola

Delmodellen för gymnasieskola har funnits sedan införandet av den moderna kostnadsutjämnings 1996 men har uppdaterats genom åren, senast 2020. Delmodellen består idag av en åldersersättning och fem merkostnadskomponenter vilka är *gleshet*, *programval*, *högt strukturellt löneläge*, *kraftig befolkningsökning* samt *kraftig befolkningsminskning*.

Kommittén föreslår att göra vissa ändringar av merkostnadskomponenterna då sambanden mellan dessa och nettokostnaderna för verksamheten är svaga eller ibland till och med negativa. Förslagen redovisas nedan.

Den nuvarande *gleshetsersättningen* som byggde på fiktiva skolenheter tas bort och ersätts av ett nytt gleshetsindex som dels bygger på det genomsnittliga avståndet för att samla 15 000 invånare, dels regionalt befolkningsunderlag. Gleshetsberäkningen är en modifierad variant av det nya gleshetsmåttet, för att ta hänsyn till att gymnasieskolan har en mer regional, än kommunal, profil. För Göteborgs Stads del innebär förändringen -99 kronor per invånare.

Kommittén föreslår att *programvalsfaktorn* ska förenklas och renodlas till att endast reflektera skillnader i programstruktur mellan kommunerna. Den nuvarande programvalsfaktorn kompenserar delvis för sådant som i stället föreslås ska kompenseras för i den nya ersättningen för socioekonomi. Programvalsfaktorn ska inte längre baseras på ett genomsnitt över två år utan ska få fullt genomslag varje år. För Göteborgs Stads del innebär förändringen -72 kronor per invånare.

Ersättningen för *strukturellt löneläge* uppdateras för att säkerställa att den bygger på aktuella samband. Som nämnts ovan uppdateras även lönekostnadsandelarna i modellen. Dessa styr vilket genomslag ersättningen för strukturellt löneläge får i respektive delmodell. För Göteborgs Stads del innebär förändringen +18 kronor per invånare.

Ersättningen för *befolkningsförändringar* avskaffas då det enligt kommittén inte finns tillräckligt med stöd, att det finns ett faktiskt samband, för att behålla kompensationen. För Göteborgs Stads del innebär avskaffandet av ersättningen för befolkningsökning och befolkningsminskning +20 kronor per invånare för staden.

En ny ersättning för *socioekonomi* införs för att kompensera för merkostnader till följd av skillnader i andelen elever som förväntas behöva mer än tre år på sig att fullfölja en gymnasieutbildning. Kompensationen föreslås ta hänsyn till andelen ungdomar med lågutbildade föräldrar, andelen ungdomar i hushåll med låg disponibel inkomst och andelen ungdomar med högst fyra års vistelsetid i Sverige. För Göteborgs Stads del påverkar den socioekonomiska variabeln med -23 kronor per invånare.

En ny ersättning för *gymnasiefrekvens* införs för att utjämna för skillnader i gymnasiefrekvens mellan kommuner. Kommuner som jämfört med riket har en högre gymnasiefrekvens får ett tillägg, medan kommuner som har en lägre gymnasiefrekvens får ett avdrag. Tilläggen och avdragen ska beräknas utifrån kommunens åldersersättning, men begränsas till ett genomsnitt av 2/3 för att ta hänsyn till de 16-18 åringar som befinner sig utanför gymnasieskolan, inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret. För Göteborgs Stads del innebär förändringen -1 kronor per invånare. Ersättningen för *övergripande administration* överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader. För Göteborgs Stads del innebär förändringen -4 kronor per invånare.

I tabellen nedan redovisas de sammantagna ekonomiska effekterna av förslaget för delmodellen gymnasieskola. Förslaget innebär en negativ förändring för staden med -161 kronor per invånare vilket motsvarar -97 mnkr.

Del i utjämningsystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Gymnasieskola	-801	-962	-161	-97

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende delmodell gymnasieskola

Kommunal vuxenutbildning

Delmodellen för kommunal vuxenutbildning infördes 2020. Delmodellen består av tre komponenter för skolformsdelarna *vuxenutbildning på grundläggande nivå*, *gymnasial nivå* respektive *svenska för invandrare* samt en tilläggskomponent som avser skillnader i förvärvsfrekvens.

Kommittén föreslår små förändringar i delmodellen för att bättre fånga rätt målgrupper, vilket görs genom en uppdelning av målgrupper. Man föreslår även att förvärvsfrekvensen ska ta hänsyn till gränspendling i justeringen av utbildningsbehoven.

I tabellen nedan redovisas de sammantagna ekonomiska effekterna av förslaget för delmodellen kommunal vuxenutbildning. Förslaget innebär en förändring för staden med +4 kronor per invånare vilket motsvarar två mnkr.

Del i utjämningsystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Kommunal vuxenutbildning	280	284	4	2

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende delmodell kommunal vuxenutbildning

Individ- och familjeomsorg

Individ- och familjeomsorgen omfattar ekonomiskt bistånd, vård av barn och unga, vård av personer med missbruksproblem, övriga insatser till vuxna och familjerättslig verksamhet. Till skillnad från de stora åldersberoende verksamheterna finns det för individ- och familjeomsorgen inte några faktorer som har ett direkt orsakssamband med kostnaderna. Utjämnningen baseras därför på ett antal indikatorer som beräknas visa på en förhöjd risk att behöva insatser. De indikatorer som används inom den nuvarande modellen är:

- Andel lågutbildade födda i Sverige i åldern 20–40 år
- Andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975
- Roten ur tätortsbefolkningen
- Andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd
- Antal dagar med sjukpenning eller sjukersättning i åldersgruppen 16–64 år ("ohälsa")
- Variabel för justering av hushållsinkomster som beror på gränspendling till Norge och Danmark
- Tillägg/avdrag för skillnader i strukturellt löneläge

Under åren 1996 till 2004 användes en samlad modell för hela området. Mellan åren 2005 och 2013 användes två separata modeller, en för barn och ungdomsvård och en för övrig individ- och familjeomsorg. Från 2014 har det återigen använts en samlad modell för utjämnning av kostnaderna.

Kommittén föreslår nu en uppdelning liknande den som gällde mellan åren 2005 och 2013. Bakgrunden är dels att nuvarande variabler förklarar en högre andel av kostnaderna om barn- och ungdomsvården exkluderas, dels att kostnadsutvecklingen skiljts sig åt mellan framför allt ekonomiskt bistånd och barn- och ungdomsvård. Under senare år har kostnaderna för ekonomiskt bistånd utvecklats svagt medan kostnaderna har ökat kraftigt för barn- och ungdomsvård. En uppdelning ger, enligt kommittén, bättre förutsättningar för anpassning av modellen vid samhälls- och verksamhetsförändringar.

Förslaget medför en försämring för Göteborg Stad med 428 kronor per invånare vilket motsvarar 259 mnkr (se tabellen nedan). Försämringen beror i huvudsak på en lägre vikt för variabeln tätortsbefolkningen. Detta då denna enligt kommitténs beräkningar inte är signifikant när det gäller att förklara kostnadsskillnaderna för barn- och ungdomsvård och därför enbart föreslås ingå i modellen för övrig individ- och familjeomsorg.

Delmodellen för individ- och familjeomsorg föreslås få följande uppbyggnad:

Barn- och ungdomsvård

- Andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0-19 år i hushåll med låg inkomststandard
- Boende i flerfamiljshus byggda 1965-1975
- Ohälsa

Övrig individ- och familjeomsorg

- Andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0-19 år i hushåll med låg inkomststandard
- Ensamstående kvinnor med barn (ny variabel)

- Tätortsbefolkning

Del i utjämningsystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Individ- och familjeomsorg	2 430	2 002	-428	-259

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende delmodell individ- och familjeomsorg

Äldreomsorg

Delmodellen för äldreomsorg är den delmodell inom kostnadsutjämnningen för kommuner som har den största omfördelningen. Detta beror på skillnader i andel äldre i kommunerna, en skillnad som förväntas öka de kommande åren. Förutom åldersfaktorn som svarar för drygt 95 procent av omfördelningen innehåller modellen även ett antal så kallade merkostnadskomponenter. Dessa är i nuvarande modell strukturellt löneläge, hemtjänst i glesbygd, ohälsa, gleshet institutionsboende samt språk.

Kommittén föreslår att antal åldersklasser utökas från nuvarande tre till fem för att ge en ökad precision och då man funnit att kommuner med många i de yngsta äldregrupperna fått ett för gynnsamt utfall.

Kommittén föreslår även att de två nuvarande gleshetsmått ersätts av ett samlat mått och att komponenten språk utgår då det inte kan styrkas statistiskt att fler utlandsfödda medför ökade kostnader.

Utöver det föreslår kommittén att ohälsa får en ökad vikt samt vissa tekniska förändringar i beräkningen av måttet. Måttet justerar för faktisk överdödlighet respektive låg dödlighet för äldre i kommunen jämfört med den förväntade dödligheten för riket.

I tabellen nedan redovisas de sammantagna ekonomiska effekterna av förslaget för delmodellen äldreomsorg. Förslaget innebär en negativ förändring för staden med -176 kronor per invånare vilket motsvarar -106 mnkr.

Del i utjämningsystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Äldreomsorg	-2 647	-2 823	-176	-106

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende delmodell äldreomsorg

Kollektivtrafik

Kostnadsutjämnings delmodell för kollektivtrafik är gemensam för kommuner och regioner. Det innebär att det är de sammantagna kostnaderna för och behoven av kollektivtrafik för regioner och kommuner i länet som delmodellen försöker fånga, oavsett huvudmannaskap för verksamheten. Utjämningsbidraget delas 50/50 mellan regionen och kommunerna i länet. Genom den delade utjämnningen har man inte behövt ta någon hänsyn till förändringar av kostnadsutjämnningen i samband med skatteväxlingar, eftersom denna fortsatt har byggts på 50/50 fördelningen.

Kommitténs förslag innebär inga strukturella förändringar utan bygger på samma variabler. Beräkningen är dock uppdaterad utifrån aktuella kostnadsuppgifter vilket

medför minskad omfördelning. För Göteborg Stad innebär uppdateringen att utjämningsbidraget minskas marginellt och går från 265 kronor per invånare till 262 kronor per invånare. Det motsvarar en förändring på -2 mnkr.

Ekonomiska effekter Göteborg				
Del i utjämningsystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Kollektivtrafik	265	262	-3	-2

Infrastruktur och skydd

Den tidigare delmodellen infrastruktur och skydd utgår och ersätts av de två nya delmodellerna *Gator och vägar* och *Räddningstjänst*. Förändringen har i sig inte någon ekonomisk betydelse. Utjämnningen för strukturella kostnadsskillnader för underhåll av kommunala Gator och vägar och för Räddningstjänst har skett även tidigare inom ramen för delmodellen Infrastruktur och skydd.

Gator och vägar

I dagens modell beräknas merkostnader för underhåll av kommunala gator och vägar i huvudsak utifrån skillnader i vinterväghållning och trafikbelastning. På kommungruppsnivå är det storstäderna som har högst standardkostnad för Gator och vägar och som därmed får högst kompensation inom delmodellen.

Kommitténs förslag innebär att indelningen i klimatzoner för vinterväghållning behålls, men att ersättningsbeloppet uppdateras. Kompensation för trafikbelastning görs om. Kommuner delas in utifrån kommungrupp (antal meter väg och gatutyp), trafikintensitet (mäts via de statliga vägarna) samt snittkostnad för underhåll (statens kostnader).

På kommungruppsnivå förlorar storstäderna en del på de föreslagna förändringarna medan kommuner som ligger i den klimatzonen med högst kostnader för vinterväghållning får en positiv förändring. Även vissa pendlingskommuner nära storstad får en positiv förändring till följd av en ny delkomponent för trafikrelaterat slitage. Storstäderna är dock fortsatt den kommungrupp som får högst ersättning för merkostnader för underhåll av kommunala gator och vägar.

Räddningstjänst

Delmodellen räddningstjänst kompenserar glesa kommuner med ett litet lokalt befolkningsunderlag för de merkostnader som uppstår på grund av stora invånardistanser.

För kommuner med ogynnsamma förutsättningar utgår i nuvarande utjämnning ett enhetligt bidrag utifrån den klass kommunen placerar sig i. Beloppet är detsamma oavsett kommunens relativa läge i klassen. Detta bidrar till stora avvikelser mellan kommunens kostnad och ersättningen. Kommittén föreslår att delmodellen ska kompensera för skillnader i lokalt befolkningsunderlag och gleshet i en kontinuerlig modell och inte som i dag i form av klassindelning.

Den kontinuerliga metoden värderar upp vissa glesa kommuners tillägg i delmodellen. Generellt innebär kommitténs förslag dock relativt små förändringarna för de flesta kommunerna.

I tabellen på nästa sida framgår effekterna för Göteborg Stad av förändringar inom den tidigare delmodellen Infrastruktur och skydd. Att delmodellen Infrastruktur och skydd har

ersatts av två nya delmodeller har i sig ingen ekonomisk betydelse. Göteborg Stad förlorar dock sammantaget -20 kronor per invånare, vilket motsvarar -12 mnkr, på grund av föreslagna förändringar i beräkning av merkostnader för underhåll av kommunala gator och vägar.

Del i utjämnningssystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Infrastruktur och skydd (tas bort)	73	-	-73	-44
Gator och vägar (ny)	-	77	77	47
Räddningstjänst (ny)	-	-24	-24	-15
Nettoeffekt infrastruktur och skydd	73	53	-20	-12

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende förändringarna inom den tidigare delmodellen infrastruktur och skydd

Verksamhetsövergripande kostnader

Kommittén föreslår att den nuvarande delmodellen verksamhetsövergripande kostnader utgår och ersätts av de tre nya delmodellerna *Befolkningsminskning*, *fastigheter och politisk verksamhet*. Dessutom föreslås att eftersläpningsersättning som idag ingår i delmodellen flyttas ut från kostnadsutjämnningen och bildar en separat del i utjämnningssystemet.

Nedan görs en kort beskrivning av de olika delmodellerna och av de förändringar som kommittén föreslår.

Befolkningsminskning

Komponenten kompenserar kommuner med generellt minskande befolkning för de fasta kostnader som på kort sikt inte går att anpassa när efterfrågan på kommunal service minskar. Ersättning ges i dagens modell till kommuner vars befolkning minskat med mer än 2 procent under de senaste 10 åren. Ersättningen uppgår till 200 kronor per invånare för varje procentenhets befolkningsminskning utöver gränsvärdet.

Kommittén föreslår att beräkningen ska utgå ifrån fem års befolkningsförändring i stället för tio. Gränsvärdet om två procent föreslås kvarstå. Vidare föreslås att ersättningen ska beräknas utifrån minskningens betydelse för intäktsbortfall, snarare än ett fast ersättningsbelopp samt att ersättningen successivt ska minska under femårsperioden.

Förslaget innebär att antal kommuner som ersätts ökar, men att omfördelningen minskar. För Göteborgs Stad har föreslagna förändringar marginell betydelse.

Fastigheter

Inom delmodellen föreslås kommuner med högre uppvärmningskostnader samt kommuner med strukturellt betingade kostnadsskillnader vid nybyggnation och återinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar kompenseras. De båda komponenterna är i sig inte nya men har tidigare inte ingått i en gemensam delmodell för fastighetskostnader.

När det gäller *uppvärmning* föreslår kommittén att komponenten fortsatt ska utgå från den indelning i klimatzoner som tagits fram av boverket för att spegla skillnaderna i förutsättningarna av energiförbrukning i lokaler. Energiprestandan i lokalerna har dock förbättrats över tid vilket innebär ett något mindre behov av utjämning.

När det gäller *byggkostnader* så utgår nuvarande utjämning från en klimatkomponent (tre geografiska områden) samt en byggarbetslönskomponent (nio geografiska områden). I förslaget görs i stället indelningen utifrån kostnader för ramavtalsupphandlade förskolor, i åtta områden, där storstadsregionerna utgör tre egna områden. Komponenterna kopplas till kommunernas kostnader för ränta och avskrivning (kapitalkostnader) för genomförda investeringar inom de verksamheter som är föremål för kostnadsutjämning. Förändringarna innebär att omslutningen i komponenten ökar från 310 miljoner kronor till 425 miljoner kronor.

Göteborgs Stad påverkas negativt av föreslagna förändringar inom uppvärmningskomponenten. Förändringar inom byggkostnadskomponenten innebär ungefär motsvarande positiv effekt för staden.

Politisk verksamhet

Modellen är ny i förslaget, men i dagens utjämning finns en utjämning för politisk verksamhet inom delberäkningen för administration. Kommitténs förslag innebär att merkostnaden för politisk verksamhet bildar en ny delmodell. Merkostnader för administrativ personal överförs till övriga delmodeller inom kostnadsutjämning (se beskrivning av övriga delmodeller ovan).

Kommittén konstaterar att för den politiska verksamheten finns ett tydligt samband mellan kostnadsnivån och kommunens folkmängd. Verksamheten är till stora delar obligatorisk och små kommuner kan inte fullt ut anpassa kostnaderna efter sin folkmängd. Kommittén föreslår att merkostnaden för politisk verksamhet ska beräknas utifrån ett gleshetsmått som utgår från befolkningens bosättningsmönster.

I tabellen nedan framgår effekterna för Göteborg Stad av förändringar inom den tidigare delmodellen verksamhetsövergripande kostnader. För att få jämförbarhet har effekt av *eftersläpningssättning* (som enligt kommitténs förslag lyfts ut från kostnadsutjämningen) rensats bort från utfallet i kolumnen nuvarande modell. Däremot har utfallet i nuvarande modell inte rensats från administration som i förslaget är flyttad till andra delmodeller. Nuvarande utfall (-114 kr per invånare) är därmed inte fullt jämförbar med summan av de tre nya modellerna. Sammantaget kommer föreslagna förändringar inom nuvarande delmodellen verksamhetsövergripande kostnader ha marginell effekt på staden. Förändringen är + 4 kronor per invånare vilket motsvarar +2 mnkr.

Del i utjämningssystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
Verksamhetsövergripande kostnader	-114	-	114	69
Befolkningsminskning	-	-12	-12	-7
Fastigheter	-	-89	-89	-54

	Bidrag(+)/avgift(-)			
Politisk verksamhet	-	-9	-9	-5
Nettoeffekt verksamhetsövergripande kostnader	-114	-110	4	2

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende förändringarna inom den tidigare delmodellen verksamhetsövergripande kostnader.

För ökad jämförbarhet är beloppet i kolumnen nuvarande modell justerat för eftersläpningsersättning (-39 kronor per invånare) eftersom förslaget innebär att eftersläpningsersättningen lyfts ut från kostnadsutjämnningen och bildar en separat del i utjämnningssystemet (se nedan).

Eftersläpningsersättning

I kommuner där befolkningen växer snabbt ökar efterfrågan på kommunal service i snabbare takt än vad skattunderlaget gör eftersom kommunernas intäkter i form av skatteintäkter, inkomstutjämnning samt regleringsbidrag/-avgift beräknas utifrån antalet invånare den 1 november året innan utjämningsåret. Kompensationen infördes 2005 och innefattar två kriterier som ska vara uppfyllda. Det ena kriteriet är att befolkningstillväxten ska vara minst 1,2 procent i genomsnitt de senaste fem åren. Det andra kriteriet är att befolkningstillväxten även ska vara minst 1,2 procent det senaste året.

Kommittén föreslår att dagens ersättning för eftersläpning lyfts ut från kostnadsutjämnning och bildar en egen del för att tydliggöra den tillfälliga karaktären av ersättningen. Det innebär att eftersläpningen, som idag finansieras inom ramen för kostnadsutjämnningen, i stället finansieras genom en lägre regleringspost. Denna förändring har dock ingen ekonomisk betydelse i sig.

Kommittén föreslår också vissa förändringar av kriterierna för att få ta del av eftersläpningsersättningen. Dels föreslås att gränsvärdet för att erhålla ersättning sänks från 1,2 procent befolkningstillväxt till 1 procent. Liksom tidigare är det två olika kriterier för befolkningsökning (för femårsperioden och för det senaste året) som ska uppnås. Kommittén föreslår också ett alternativt kriterium för ersättning; att tillväxten sista året har varit större än 2,5 procent, oaktat utfallet för den senaste femårsperioden.

De föreslagna förändringarna skulle inneburit att fler kommuner hade fått ersättning för utjämningsåret 2024 samt att kostnaden för finansiering av eftersläpningsersättningen ökat. Göteborg Stad klarar inte båda kriterierna för eftersläpningsersättning enligt befintlig modell men tillhör den kategori kommuner som skulle fått ersättning 2024 enligt kommitténs förändrade kriterier. Förutsättningarna kan dock snabbt förändras. Om befolkningsutvecklingen ett enskilt år hamnar under en procent så försvinner hela ersättningen.

I tabellen nedan framgår effekterna för Göteborgs Stad av kommitténs föreslagna förändringar avseende eftersläpningseffekten. Förslaget till ny modell ger en ekonomisk effekt på +228 kronor per invånare vilket motsvarar en förändring på +137 mkr.

Del i utjämnningssystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mkr)
Ersättning eftersläpning	-	272	272	164

	Bidrag(+)/avgift(-)			
Kostnad/finansiering av eftersläpningssersättning *	-39	-83	-44	-27
Nettoeffekt eftersläpningssersättning	-39	189	228	137

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende förändringarna inom den tidigare delmodellen verksamhetsövergripande kostnader.

* I nuvarande modell finansieras eftersläpningssersättningen inom kostnadsutjämningen. I förslaget finansieras eftersläpningssersättningen via regleringsposten.

Översyn av LSS-utjämningen

2004 infördes ett nationellt kostnadsutjämningssystem för kommunernas kostnader för LSS-insatser och assistansersättning avseende de 20 första timmarna per vecka.

Införandet motiverades med att det är en obligatorisk verksamhet med stora kostnadsskillnader mellan kommunerna.

Figuren nedan beskriver hur metoden för att beräkna en kommuns utfall i LSS-utjämningssystemet fungerar idag. För varje kommun beräknas hur mycket kommunen ska betala i utjämningsbidrag eller få i utjämningsavgift.



Källa: SOU 2018:88.

Figur: Schematisk bild av dagens system för LSS-utjämning

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet bygger så långt som möjligt på opåverkbara faktorer som samvarierar med behov och kostnader. För kommunernas LSS-verksamhet har det däremot inte gått att finna sådana faktorer, vilket är den huvudsakliga förklaringen till att LSS-utjämningen hanteras i ett separat system som är skilt från det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

Över tid har det framförts kritik mot nuvarande utjämningsmodell för LSS-verksamhet. Bland annat genomförde Riksrevisionen år 2018 en granskning av hur kommunerna redovisar sina så kallade OH-kostnader (indirekta kostnader) så att räkenskapsammandragen blir tillförlitliga för kommunjämförelser, med särskilt fokus på LSS. Riksrevisionen konstaterade då att en kommun kan, avsiktligt eller oavsiktligt, påverka sitt utfall i LSS-utjämningen genom fördelningen av OH-kostnader i räkenskapsammandraget.

LSS-utredningen (SOU 2018:88) lyfte i sitt betänkande följande delar:

- Se över behovet av personalkostnadsindex.
- Genom att minska eller ta bort personalkostnadsindex minskar risken för att felaktiga uppgifter påverkar utfall.
- Överväga en utjämning som inkluderar insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453).
- Fördelningsnycklarna som används är i behov av uppdatering.
- Se över compensationen för insatsen boende med hänsyn till den stora kostnadsskillnaden mellan gruppboende respektive serviceboende.

Under 2024 omfördelar utjämningen av LSS-kostnader 5,8 miljarder kronor, vilket är cirka 10 procent av kommunernas totala nettokostnader för verksamheten.

Utredningens överväganden och förslag

Kommittén delar de synpunkter som redovisats ovan, som presenterats av Riksrevisionen och i LSS-utredningen, men har samtidigt egna analyser som även visar på andra områden som kan komma att behöva justeras.

Kommittén anser att det fortsatt behövs en utjämning för LSS-kostnader då det är stora skillnader mellan kommunerna i antal insatser och grundläggande standardkostnad. Dock ser kommittén ett antal delar i den nuvarande utjämningsmodellen som behöver förändras, bland annat för att minska påverkbarheten, vilka beskrivs nedan.

Grundläggande standardkostnad föreslås kvarstå med vissa justeringar

I översynen av den grundläggande standardkostnaden har kommittén identifierat tre tänkbara förändringar som skulle kunna öka legitimiteten.

- Prislapparna för boende med särskild service revideras utifrån uppgifter från räkenskapssammandraget och delas upp på en något högre prislapp för barn och en något lägre prislapp för vuxna.
- Prislapparna avseende personlig assistans enligt LSS respektive kommunala merkostnader för den statliga assistansen ändras och delas upp i två prislappar.
- Uppgifterna avseende kommunernas kostnader för de 20 första timmarna ska inhämtas från Försäkringskassan i stället för som nu, från kommunernas räkenskapssammandrag.

För Göteborgs Stads del innebär de uppdaterade prislapparna av bostad med särskild service en påverkan med +109 kronor per invånare för barn och –94 kronor per invånare för vuxen.

Personalkostnadsindex tas bort från utjämningen

Personalkostnadsindex utgår från kommunens redovisade kostnader i räkenskapssammandraget och har varit tänkt att spegla vårdtyngden på så sätt att ju högre faktiska personalkostnader desto större vårdtyngd hos brukarna. Det ska alltså inte ersätta för skillnad i ambition eller effektivitet i kommunen. Det sker en stor omfördelning mellan kommunerna och följd av personalkostnadsindex.

Kommittén har uppmärksammat tre skäl till att ta bort personalkostnadsindex från LSS-utjämningen:

- Indexet innebär incitamentsproblem som är svåra att förena med den opåverkbarhet som bör vara grunden i utjämning.

- Stora brister i kostnadsdata. Kommittén ser stora brister i kommunernas räkenskapssammandrag som leder till skillnader i utfallet som inte är rättvisande.
- Sambandet mellan högre vårdtyngd och högre personalkostnader. När kommittén under utredningens gång jämfört datamaterial bestående av 4 275 vårdtyngdsmätningar för personer i bostad med särskild service från 32 kommuner med kommunernas personalkostnadsindex så framgick det inget samband mellan vårdtyngden och kommunernas personalkostnadsindex.

Kommittén föreslår därför att personalkostnadsindex ska tas bort från modellen. För Göteborgs Stads del blir det en påverkan med -755 kr/invånare.

Särskilt bidrag för stora vårdbehov

Kommittén kan konstatera att det finns stora skillnader i vårdbehov, givet samma insats.

Kommittén menar därför att det finns behov av att överväga ett riktat statsbidrag för att finansiera brukare/boenden med särskilt stora vårdbehov. Bidraget bör i första hand begränsas till kommuner med en mindre folkmängd, till exempel under 10 000 invånare. Dessutom föreslås en ventil för vissa boenden som är särskilt inriktade på en specifik och kostsam funktionsnedsättning som till exempel boenden för dövblinda och där föreslås inte någon begränsning i kommunens folkmängd. Kommittén föreslår att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram kriterier för ett sådant statsbidrag.

Utjämning för högt strukturellt löneläge och administration

I befintlig LSS-utjämning antas personalkostnadsindex ha fångat upp skillnader i löneläge och även merkostnader inom administrationen på grund av småskalighet.

Om personalkostnadsindex tas bort, föreslår kommittén att komponenter för högt strukturellt löneläge och administration tillförs utjämningsmodellen på samma sätt som i vissa av delmodellerna i kostnadsutjämnningen. För Göteborgs Stads del innebär införandet av komponenten löner +65 kronor per invånare och införandet av komponenten administration -6 kronor per invånare.

Fel befolkningsuppgift för beräkningen av standardkostnaden

Beräkningen av kommunens bidrag eller avgift i den grundläggande standardkostnaden utgår idag från folkmängden den 1 november ett år före.

Kommittén föreslår att beräkningen av standardkostnaden i stället ska göras på samma sätt som kostnadsutjämnningen och därmed utgå från folkmängden den 31 december två år före utjämningsåret. För Göteborgs Stads del innebär förändringen +71 kronor per invånare.

Det behövs fler insatsmätningar

LSS-utjämnningen bygger på en mätning av antalet LSS-insatser per den 1 oktober året före utjämningsåret.

Kommittén föreslår att antalet mätningar av antalet LSS-insatser ska utökas till minst två per år.

Det behövs en utjämning för SoL-insatser

Kommittén anser att det behövs en utjämning även för insatser till personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen (SoL). Det är en relativt stor obligatorisk verksamhet med stora skillnader mellan kommunerna i antal insatser och kostnader.

Dessutom är det olyckligt att det finns incitament att välja insatser enligt LSS i stället för SoL, även om det inte alltid är det bästa för brukaren.

Kommittén kan dock konstatera att statistiken över kommunernas kostnader och SoL-insatser är mycket osäkra. Det finns helt enkelt inte samma incitament för kontroll och noggrannhet för kommunerna som inom LSS.

Kommittén föreslår att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att säkerställa högre kvalitet på statistiken. Dessutom föreslår man att det bör övervägas att begränsa utjämningen till de insatser som har störst betydelse för kostnaderna, det vill säga boende med särskild service, hemtjänst och boendestöd. Man föreslår även att vid införandet av en ny modell bör det övervägas om antalet insatser kan beräknas utifrån ett genomsnitt för fler datum.

I tabellen nedan redogörs för LSS-utjämningens samlade ekonomiska effekter för Göteborgs Stad. Förslaget innebär en negativ förändring med -679 kronor per invånare vilket motsvarar -410 mnkr för staden.

Ekonomiska effekter Göteborg				
Del i utjämningssystemet	Bidrag(+)/avgift(-)			
	Nuvarande modell (kr/invånare)	Förslag till ny modell (kr/invånare)	Förändring (kr/invånare)	Förändring (mnkr)
LSS-utjämning	568	-111	-679	-410

Tabell: Betänkandets ekonomiska effekter för Göteborgs Stad avseende LSS-utjämningen

Strukturbidrag

Strukturbidrag utgår 2024 till 61 kommuner med sammantaget drygt 1 miljard kronor.

Bidraget betalas ut med ett fast belopp per kommun i kronor per invånare.

Strukturbidragen finansieras år 2024 genom att regleringsposten minskas med 99 kronor per invånare för samtliga kommuner.

Sedan 2016 består strukturbidraget av två övergripande komponenter.

- Kompensation för större bidragsminskningar till följd av tidigare förändringar i utjämningssystemet, det vill säga en form av permanent införandebidrag
- Kompensation för svagt befolkningsunderlag

På en övergripande nivå föreslår kommittén att strukturbidraget tas bort och att de två ingående komponenterna i stället bildar två separata delar inom utjämningen. Ett bidrag för svagt befolkningsunderlag och ett fast införandebidrag. Denna förändring har i sig inte någon ekonomisk betydelse utan görs för att Kommittén menar att de respektive delarna på det sättet blir enklare att förstå.

Kommittén anser vidare att det inte är rimligt att kommuner ska få behålla hela det fasta införandebidrag som bygger på intäktsminskningar vid införandet av 1996 års utjämningssystem och vid efterföljande revideringar i början av 2000-talet. Kommittén föreslår därför att denna del av det tidigare strukturbidraget reduceras till högst 500 kronor per invånare. Kvarstående bidrag blir en del av det fasta införandebidraget.

När det gäller ersättningen för svagt befolkningsunderlag menar kommittén att det är svårt att fastställa hur svagt befolkningsunderlag påverkar kommunernas kostnader men

anser ändå att de grundläggande förhållanden som delmodellen har avsett att ersätta kvarstår. Kommittén konstaterar att ett motiv som framförts är att kommuner med ett litet regionalt befolkningsunderlag kan tvingas ta på sig ett större åtagande genom att marknadsförutsättningarna är sämre för privata företag. Det kan innebära en brist på konkurrens som bidrar till högre kommunala kostnader. De långa avstånden kan också bidra till högre kostnader vid olika inköp på grund av högre transportkostnader. Dessutom är förutsättningarna för samarbete och samverkan mellan kommuner sämre i områden med ett begränsat befolkningsunderlag på en stor yta. På samma sätt som i tidigare utredningar har dock kommittén inte kunnat fastställa i vilken omfattning svagt befolkningsunderlag påverkar kommunernas kostnader. På grund av osäkerheten kring merkostnaderna för svagt befolkningsunderlag väljer kommittén att föreslå en uppdatering av ersättningen utifrån aktuella förhållanden, men enligt den tidigare beräkningsmetoden.

Sammantaget innebär kommitténs förslag att kostnaden för det tidigare strukturbidraget (fast införandebidrag och svagt befolkningsunderlag enligt den nya strukturen) minskar från drygt en miljard kronor till 818 mnkr och att antalet bidragstagare minskar från 61 till 45 kommuner. Den lägre kostnaden får en positiv effekt på regleringsposten. Strukturbidragen finansieras år 2024 genom att regleringsposten minskas med 99 kronor per invånare för samtliga kommuner. Utifrån kommitténs förslag minskar behovet av finansiering till 77 kronor per invånare. För Göteborg Stad innebär förslaget därmed ett förbättrat utfall inom regleringsbidraget på 22 kronor per invånare.

Införandebidrag

Kommittén föreslår två separata införandebidrag: ett för det kommunalekonomiska utjämningsystemet och ett för LSS-utjämnningen. För att ingen kommun ska uppleva större samlade negativa effekter än 400 kronor per invånare och år införs också ett gemensamt införandebidrag för LSS-utjämnningen och det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Införandebidragen trappas successivt ned under en femårsperiod.

Utöver ovanstående föreslår kommittén ett fast införandebidrag för kommuner och regioner som får kraftiga negativa förändringar till följd av förslaget. Det fasta införandebidraget säkerställer att ingen kommun får en större total negativ förändring än -1 500 kronor per invånare.

Samtliga kommuner är med och finansierar kostnaderna för införandebidraget genom en minskning av regleringsbidraget.

Göteborgs Stad förlorar sammantaget 792 kronor per invånare (knappt 500 mnkr) på de föreslagna förändringarna inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet och LSS-utjämnningen. Genom införandebidraget begränsas de negativa effekterna till -400 kronor per invånare (cirkaa 240 mnkr) år 1. Staden får införandebidrag även år 2, men då är den finansiering som staden betalar för införandebidraget större än det bidrag som staden mottar. Tabellerna nedan sammanfattar konsekvenserna för staden år 1 och år 2.

Konsekvenser införandebidrag Göteborg				
	Bidrag(+)/avgift(-)			
	År 1 (kr/invånare)	År 1 Mnkr	År 2 (kr/invånare)	År 2 Mnkr
Införandebidrag Utjämnningen	434	262	0	0

Konsekvenser införandebidrag Göteborg				
	Bidrag(+)/avgift(-)			
Finansiering via minskat regleringsbidrag	-621	-375	-267	-161
Införandebidrag LSS -utjämningen	565	341	219	132
Finansiering via minskat regleringsbidrag	-136	-82	-40	-24
Gemensamt införandebidrag	215	130	0	0
Finansiering via minskat regleringsbidrag	-65	-39	0	0
Summa införandebidrag inkl. finansiering	392	237	-88	-53

Översyn av riktade statsbidrag

Sedan 2000-talets början har såväl antalet riktade statsbidrag som den ekonomiska storleken på dessa ökat. Kommittén menar att det finns en dubbelsidig problematik med de riktade statsbidragen. Dels riskerar de riktade statsbidragen att leda till att resurser inte används på bästa sätt i kommunsektorn eftersom de inte nödvändigtvis styr mot de lokalt identifierade verksamhetsbehoven. Dels konstateras att de riktade statsbidragen ofta kritiserats för att vara utformade på ett sätt som driver administration, skapar ryckighet och ger svaga planeringsförutsättningar. Det finns därmed även en mer praktisk problematik med de riktade statsbidragen.

För att hantera problematik med de riktade statsbidragen föreslår kommittén dels principer för när statens användning av riktade statsbidrag kan anses vara berättigad i styrningen av kommunsektorn, dels kriterier för hur de riktade statsbidragen ska vara utformade för att minska den mer praktiska problematik som de ger upphov till.

När det gäller principer innebär kommitténs förslag att statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommuner och regioner är ansvariga, som huvudregel, ska vara generella. Riktade statsbidrag ska dock kunna ges:

- Som *kostnadsersättningar* för uppgifter som ålagts kommuner och regioner från staten.
- Vid *extraordinära situationer* där kommuner och regioner kan påverkas i olika omfattning.
- När det finns *samsyn* om behovet av ett riktat statsbidrag samt
- Om det finns *särskilda* skäl.

När det gäller utformningskriterier så föreslår kommittén att följande kriterier ska vara vägledande för regeringen vid utformningen av nya riktade statsbidrag.

- Riktade statsbidrag ska ha breda användningsområden. Om det finns liknande riktade statsbidrag bör utgångspunkten vara att dessa ska slås ihop.
- Riktade statsbidrag ska vara tidsbestämda och ha en tydlig plan för avveckling eller infasning i det generella statsbidraget redan när de införs.

- Riktade statsbidrag ska utformas så att de minimerar den administration de skapar i användarledet.
- Riktade statsbidrag ska vara av en tillräcklig storlek för att kunna finansiera insatser av betydelse, även med beaktande av bidragens administrativa kostnader.

I anslutning till den sista punkten föreslår kommittén att inget riktat statsbidrag, som vänder sig till alla kommuner eller regioner, ska ge mindre än 100 000 kronor i bidrag till den kommun eller region som får minst. Avsteg från detta riktmärke ska kunna göras, men bör motiveras av regeringen.

Tanken med principerna är att dessa ska gälla löpande, men kommitténs har även utgått från principerna för att ringa in vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Totalt föreslår kommittén att 17 av dagens riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget. Av dessa riktar sig 12 bidrag mot kommunerna. Bland de bidrag som föreslås inordnas i det generella bidraget finns det framför allt två statsbidrag av större ekonomisk betydelse:

- Säkerställa en god vård och omsorg om äldre (totalt 4 mdkr 2024)
- Kvalitetshöjande åtgärder i förskolan (totalt 2,8 mdkr)

Effekter vid sammanläggningar

Kommittén har enligt direktiven utvärderat utjämningsystemets omfördelningseffekter vid sammanläggningar av kommuner respektive regioner för att bedöma om dessa är ändamålsenliga. Kommittén konstaterar att den centrala frågan är hur en sammanläggning påverkar intäkterna på längre sikt och hur det i sin tur påverkar incitamenten och viljan till en sammanläggning. Kommittén föreslår vissa justeringar av lagstiftning för att mildra eventuella negativa bidragseffekter vid kommunsammanslagningar. Förslagen har ingen påverkan på Göteborg Stad.

Åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser

Kommittén har enligt tilläggsdirektiven analyserat orsakerna till skillnader i skattesatser mellan kommuner respektive mellan regioner och lämnat förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. Den högsta kommunalskatten uppgår 2024 till 23,80 procent och den lägsta till 16,60 procent. Skillnaden är således 7,20 procentenheter. Vid en analys av den totala kommunalskatten (kommun plus region) är skillnaden i total kommunal skatt 6,30. Små kommuner (ej i närhet till större stad) har högre skatt. Kommittén konstaterar att för de enskilda invånarna som har inkomst från arbete eller pension är skillnaden i effektiv skatt betydligt lägre genom jobbskatteavdraget. För personer med inkomster från olika socialförsäkringar kvarstår dock den stora skillnaden.

Kommitténs analyser beträffande orsakerna till skillnader i skattesats visar på att det är en stor spridning mellan hur olika kommuner prioriterar, men att skillnaderna företrädesvis härstammar från den obligatoriska utjämnande verksamheten.

Kommittén kommer därmed fram till slutsatsen att skillnader i skattesats främst förklaras av ambition och effektivitet i kärnverksamheten. Lågskattekommuner har väsentligt lägre kostnader än snittet för såväl obligatorisk som frivillig verksamhet. Högskattekommuner har väsentligt högre kostnader (justerat för behov enligt utjämningsystemet) för såväl frivillig som obligatorisk verksamhet. Om dessa skillnader beror på högre ambition eller lägre effektivitet har inte varit möjligt att identifiera.

När det kommer till åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser konstaterar kommittén att staten har legala möjlighet att begränsa den kommunala beskattningsrätten, men att dessa möjligheter inskränker sig till åtgärder för att motverka samhällsekonomisk obalans, gälla en begränsad tid och under speciella omständigheter. Kommittén lämnar därför inte några förslag på inskränkningar av beskattningsrätten som verktyg för att motverka ”höga och ökande skattesatser”. Kommittén föreslår införande av en statlig delegation med uppdrag att pröva stöd för effektiviseringsåtgärder i kommuner och regioner. Delegationen ska finansieras inom anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Kommittén föreslår även ökat stöd till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Även detta ska finansieras inom anslaget.

Stadsledningskontorets bedömning

I grunden menar stadsledningskontoret att det är nödvändigt med ett utjämningssystem som utjämnar för strukturella skillnader. Förutsättningar för välfärd och en fungerande samhällelig struktur ska i grunden vara likvärdig oavsett var i landet man bor. De demografiska skillnaderna mellan landets kommuner är stora och det är också uppenbart att det finns glesbygdsfaktorer som gör att vissa kostnader kommer att vara högre i delar av landet. Stadsledningskontoret är också positiva till att systemet ses över med jämna mellanrum då det bidrar till att upprätthålla systemet relevans och legitimitet. Det är också positivt att systemets samtliga delar denna gång har setts över och analyserats i en helhet.

I kommitténs uppdrag har ingått att genomgående i arbetet göra avvägningar mellan träffsäkerhet och möjligheten att uppnå en ökad enkelhet, transparens och stabilitet i systemet. Stadsledningskontoret delar kommitténs utgångspunkt att systemets träffsäkerhet bör gå före enkelhet i den mån dessa inte kan förenas.

I kommitténs uppdrag har också ingått att bedöma vilka åtgärder staten kan vidta för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. Det har också ingått att göra en översyn av riktade statsbidrag. Stadsledningskontoret menar att det genomgående är mycket viktigt att bevara den kommunala självstyrelsen. Beslut om kommunal verksamhets utformning sker bäst på lokal nivå bland annat med stöd av generella statsbidrag och den kommunala beskattningsrätten.

Inkomstutjämning

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att den genomsnittliga skattesatsen uppdateras till 2022 års nivå. Stadsledningskontoret har heller inga synpunkter mot att garantinivån höjs till 116 procent av skattekraften i riket.

I kommitténs uppdrag har också ingått att utreda om inkomstutjämningen kan ha tillväxthämmande effekter och att föreslå åtgärder för att minska potentiella negativa effekter. Stadsledningskontoret noterar att kommittén inte hittat någon evidens som visar på att inkomstutjämningen har tillväxthämmande effekter. Samtidigt framgår att kommittén har övervägt att inkludera en tillväxtkomponent i inkomstutjämningen, som baserar sig på daglönesumman, men slutligen valt att inte inkludera en sådan komponent i förslaget. Stadsledningskontoret har inga invändningar mot kommitténs förslag, men menar samtidigt att framtida översyner av inkomstutjämningen bör inkludera möjliga förändringar som strävar mot att stimulera tillväxt.

Kostnadsutjämning

Övergripande förändringar

Stadsledningskontoret anser att förändringen till den nya gleshetsersättningen inte är tillräckligt belyst i förhållande till den stora påverkan den får på många kommuner. I betänkandet framgår det inte varför kommittén föreslår 3 000 respektive 15 000 invånare för olika delmodeller. För både delmodellerna inom förskola och grundskola föreslås ett mått på 3 000 invånare. Stadsledningskontoret anser att det kanske borde ha funnits ytterligare ett mått, mitt emellan 3 000 och 15 000 invånare, då möjligheten till småskalighet ser väldigt olika ut för förskola respektive de högre åldrarna inom grundskolan.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att uppdatera löneandelarna och löneindexet som ska kompensera för ett högt strukturellt löneläge och merkostnader i flera delmodeller.

Stadsledningskontoret har inga synpunkter mot att merkostnader för administration plockas ur delmodellen verksamhetsövergripande kostnader och läggs till i flera delmodeller.

Förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget till förändringarna som kommittén föreslår för delmodellen förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg.

Förskoleklass och grundskola

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget till förändringarna som kommittén föreslår för delmodellen förskoleklass och grundskola.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att införa socioekonomi som en ny merkostnadskomponent i delmodellen förskoleklass och grundskola.

Stadsledningskontoret anser däremot utifrån tidigare erfarenhet att omfördelningen på fem procent av åldersersättningen är otillräcklig. Landets stora kommuner fördelar generellt mer än fem procent av sina resurser utifrån socioekonomiska faktorer. För Göteborgs Stads del fördelas 19 procent av resurserna utifrån socioekonomi. Malmö stad har ungefär samma nivå. Det är stora kommuner som troligen har störst skillnader socioekonomiskt inom staden, därför bör förslaget utgå från de stora kommunernas erfarenhet och i stället fördela en större del av delmodellen socioekonomiskt.

Stadsledningskontoret anser även att större hänsyn borde tas till storstäders särskilda utmaning i form av kraftigt segregerade städer där det både finns områden med mycket god socioekonomisk standard samt områden med stora sociala problem, men där detta utjämnas i de variabler som föreslagits. Som nämns under delmodellen individ- och familjeomsorg visar forskning att i sådana områden kan en koncentration av individer med liknande socioekonomisk bakgrund skapa en negativ ömsesidig påverkan vilket i sin tur kan påverka behovet av stöd och insatser.

Gymnasieskola

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget till förändringarna som kommittén föreslår för delmodellen gymnasieskola.

Kommunal vuxenutbildning

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget till förändringarna som kommittén föreslår för delmodellen kommunal vuxenutbildning.

Individ- och familjeomsorg

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på att delmodellen för individ- och familjeomsorg delas upp i en modell för barn- och ungdomsvård och en för övrig individ- och familjeomsorg.

Stadsledningskontoret är däremot kritisk till att den föreslagna modellen för fördelningen av resurser inom barn- och ungdomsvården inte tar tillräcklig hänsyn till de särskilda utmaningar som finns i storstäderna och i flera av de större städerna. Tätortsgrad är en för trubbig variabel för att fånga komplexiteten i storstäder sociala struktur. I segregerade kommuner, där områden med stora sociala utmaningar existerar sida vid sida med mer välbärgade områden, utjämnar variabeln de socioekonomiska faktorer som vanligtvis används för att fördela resurser. Forskning visar att en koncentration av individer med liknande socioekonomisk bakgrund kan leda till negativ ömsesidig påverkan, vilket i sin tur kan påverka behovet av stöd och insatser. Variabeln tätortsgrad tar inte hänsyn till dessa förhållanden och en fördelning enbart utifrån denna fångar inte i tillräcklig utsträckning de utmaningar större städer ställs inför. Sådan hänsyn tas till exempel inom skolområdet utifrån de regressionsanalyser Statistiska centralbyrån genomfört som grund för fördelningsmodeller, där boendemiljön har ett signifikant samband med skolresultat utöver individernas individuella egenskaper. Detta förhållande, bör enligt kontorets mening och erfarenhet, också ges en stark påverkan inom barn- och ungdomsvården. Som ytterligare ett alternativ till befintliga variabler bör variabeln *andelen unga i åldersgruppen 12-20 år som bor i områden med låg socioekonomisk standard* övervägas. Variabeln skulle kunna ge en mer precis bild av behoven inom barn- och ungdomsvården och leda till en mer rättvis resursfördelning.

Äldreomsorg

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att utöka antal åldersgrupper från tre till fem. Förslaget är till nackdel för Göteborg Stad men bör ge en bättre precision och överensstämmer med den åldersindelning som staden själv tillämpar för resursfördelning.

Stadsledningskontoret har inga synpunkter mot de justeringar som föreslås för merkostnadskomponenten ohälsa.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att ersätta nuvarande två gleshetsmått med ett samlat mått. Stadsledningskontoret är däremot kritisk till hur utjämnningen beräknas. Det bör, enligt kontorets mening, inte råda något tvivel om att en gles befolkningsstruktur medför merkostnader inom äldreomsorgen. Däremot bör Göteborg inte ha sämre förutsättningar än Stockholm och Solna eller bättre än flertalet större städer eller förortskommuner att bedriva äldreomsorg utifrån befolkningstäthet/-gleshet. Måttet borde därför, enligt kontorets mening, inte vara symmetriskt utan i likhet med delmodellen för förskoleklass och grundskola i stället utformas så att för påtagligt glest befolkade kommuner beräknas ett index utifrån respektive kommuns gleshet, medan övriga kommuner åsätts ett och samma index. Det vill säga att glest befolkade kommuner antas ha högre kostnader för att bedriva äldreomsorg men att det inte finns några skillnader i förutsättningarna för kommuner med gynnsam befolkningsstruktur och kommuner med mycket gynnsam befolkningsstruktur.

Kollektivtrafik

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på förslaget.

Gator och vägar

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på förslaget.

Räddningstjänsten

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på förslaget.

Befolkningsminskning

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på förslaget.

Fastigheter

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på förslaget.

Politisk verksamhet

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på förslaget.

Eftersläpningsersättning

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på förslaget.

LSS-utjämning

Stadsledningskontoret har tillsammans med förvaltningen för funktionsstöd tagit del av och analyserat kommitténs förslag till förändringar och nedan redovisas stadsledningskontorets och förvaltningen för funktionsstöds inställning till de olika delarna.

Stadsledningskontoret avstyrker det samlade förslaget till förändrad LSS-utjämning. Stadsledningskontoret anser att det behöver göras en mer grundlig genomgång av utjämningen som påverkar hela funktionshinderområdet inklusive SoL-insatser. Dessutom anser stadsledningskontoret att eftersom det finns förslag från Huvudmannaskapsutredningen¹ om att förstatliga den personliga assistansen så vore det klokt att avvakta ett eventuellt sådant beslut. I avvaktan på detta anser stadsledningskontoret att det endast bör genomföras mindre tekniska justeringar av nuvarande modell.

Personalkostnadsindex tas bort från utjämningen

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget att ta bort personalkostnadsindexet ur LSS-utjämningen. Stadsledningskontoret konstaterar att kommittén inte hittar något samband mellan höga personalkostnader och större vårdtyngd utifrån den analys som är gjord på data från 32 kommuner. Stadsledningskontoret anser att om analysen är gjord på kommunnivå är en regressionsanalys med enbart 32 mätpunkter ett alldeles för svagt underlag för att ta bort personalkostnadsindex ur modellen, då det får så stora konsekvenser för många kommuner.

Att motsvarande analys på boendenivå inte skulle visa på ett samband bedömer stadsledningskontoret som osannolikt. En regressionsanalys utförd på Göteborgs Stads boenden visar på en förklaringsgrad över 50 procent och en mycket hög signifikans för bedömt omvårdnadsbehov i förhållande till personalkostnad (p-värde $3,22 \times 10^{-36}$).

¹ Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans - Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet, SOU 2023:9

Kontoret konstaterar att behoven hos respektive brukare boende på bostad med särskild service varierar enormt men att mäta vårdtyngden hos respektive brukare är alldeles för omfattande.

Nedan redogörs för stadsledningskontorets och förvaltningen för funktionsstöds inställning till övriga mindre delar i kommitténs förslag.

Grundläggande standardkostnad föreslås kvarstå med vissa justeringar

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att revidera prislapparna för bostad med särskild service och införa en högre prislapp för barn och en lägre för vuxna.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att förändra och uppdatera prislapparna inom personlig assistans eller att uppgifterna inhämtas från Försäkringskassan i stället för från kommunernas räkenskapssammandrag.

Särskilt bidrag för stora vårdbehov

I det fall som personalkostnadsindex skulle tas bort har stadsledningskontoret inga invändningar mot förslaget att införa ett särskilt bidrag för stora vårdbehov för mindre kommuner förutsatt att större kommuner inte ska finansiera det.

Utjämning för högt strukturellt löneläge och administration

I det fall som personalkostnadsindex skulle tas bort tillstyrker stadsledningskontoret förslaget att införa merkostnadskomponenter för högt strukturellt löneläge och administration.

Fel befolkningsuppgift för beräkningen av standardkostnaden

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att beräkna standardkostnaden inom LSS-utjämningen på samma sätt som inom kostnadsutjämningen, det vill säga utifrån folkmängden den 31 december två år före utjämningsåret.

Fler insatsmätningar

Stadsledningskontoret tillsammans med förvaltningen för funktionsstöd tillstyrker förslaget att utöka antalet insatsmätningar för LSS-insatser då det får stor påverkan på resultatet i utjämningsmodellen, även om det innebär merarbete för förvaltningen för funktionsstöd. Stadsledningskontoret och förvaltningen för funktionsstöd anser att antalet tillfällen kan ökas till max två gånger per år då det är en relativt stor arbetsinsats som krävs.

Om SoL-insatserna ska ingå framöver så bedömer stadsledningskontoret och förvaltningen för funktionsstöd att de behöver mätas max 4 gånger per år för att fånga upp rätt antal eftersom de insatserna är mer rörliga.

Utjämning för SoL-insatser

Stadsledningskontoret och förvaltningen för funktionsstöd anser, liksom kommittén, att det behövs en utjämning för SoL-insatser för personer med funktionsnedsättningar.

Strukturbidrag

Stadsledningskontoret avstyrker det samlade förslaget avseende strukturbidraget eftersom kontoret i grunden anser att både det fasta införandebidraget och ersättningen för svagt befolkningsunderlag helt bör tas bort från utjämningsystemet.

Fast införandebidrag

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på att den del av det tidigare strukturbidraget som avsåg att kompensera för tidigare bidragsförändringar begränsas till 500 kronor per

invånare, men anser att förslaget borde gått längre. Att det fasta införandebidraget ligger kvar innebär att de ändringar som gjordes i utjämningsystemet 1996 och vid efterföljande revideringar i början av 2000-talet fortfarande inte har tillåtits att slå igenom helt. Stadsledningskontoret menar att det bidrar till att minska utjämningsystemets transparens och legitimitet. Stadsledningskontoret anser att det fasta införandebidraget bör avvecklas helt.

Svagt befolkningsunderlag

Stadsledningskontoret konstaterar att kommittén, på samma sätt som i tidigare utredningar, inte kunnat fastställa i vilken omfattning svagt befolkningsunderlag påverkar kommunernas kostnader i det perspektivet som åsyftas i denna del av utjämnningen. Stadsledningskontoret anser att det inte är tillfredställande med ersättningar för förhållanden där det inte går att urskilja vilka merkostnader det medför. Vidare konstaterar kontoret att de förhållanden som svagt befolkningsunderlag innebär fångas i flera av kostnadsutjämningsens olika delmodeller. Med tanke på att det inte går att fastställa om och i så fall hur stora merkostnader svagt befolkningsunderlag ur detta perspektiv medför anser stadsledningskontoret att modellen bör avvecklas.

Införandebidrag

Stadsledningskontoret har inga synpunkter mot att de sammanlagda effekterna av kommitténs förslag införs successivt för de kommuner som drabbas negativt av förändringarna. Stadsledningskontoret ifrågasätter dock behovet av tre olika införandebidrag och menar att det hade förenklats med bara ett införandebidrag som begränsat den totala negativa effekten till 400 kronor per invånare och år.

Stadsledningskontoret ifrågasätter också förslaget att införandebidraget finansieras med ett lika avdrag för samtliga kommuner. Stadsledningskontoret menar att finansieringen i stället bör ske genom ett successivt införande av förändringen för de kommuner som föreslås få en stor positiv förändring. Utifrån nu föreslagna konstruktion blir de negativa effekterna för staden större år 2 och år 3 än när förändringarna är fullt införda. Det beror på att den finansiering som staden betalar för införandebidrag dessa år är större än det införandebidrag som staden mottar. Stadsledningskontoret anser att detta är orimligt utifrån införandebidragets syfte att ge kommunerna en möjlighet att successivt anpassa sig till de ekonomiska effekterna av förslaget.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget att ytterligare permanenta införandebidrag ska införas för de kommuner som förlorar mer än 1 500 kronor per invånare.

Stadsledningskontoret menar att de permanenta införandebidragen bidrar till att minska utjämningsystemets transparens och legitimitet. I stället för att tillföra nya fasta införandebidrag menar kontoret att nu befintliga permanenta införandebidrag bör tas bort och att eventuella negativa konsekvenser hanteras inom det tidsbegränsade införandebidraget.

Riktade statsbidrag

Stadsledningskontoret delar kommitténs syn på den problematik som finns med de riktade statsbidragen. Beslut om kommunal verksamhets utformning sker bäst på lokal nivå bland annat med stöd av generella statsbidrag.

Stadsledningskontoret tillstyrker därför utjämningsutredningens förslag om begränsande principer för de riktade statsbidragen förutom punkten att riktade statsbidrag ska kunna användas om det finns *särskilda skäl*.

Stadsledningskontoret menar att om särskilda skäl ska kunna ligga till grund för nya riktade statsbidrag bör det av principerna även framgå vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl.

Stadsledningskontoret tillstyrker även utjämningsutredningens förslag till utformningskriterier för riktade statsbidrag. Stadsledningskontoret anser dock att den nedre gränsen för hur litet ett riktat statsbidrag kan vara för en enskild kommun borde kunna ligga betydligt högre än de 100 000 kronor som kommittén föreslår. Därmed borde även fler riktade statsbidrag, än de 17 som föreslås av kommittén, kunna inordnas i det generella statsbidraget.

Stadsledningskontoret har haft en dialog med äldre- samt vård och omsorgsförvaltningen och med förskoleförvaltningen för att fånga eventuella synpunkter på en överföring av statsbidrag från riktade till generella. Sammantaget delar förvaltningarna kommitténs och stadsledningskontorets synpunkt att de riktade statsbidragen medför ökad administration och att generella statsbidrag i grunden ger bättre planeringsförutsättningar.

Magnus Andersson

Ekonomidirektör

Eva Hessman

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utjämningskommittén 2022 har haft i uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen samt vid behov föreslå förändringar. I uppdraget har också ingått att se över vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Därutöver har kommittén haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen på tillväxten.

Det huvudsakliga arbetssättet har varit kvantitativt. Men kommittén har även haft ett stort antal externa kontakter och, genom löpande kontakter med politiker och tjänstepersoner i kommunsektorn, arbetat målinriktat för att säkerställa att de förändringar som föreslås har stöd i den praktiska verklighet som kommuner och regioner befinner sig i.

De förändringar som kommittén föreslår i detta betänkande föreslås införas från och med 1 januari 2026.

Principiella utgångspunkter

Alla invånare ska ha tillgång till en god och likvärdig välfärd, oavsett var i landet man bor. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna för detta mellan olika delar av Sverige. Till exempel finns betydande skillnader i skattekraft, folkmängd, åldersstruktur, bebyggelsestruktur och socioekonomiska faktorer, såsom befolkningens utbildningsnivå och inkomst, mellan kommuner respektive mellan regioner.

Dessa strukturella skillnader leder till att de ekonomiska förutsättningarna är olika, både på intäkts- och kostnadssidan. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan

samhällsservice, trots dessa skillnader. Detta syfte ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader i kommunsektorn. Bakom detta syfte finns en stark och enhällig uppslutning i kommittén. Även grunderna för LSS-utjämningen, som är ett separat system för utjämning av kostnadsskillnader för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), har starkt stöd i kommittén.

För att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämningen fungerar ändamålsenligt och åtnjuter en hög legitimitet i kommunsektorn behöver dock systemen ses över med jämna mellanrum. I den översyn som har ankommit på kommittén att genomföra har följande kärnvärden särskilt beaktas:

- opåverkbarhet,
- träffsäkerhet,
- enkelhet (i den mån det inte står i konflikt med träffsäkerhet),
- stabilitet och förutsägbarhet,
- sunda incitament, inklusive incitament för tillväxt, samt
- aktualitet och tillförlitlighet.

Vidare har en grundläggande utgångspunkt när det gäller kostnadsutjämningen varit att denna endast ska avse obligatorisk verksamhet. Kommuner och regioner kan bedriva andra verksamheter utifrån lokala prioriteringar, men bara sådana verksamheter som är obligatoriska ska vara föremål för utjämning.

Slutligen har även den kommunala självstyrelsen varit ett kärnvärde i arbetet med att se över systemen. Kommuner och regioner bör ha en långtgående frihet att – inom ramen för befintliga regelverk – besluta om, utforma och prioritera i och mellan sina verksamheter. Detta har varit särskilt viktigt i de delar av utredningsuppdraget som handlar om riktade statsbidrag samt om åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser.

Utifrån dessa kärnvärden lämnar kommittén förslag på tämligen betydande förändringar av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen. På den övergripande nivån föreslås systemet för kommunalekonomisk utjämning ändras från att omfatta fyra

till att omfatta sex delar (se tabell 1). Denna strukturförändring har sin grund

- dels i att strukturbidraget, av förenklingsskäl, delas upp i ett fast införandebidrag och ett bidrag för svagt befolkningsunderlag,
- dels i att dagens ersättning för eftersläpning lyfts ut från systemet för kostnadsutjämning och bildar en egen del för att tydliggöra den tillfälliga karaktären av ersättningen.

Den förstnämnda förändringen illustrerar att en förenkling av systemet inte alltid innebär färre delar, utan kan också innebära att de respektive delarna blir enklare att förstå.

Tabell 1 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Nuvarande	Förslag
Inkomstutjämning	Inkomstutjämning
Kostnadsutjämning	Kostnadsutjämning
Strukturbidrag	Bidrag för svagt befolkningsunderlag
Införandebidrag	Fast införandebidrag
	Ersättning för eftersläpning
	Införandebidrag

De riktade statsbidragen

Sedan den stora statsbidragsreformen på 1990-talet, som slog fast huvudregeln om generell bidragsgivning till kommunsektorn, har de riktade statsbidragen ökat kraftigt i omfattning. Det gäller både i antal statsbidrag och i ekonomisk omslutning.

Kommittén har förståelse för att det ibland finns ett behov av att styra kommunsektorn med riktade statsbidrag. Ibland kan det rentav vara nödvändigt. Under till exempel coronapandemin spelade de riktade statsbidragen en betydelsefull roll för att frigöra resurser och koordinera livräddande insatser inom kommunsektorn.

Men det finns också problem med de riktade statsbidragen. Det grundläggande problemet är att de inte nödvändigtvis styr mot de lokalt identifierade verksamhetsbehoven i kommuner och regioner. Därmed riskerar statens styrning med riktade statsbidrag leda till att resurser inte används på bästa sätt i kommunsektorn.

Men det finns även en mer praktisk problematik med de riktade statsbidragen, som springer ur hur dessa är utformade. Särskilt från kommunsektorn kritiserar vanligen de riktade statsbidragen för att vara utformade på ett sätt som driver administration, skapar ryckighet och ger svaga planeringsförutsättningar.

För att hantera denna dubbelsidiga problematik med de riktade statsbidragen föreslår kommittén

- dels principer för när statens användning av riktade statsbidrag kan anses vara berättigad i styrningen av kommunsektorn,
- dels kriterier för hur de riktade statsbidragen ska vara utformade för att minska den problematik som de ger upphov till.

När det gäller principerna är kommitténs förslag att statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommuner och regioner är ansvariga, som huvudregel, ska vara generella. Riktade statsbidrag ska dock kunna ges som *kostnadsersättningar*, vid *extraordinära situationer*, när det finns *samsyn* om behovet av riktat statsbidrag, samt om det finns *särskilda skäl*. Vilka särskilda skäl som avses specificeras i kapitel 4.

Tanken med principerna är att dessa ska gälla löpande. Men för kommitténs vidkommande har de främst använts för att ringa in vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Om kommittén inte funnit stöd i principerna för att ett visst riktat statsbidrag bör kvarstå som riktat har utgångspunkten varit att det ifrågavarande statsbidraget bör generaliseras. Sedan har det i många fall funnits praktiska omständigheter som har varit nödvändiga att ta i övervägande för att säkerställa ett praktiskt genomförbart förslag på bidrag att inordna i det generella statsbidraget.

Totalt föreslår kommittén att 17 riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Vilka riktade statsbidrag som omfattas framgår i detalj av bilaga 5. Förslaget innebär att det generella statsbidraget till kommunsektorn förstärks med 10,2 miljarder kronor i permanenta medel.

När det gäller den andra delen, utformningskriterier, föreslår kommittén att följande kriterier ska vara vägledande för regeringen vid utformningen av nya riktade statsbidrag:

- Riktade statsbidrag ska ha breda användningsområden. Om det finns liknande riktade statsbidrag bör utgångspunkten vara att dessa ska slås ihop.
- Riktade statsbidrag ska vara tidsbestämda och ha en tydlig plan för avveckling eller infasning i det generella statsbidraget redan när de införs.
- Riktade statsbidrag ska utformas så att de minimerar den administration de skapar i användarledet.
- Riktade statsbidrag ska vara av en tillräcklig storlek för att kunna finansiera insatser av betydelse, även med beaktande av bidragens administrativa kostnader.

I anslutning till den sista punkten bedömer kommittén även att ett riktmärke för ett riktat statsbidrags minsta storlek bör införas. Riktmärket ska vara att inget riktat statsbidrag, som vänder sig till alla kommuner eller regioner, ska ge mindre än 100 000 kronor i bidrag till den kommun eller region som får minst. Avsteg från detta riktmärke ska kunna göras, men bör motiveras av regeringen.

Kommittén har även haft i uppdrag att belysa konsekvenser av ett större sektorsbidrag till skolan, samt de riktade statsbidragens påverkan på utfallet inom kostnadsutjämningen. Kommitténs bedömningar i dessa delar framgår i kapitel 4.

Inkomstutjämningen

Syftet med inkomstutjämningen är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommuner och regioner, trots skillnader i skattekraft. För att utvärdera dagens modell för inkomstutjämning har kommittén genomfört en rad olika analyser. I analyserna har systemets syfte, att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar, ställts mot andra aspekter, såsom tillväxt och legitimitet.

Kommittén har i uppdrag att dels utreda om inkomstutjämningen kan ha tillväxthämmande effekter, dels föreslå åtgärder för att minska potentiella negativa effekter. Trots en teoretisk möjlighet så har kommittén inte hittat någon evidens som visar på att inkomstutjämningen har tillväxthämmande effekter. Om det ändå är önskvärt med stärkta incitament för tillväxt bör en sådan åtgärd inte innebära en minskad

utjämning av skillnader i skattekraft. Kommittén har övervägt att inkludera en tillväxtkomponent i inkomstutjämningen, som baserar sig på daglönesumman. En sådan komponent har dock vissa baksidor, som att den skulle leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv konkurrens om företagsetableringar på bekostnad av samverkanslösningar inom en lokal arbetsmarknadsregion. Därför har kommittén inte valt att inkludera en sådan komponent i det samlade förslaget på ny inkomstutjämning.

Demografi, socioekonomi och näringslivsstruktur är tre faktorer som påverkar skattekraftens nivå. En ytterligare faktor är personer som bor i Sverige men arbetar i ett annat land, så kallade gränspendlare. För att synliggöra effekten på skattekraften av gränspendling bör det utredas om kompensationen för detta kan separeras från inkomstutjämningen.

Den länsvisa skattesatsen bör uppdateras och utgå från rikets genomsnittliga skattesats 2022. Utan en uppdatering av den genomsnittliga skattesatsen är kompensationsgraden i praktiken lägre än den avsedda. Kommittén anser att transparens i systemet är viktigt och föreslår därför en uppdatering.

Kompensationsgraden bör vara lika för kommuner och regioner, samtidigt som negativa marginaleffekter så långt som möjligt bör undvikas. Kommittén ser inte någon anledning till att likvärdiga förutsättningar skulle vara av mindre betydelse för regionerna och föreslår därför att kompensationsgraden för bidragsmottagande regioner höjs till 95 procent.

Garantinivån bör fortsatt vara densamma för kommuner och regioner för att undvika oönskade omfördelningar vid skatteväxlingar. Garantinivån bör också vara på en nivå som innebär att regleringsposten ligger så nära noll som möjligt, samtidigt som inga ytterligare kommuner eller regioner med negativa marginaleffekter tillkommer som en konsekvens av förändringen. Kommittén föreslår därför en garantinivå på 116 procent.

Utöver skillnader i skattekraften så föreligger det stora skillnader i intäkter från fastighetsavgiften. Kommittén gör dock bedömningen att det finns ytterligare faktorer som bör utredas om fastighetsavgiften ska utjämnas. Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämningen behandlas i kapitel 5.

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen är den del av det kommunalekonomiska utjämningsystemet som syftar till att utjämna för strukturella kostnadskillnader mellan kommuner och mellan regioner. I kapitel 6 respektive 7 redovisas kommitténs översyn och förslag beträffande kostnadsutjämningen för kommuner respektive regioner. I kapitel 8 redovisas kommitténs översyn och förslag beträffande kollektivtrafiken.

Förslaget för kostnadsutjämningen för kommuner innebär att delmodellerna för verksamhetsövergripande kostnader och infrastruktur och skydd delas upp efter verksamhetsområde. Detta innebär fler delmodeller, vilket kan ses som ett mer komplicerat system. Men systemet i sig blir enklare att förstå och förklara när det bli tydligare vad de olika delmodellerna avser. Förslaget för regioner innebär ingen förändring av antalet delmodeller.

Tabell 2 Kostnadsutjämningen för kommuner

Nuvarande system	Förslag
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
Förskoleklass och grundskola	Förskoleklass och grundskola
Gymnasieskola	Gymnasieskola
Kommunal vuxenutbildning	Kommunal vuxenutbildning
Individ- och familjeomsorg	Individ- och familjeomsorg
Äldreomsorg	Äldreomsorg
Kollektivtrafik	Kollektivtrafik
Infrastruktur och skydd	Gator och vägar
Verksamhetsövergripande kostnader	Räddningstjänst
	Befolkningsminskning
	Fastighet
	Politisk verksamhet

En genomgående förändring som sker i delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg är att ersättningen för övergripande administration överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader.

En ytterligare övergripande förändring sker mot bakgrund av att nuvarande modell som beräknar merkostnaderna för gleshet inte har

förvaltats och kan därför inte uppdateras eller utvärderas. Analysen av nuvarande gleshetskomponenter tyder också på stora brister, därför har nya metoder för att fånga merkostnaden orsakad av gles bebyggelsestruktur utvecklats för delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Med utgångspunkt i invånarnas bosättningsmönster har ett nytt mått för gleshet skapats. Måttet har också kompletterats med en ö-faktor där en sådan visat sig ha betydelse för kostnader. En helt ny beräkningsmetod har också inneburit att förändringen har relativt stor påverkan för enskilda kommuner i de olika delmodellerna. Gleshet kommer även fortsättningsvis speglas med ett gleshetsindex för att följa kostnadutvecklingen.

Merkostnadskomponenter för strukturellt löneläge finns i delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Både löneindexet och lönekostnadsandelarna har uppdaterats i samtliga av de ovan nämnda delmodellerna.

För delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola samt gymnasieskola anser kommittén att nuvarande delmodeller kan förenklas genom att exkludera faktorer som inte tydligt har visat sig ha betydelse för skillnader i kostnader eller på andra sätt kan motiveras. Det innebär att dagens ersättningar för befolkningsförändringar avskaffas i samtliga delmodeller, samt att merkostnadskomponenten för språk avskaffas i delmodellen för äldreomsorg.

Samtliga ingående komponenter i de olika delmodellerna har setts över och vid behov justerats. Här har avvägningen mellan enkelhet och träffsäkerhet varit en återkommande fråga för kommittén. I delmodellen för äldreomsorg har det inneburit en något finare åldersindelning, där träffsäkerheten bedömts väga tyngst. I delmodellen för komvux har det däremot inneburit att kommittén har valt att behålla dagens målgrupper, eftersom en finare indelning inte visat sig öka träffsäkerheten tillräckligt i förhållande till den ökade komplexiteten. Ibland har enkelheten också inneburit en strävan mot mer enhetliga delmodeller. I delmodellerna för äldreomsorg, förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, samt gymnasieskola finns till exempel merkostnadskomponenter för socioekonomi. Detta saknas dock i delmodellen för grundskola, trots att socioekonomiska faktorer

har stor påverkan på skolresultaten. En merkostnadskomponent i delmodellen för förskoleklass och grundskola har därför inkluderats.

I ett antal delmodeller har en klassindelad struktur, där kommuner delas in i grupper baserat på strukturella förutsättningar, bytts ut till en kontinuerlig struktur, som inte delar in kommuner i grupper utan tar hänsyn till de olika strukturella förutsättningarna i kommuner. En klassindelad struktur är känslig för antagandena om var gränserna går, och kan ge upphov till så kallade tröskeffekter om en kommun genom förändringar i strukturen går från en klass till en annan. En kontinuerlig struktur har fördelen att den beaktar den enskilda kommunens eller regionens förutsättningar och inte buntar ihop kommuner eller regioner i grupper. Även om en kontinuerlig struktur kan upplevas mer komplex anser kommittén att fördelarna överstiger nackdelarna.

Standardkostnaden för gator och vägar har tidigare utgått från vilken kommungrupp kommunen befinner sig. Kommittén har förändrat delmodellen och utgår nu i huvudsak från kommunens egna strukturella förutsättningar.

Beträffande delmodellen för gymnasieskolan görs flera förändringar för att renodla komponenterna och skapa tydligare incitament för en effektiv verksamhet. Även här gör kommittén bedömningen att fler komponenter inte behöver innebära ett mer komplicerat system, om det blir enklare att förstå vad som utjämnas.

Delmodellen för individ- och familjeomsorgen delas upp i barn- och ungdomsvård samt i övrig individ- och familjeomsorg. Detta görs för att delmodellen ska bli mer följsam till utvecklingen av verksamheten. Bägge delarna bygger på regressionsanalys, men styrs av olika variabler.

Komponenten för befolkningsminskning behålls, men går från att vara en komponent i verksamhetsövergripande kostnader till att bli en egen delmodell. Kommittén anser dock att dagens kompensation på 10 år avser en för lång tidsperiod. För att öka incitamenten till anpassning där det är möjligt föreslås att kommuner som har minskat sin totala folkmängd med mer än 2 procent under de senaste fem åren erhåller ersättning. För befolkningsminskning under längre tidsperiod kan större anpassningar behövas. Mot denna bakgrund föreslår kommittén inrättande av en mer långsiktig kommundelegation.

Den nuvarande komponenten för eftersläpning bryts ut från kostnadsutjämnningen och blir en egen del under anslaget 1:1 *Kommunal-*

ekonomisk utjämning för att tydliggöra att ersättningen är av tillfällig natur. Utöver det kompletteras komponenten med en ventil för kommuner och regioner med en tillfälligt mycket kraftig befolkningstillväxt enskilda år.

Beträffande delmodellen för hälso- och sjukvård för regionerna ökar antalet celler i matrisen från 22 till 28. Här har kommittén ansett att fördelarna med en högre träffsäkerhet överstiger nackdelarna med en något mer komplicerad beräkning. Den nya matrisen speglar på ett bättre sätt kostnaderna för olika personer. Inkomst och utbildning finns kvar som variabler. Sysselsättningsstatus tillkommer, men boendestatus tas bort. Samtidigt görs åldersindelningen för personer över 18 år något finare. Gleshet beräknas på ett nytt sätt där hänsyn också tas till små sjukhus på grund av litet invånarantal.

Kompensationen till regioner som minskar respektive ökar kraftigt tas bort. Kommittén har inte hittat några tydliga merkostnader för dessa regioner.

Kollektivtrafiken är en gemensam delmodell för kommuner och regioner och kommer fortsatt att vara det. Delmodellen bygger på ett uppdaterat samband mellan de förklarande variablerna och de totala kostnaderna för länen. För kommunerna föreslås fördelningen i de län som ännu har ett delat ansvar mellan kommunerna och regionen bygga på överenskommelser inom respektive län.

LSS-utjämningen

Kommittén anser att det fortsatt behövs en utjämning för LSS-kostnader. Både när det gäller antal insatser och kostnader råder det stora skillnader mellan kommuner.

Den huvudsakliga förklaringen till att LSS-utjämningen hanteras i ett separat system, skilt från det kommunalekonomiska utjämnings-systemet, är att det bygger på delvis påverkbara faktorer. Kärnan i denna problematik är, enligt kommitténs uppfattning, användningen av det så kallade personalkostnadsindexet i beräkningen av standardkostnaden, som bygger på redovisade kostnader och vars syfte är att fånga skillnader i behov av stöd hos de personer som får insatser enligt LSS. Utöver att detta index är påverkbart finns inte heller något som stöder att skillnader i personalkostnadsindex speglar skillnader i bemanningsbehov. Därför föreslås att personalkostnadsindex tas bort

från utjämningsmodellen. Detta medför dock att en särskild ventil för stora vårdbehov i främst små kommuner behöver skapas.

I avsaknad av ett personalkostnadsindex införs två nya merkostnadskomponenter i modellen: en för högt strukturellt löneläge och en för övergripande administration. Vidare sker en del uppdateringar av prislapparna i modellen. Eftersom stora variationer under året kan förekomma, framför allt i mindre kommuner, bör LSS-insatserna också beräknas utifrån ett genomsnitt av minst två mättillfällen under året.

I dag utjämnas insatser enligt LSS, men inte enligt socialtjänstlagen (SoL). Detta skapar incitament att välja insatser enligt LSS i stället för SoL, även om det inte alltid är det bästa alternativet ur ett brukarperspektiv. Bedömningen är att en delmodell för utjämning av SoL-insatser behövs både med avseende på incitamentsstrukturen och för att det är en relativt stor obligatorisk verksamhet med stora skillnader mellan kommunerna, såväl i antal insatser som i kostnader. Kommittén bedömer dock att införandet behöver föregås av att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att säkerställa kvaliteten på de ingående uppgifterna. Kommitténs överväganden och förslag rörande LSS-utjämningen och SoL behandlas i kapitel 9.

Strukturbidraget

Enligt direktiven ska kommittén analysera om strukturbidraget i dess nuvarande form skulle kunna avvecklas eller förändras. Kommittén föreslår att nuvarande strukturbidrag för kommuner tas bort och ersätts av ett bidrag för svagt befolkningsunderlag och ett fast införandebidrag, som begränsar den totala förändringen av den del av strukturbidraget som inte avser svagt befolkningsunderlag till högst 500 kronor per invånare.

Även för regionerna föreslås strukturbidraget tas bort i sin nuvarande form. Den del som avser små landsting ersätts med en merkostnadskomponent för små sjukhus i kostnadsutjämningsens gleshetsindex i delmodellen för hälso- och sjukvård. Den del av strukturbidraget som avser tidigare bidragsförändringar tas bort och ersätts med ett fast införandebidrag, som begränsar den totala förändringen av borttagandet till högst 250 kronor per invånare. Kommitténs överväganden och förslag rörande strukturbidragen till kommuner och regioner behandlas i kapitel 10.

Införandebidrag

En översyn av utjämningsystemet skapar alltid förändringar. I detta fall är det för vissa enskilda kommuner och regioner relativt stora förändringar. Enligt kommitténs mening bör förändringar införas succesivt, men kan inte fasas in under en alltför lång tid.

Kommittén föreslår två separata införandebidrag: ett för det kommunalekonomiska utjämningsystemet och ett för LSS-utjämningsen. För att den samlade förändringen inte ska bli för stor föreslås också ett gemensamt tak. Därtill föreslår kommittén ett fast införandebidrag för kommuner och regioner som får kraftiga negativa förändringar till följd av förslaget.

Utöver orsaken till det fasta införandebidraget som har beskrivits ovan får även kommuner som har negativa förändringar som överstiger 1 500 kronor per invånare i det kommunalekonomiska utjämningsystemet, och regioner som har negativa förändringar som överstiger 750 kronor per invånare del av det fasta införandebidraget. Kommitténs överväganden och förslag rörande införandebidragen till kommuner och regioner behandlas i kapitel 11.

Effekter vid sammanläggningar

Kommittén ska enligt direktiven bedöma om utjämningsystemets omfördelningseffekter vid sammanläggningar av kommuner respektive regioner är ändamålsenliga och vid behov föreslå förändringar av systemet. Bakgrunden är dels att utjämningsystemet inte bör motverka frivilliga sammanläggningar, dels att nuvarande lagparagraf kan ge upphov till orimliga konsekvenser under anpassningsperioden på fyra år.¹

Kommittén anser att nuvarande lagparagraf kan tolkas på ett olyckligt sätt som inte är i överensstämmelse med förarbetena till lagstiftningen.² Kommittén föreslår därför en ändring i lagen som innebär ett förtydligande av ersättningen för den nya kommunens intäkter under de första fyra åren.

För att tydliggöra förutsättningarna på längre sikt och underlätta sammanläggningar menar kommittén att det behövs en ny paragraf om den nya kommunen eller regionens intäkter efter de fyra första

¹ Lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämnings, § 17a.

² Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*.

åren som innebär att den nya kommunen eller regionen får behålla de ingående kommunernas eller regionernas intäkter av det fasta införandebidraget och svagt befolkningsunderlag.

En sammanläggning av framför allt små kommuner med stora ersättningar för övergripande administration kan ändå innebära väsentligt lägre intäkter från kostnadsutjämnningen för den sammanlagda kommunen. Kommitténs bedömning är därför att en del av intäktsminskningen kan överföras till det föreslagna fasta införandebidraget för att säkerställa långsiktiga incitament för sammanläggning.

Samlade ekonomiska effekter

I kapitel 13 redovisas de samlade ekonomiska effekterna av kommitténs förslag. Förändringarna för kommunerna exklusive LSS varierar från +4 503 kronor per invånare i Dorotea till -1 500 kronor per invånare i samtliga kommuner som erhåller ett fast införandebidrag. Den kommungrupp som har den största negativa förändringen med 947 kronor per invånare i genomsnitt är pendlingskommun nära storstad. Största positiva förändringen på 1 618 kronor per invånare i genomsnitt har kommungruppen pendlingskommun nära mindre tätort.

Den samlade förändringen innebär att glesa kommuner, kommuner med liten folkmängd och de socioekonomiskt svagare kommunerna i genomsnitt får en positiv förändring. Socioekonomiskt starkare kommuner med stor folkmängd eller tät bebyggelsestruktur får i genomsnitt en negativ förändring. Det är förändringarna i kostnadsutjämnningen som är den främsta orsaken bakom förändringar på kommungruppsnivå.

När nya komponenter införs i befintliga delmodeller leder det i regel till stora förändringar i utfall. Detta är till exempel fallet med den socioekonomiska komponent som föreslås ingå i delmodellen för förskoleklass och grundskola. Även när helt nya beräkningsmetoder utvecklas, som i fallet med kommitténs förslag till nya gleshetsersättningar, tenderar det att ge upphov till större förändringar. Detta är viktiga faktorer bakom de samlade förändringarna i kostnadsutjämnningen.

Men även om en delmodell enbart uppdateras kan stora förändringar ske på grund av att verksamheten har förändrats. Den genomsnittliga

förändringen i standardkostnad är till exempel störst i delmodellen individ- och familjeomsorg. Detta beror främst på hur verksamheten har utvecklats sedan den senaste översynen av kostnadsutjämningen (se kapitel 6 för en djupare analys).

För vissa kommuner, till exempel Arjeplog, sker stora negativa förändringar när det gäller befolkningsminskning. Detta beror på att delmodellen nu utgår från befolkningsminskning de senaste fem åren i stället för de senaste tio åren. Även när det gäller komponenten för administration är förändringarna relativt stora. Orsaken är att komponenten nu tydligare utjämnar för smådriftsnackdelar, och inte lika mycket för gleshet. Komponenten har också gjorts kontinuerlig, vilket ger större förändringar för kommuner som ligger nära klassindelningens gränser.

Lomma är den kommun som har den största negativa förändringen i kostnadsutjämningen – detta trots att kommunen inte har den största negativa förändringen i någon delmodell. Det beror på att förändringarna går åt samma håll i flera delmodeller. Det fasta införandebidraget säkerställer att ingen kommun får en större total negativ förändring än –1 500 kronor per invånare. Med ett införandebidrag begränsas också den årliga negativa förändringen till maximalt 300 kronor per invånare.

Förslagen i LSS-utjämningen innebär relativt omfattande förändringar. Det är främst förslaget att personalkostnadsindex tas bort som medför stora förändringar i utfall. Förändringen varierar från –1 673 kronor per invånare i Högsby till +2 376 kronor per invånare i Bjurholm. Ett separat införandebidrag för LSS-utjämningen införs dock så att ingen kommun får en årlig förändring större än 250 kronor per invånare.

För att ingen kommun ska uppleva större samlade negativa effekter än 400 kronor per invånare och år införs också ett gemensamt införandebidrag för LSS-utjämningen och det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

För regionerna sker de största negativa förändringarna i Uppsala och Stockholm, men av lite olika orsaker. Den totala negativa förändringen för båda uppgår till 750 kronor per invånare, inklusive fast införandebidrag. I Region Uppsala är det främst förändringar i kostnadsutjämningen som är orsaken. Det främsta skälet är att bidraget för befolkningstillväxt tas bort från systemet. Detta gäller dock för 2024. Förändringen kan bli en annan utifrån befolkningsutvecklingen

fram tills det nya systemet införs. För Region Stockholm är det i stället förändringarna i inkomstutjämnningen som har störst påverkan. Även Region Norrbotten och Region Halland har negativa förändringar, men under 130 kronor per invånare.

På andra sidan spannet är de positiva förändringarna störst för Region Jämtland Härjedalen och Region Gotland. Detta beror på att smådriftsnackdelar nu lyfts in i kostnadsutjämnningen och uppdaterats. Detta har tidigare ingått i strukturbidraget, men med ett fast belopp vilket innebär att ersättningen urholkats. För regionerna föreslås ett införandebidrag som innebär att den negativa effekten begränsas till 250 kronor per invånare och år.

Skattesatserna

Kommittén har enligt tilläggsdirektiven också i uppdrag att analysera orsakerna till skillnader i skattesatser mellan kommuner respektive mellan regioner och lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. Detta analyseras i kapitel 14 (orsaker) samt kapitel 15 (åtgärder).

Trots långtgående utjämning finns det relativt stora skillnader i kommunernas skatteuttag. Skillnaden i total kommunalskatt (kommun och region) uppgår 2024 till 6,17 procentenheter.

För de enskilda invånarna som har inkomst från arbete eller pension är skillnaden i effektiv skatt betydligt lägre genom framför allt jobbskatteavdraget. Staten utjämnar delvis för skillnader i skattesats genom jobbskatteavdraget. Den initiala skillnaden i total kommunalskatt på 6,17 procent blir efter de olika reduktionerna i skattesystemet bara 3,95 procent. För personer med inkomster från olika socialförsäkringar kvarstår dock den stora skillnaden.

Kommitténs analyser beträffande orsakerna till skillnader i skattesats visar på att det är en stor spridning mellan hur olika kommuner prioriterar, men att skillnaderna företrädesvis härstammar från den obligatoriska utjämnande verksamheten. Om dessa skillnader beror på högre ambition eller lägre effektivitet har inte varit möjligt att identifiera. Om de beror på lägre effektivitet kan någon av de åtgärder som föreslås i kapitel 15 minska skatteskillnaderna. Kommitténs bedömning är att ett kontinuerligt arbete för att bedriva den kommunala verksamheten effektivt kan motverka höga och ökande skattesatser.

Därför kan det finnas skäl för staten att genom olika åtgärder underlätta kommunernas och regionernas arbete med att effektivisera den kommunala verksamheten. I det sammanhanget föreslår kommittén att statens bidrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) ska ökas för att föreningen ska kunna utöka sitt arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet.

Kommittén föreslår, som vi har beskrivit ovan, att bidraget för befolkningsminskning i kostnadsutjämnningen begränsas till fem år. Verksamheter som kan anpassas bör kunna anpassas under denna tid. Vid mer ihållande befolkningsminskning kan dock större åtgärder krävas för att anpassa verksamheten. För främst dessa kommuner och regioner föreslår kommittén att stöd bör kunna sökas via en kommundellegation med uppdrag på längre sikt än nuvarande.

Staten har tidigare begränsat den kommunala beskattningsrätten, men för att göra detta krävs att vissa kriterier är uppfyllda. Kommittén bedömer att dessa kriterier i dagsläget inte är uppfyllda. Därför är inte skattetak eller skattestopp en möjlig åtgärd i nuvarande situation. Detta gäller även de åtgärder som liknar skattetak och skattestopp, till exempel åtgärder där staten minskar bidraget till den kommun eller region som höjer skatten.

Datum: 2024-10-01

Ärendenummer: SLK-2024-00725

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se

Diarienummer: Fi2024/01521

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Finansdepartementet - Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)

Samlad bedömning

I grunden anser Göteborgs Stad att det är nödvändigt med ett utjämningsystem som utjämnar för strukturella skillnader. Förutsättningar för välfärd och en fungerande samhällelig struktur ska i grunden vara likvärdig oavsett var i landet man bor. De demografiska skillnaderna mellan landets kommuner är stora och det är också uppenbart att det finns glesbygdsfaktorer som gör att vissa kostnader kommer att vara högre i delar av landet. Göteborgs Stad är positiva till att systemet ses över med jämna mellanrum då det bidrar till att upprätthålla systemets relevans och legitimitet. Det är också positivt att systemets samtliga delar har setts över denna gång och analyserats i en helhet.

I kommitténs uppdrag har ingått att genomgående i arbetet göra avvägningar mellan träffsäkerhet och möjligheten att uppnå en ökad enkelhet, transparens och stabilitet i systemet. Göteborgs Stad delar kommitténs utgångspunkt att systemets träffsäkerhet bör gå före enkelhet i den mån dessa inte kan förenas.

I kommitténs uppdrag har också ingått att bedöma vilka åtgärder staten kan vidta för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. Det har också ingått att göra en översyn av riktade statsbidrag. Göteborg Stad menar att det genomgående är mycket viktigt att bevara den kommunala självstyrelsen. Beslut om kommunal verksamhets utformning sker bäst på lokal nivå bland annat med stöd av generella statsbidrag och den kommunala beskattningsrätten.

Inkomstutjämning

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att den genomsnittliga skattesatsen uppdateras till 2022 års nivå. Göteborgs Stad har inga synpunkter mot att garantinivån höjs till 116 procent av skattekraften i riket.

I kommitténs uppdrag har också ingått att utreda om inkomstutjämningen kan ha tillväxthämmande effekter och att föreslå åtgärder för att minska potentiella negativa effekter. Göteborgs Stad noterar att kommittén inte hittat någon evidens som visar på att inkomstutjämningen har tillväxthämmande effekter. Samtidigt framgår att kommittén har övervägt att inkludera en tillväxtkomponent i inkomstutjämningen, som baserar sig på daglönesumman, men slutligen valt att inte inkludera en sådan komponent i förslaget.

Göteborgs Stad har inga invändningar mot kommitténs förslag, men menar samtidigt att framtida översyner av inkomstutjämnningen bör inkludera möjliga förändringar som strävar mot att stimulera tillväxt.

Kostnadsutjämning

Övergripande förändringar

Göteborgs Stad anser att förändringen till den nya gleshetsersättningen inte är tillräckligt belyst i förhållande till den stora påverkan den får på många kommuner. I betänkandet framgår det inte varför kommittén föreslår 3 000 respektive 15 000 invånare för olika delmodeller. För både delmodellerna inom förskola och grundskola föreslås ett mått på 3 000 invånare. Göteborgs Stad anser att det kanske borde ha funnits ytterligare ett mått, mitt emellan 3 000 och 15 000 invånare, då möjligheten till småskalighet ser väldigt olika ut för förskola respektive de högre åldrarna inom grundskolan.

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att uppdatera löneandelarna och löneindexet som ska kompensera för ett högt strukturellt löneläge och merkostnader i flera delmodeller.

Göteborgs Stad har inga synpunkter mot att merkostnader för administration plockas ur delmodellen verksamhetsövergripande kostnader och läggs till i flera delmodeller.

Förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget till förändringarna som kommittén föreslår för delmodellen förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg.

Förskoleklass och grundskola

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget till förändringarna som kommittén föreslår för delmodellen förskoleklass och grundskola.

Göteborgs Stads tillstyrker förslaget att införa socioekonomi som en ny merkostnadskomponent i delmodellen förskoleklass och grundskola. Däremot anser kommunen, utifrån tidigare erfarenhet, att omfördelningen på fem procent av åldersersättningen är otillräcklig. Landets stora kommuner fördelar generellt mer än fem procent av sina resurser utifrån socioekonomiska faktorer. För Göteborgs Stads del fördelas 19 procent av resurserna utifrån socioekonomi. Malmö stad har ungefär samma nivå. Det är stora kommuner som troligen har störst skillnader socioekonomiskt inom kommunen. Därför bör förslaget utgå från de stora kommunernas erfarenhet och i stället fördela en större del av delmodellen socioekonomiskt.

Göteborgs Stads anser att större hänsyn borde tas till storstäders särskilda utmaning i form av kraftigt segregerade städer. Där det både finns områden med mycket god socioekonomisk standard samt områden med stora sociala problem, men där detta utjämnas i de variabler som föreslagits. Som nämns under delmodellen individ- och familjeomsorg visar forskning att i sådana områden kan en koncentration av individer med liknande socioekonomisk bakgrund skapa en negativ ömsesidig påverkan vilket i sin tur kan påverka behovet av stöd och insatser.

Gymnasieskola

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget till förändringarna som kommittén föreslår för delmodellen gymnasieskola.

Kommunal vuxenutbildning

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget till förändringarna som kommittén föreslår för delmodellen kommunal vuxenutbildning.

Individ- och familjeomsorg

Göteborgs Stad har inga synpunkter på att delmodellen för individ- och familjeomsorg delas upp i en modell för barn- och ungdomsvård och en för övrig individ- och familjeomsorg.

Däremot är Göteborgs Stad kritisk till att den föreslagna modellen för fördelningen av resurser inom barn- och ungdomsvården inte tar tillräcklig hänsyn till de särskilda utmaningar som finns i storstäderna och i flera av de större städerna. Tätortsgrad är en för trubbig variabel för att fånga komplexiteten i storstädernas sociala struktur. I segregerade kommuner, där områden med stora sociala utmaningar existerar sida vid sida med mer välbärgade områden, utjämnar variabeln de socioekonomiska faktorer som vanligtvis används för att fördela resurser. Forskning visar att en koncentration av individer med liknande socioekonomisk bakgrund kan leda till negativ ömsesidig påverkan, vilket i sin tur kan påverka behovet av stöd och insatser. Variabeln tätortsgrad tar inte hänsyn till dessa förhållanden och en fördelning enbart utifrån denna fångar inte i tillräcklig utsträckning de utmaningar större städer ställs inför. Sådan hänsyn tas till exempel inom skolområdet utifrån de regressionsanalyser Statistiska centralbyrån genomfört som grund för fördelningsmodeller, där boendemiljön har ett signifikant samband med skolresultat utöver individernas individuella egenskaper. Detta förhållande bör, utifrån Göteborgs Stads erfarenhet, också ges en stark påverkan inom barn- och ungdomsvården. Som ytterligare ett alternativ till befintliga variabler bör variabeln *andelen unga i åldersgruppen 12-20 år som bor i områden med låg socioekonomisk standard* övervägas. Variabeln skulle kunna ge en mer precis bild av behoven inom barn- och ungdomsvården och leda till en mer rättvis resursfördelning.

Äldreomsorg

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att utöka antal åldersgrupper från tre till fem. Förslaget är till nackdel för Göteborg Stad men bör ge en bättre precision och överensstämmer med den åldersindelning som kommunen själv tillämpar för resursfördelning.

Göteborgs Stad har inga synpunkter mot de justeringar som föreslås för merkostnadskomponenten ohälsa.

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att ersätta nuvarande två gleshetsmått med ett samlat mått. Däremot är kommunen kritisk till hur utjämningen beräknas. Det bör inte råda något tvivel om att en gles befolkningsstruktur medför merkostnader inom äldreomsorgen. Däremot bör Göteborgs Stad inte ha sämre förutsättningar än Stockholm stad och Solna stad eller bättre än flertalet större städer eller förortskommuner att bedriva äldreomsorg utifrån befolkningstäthet/-gleshet. Måttet borde inte vara symmetriskt utan, i likhet med delmodellen för förskoleklass och grundskola, i stället utformas så att för påtagligt glest befolkade kommuner beräknas ett index utifrån respektive kommuns gleshet. Medan övriga kommuner åsätts ett och samma index. Det vill säga att glest befolkade kommuner antas ha högre kostnader för att bedriva äldreomsorg men att det inte finns några skillnader i förutsättningarna för kommuner med gynnsam befolkningsstruktur och kommuner med mycket gynnsam befolkningsstruktur.

Kollektivtrafik

Göteborgs Stad har inga synpunkter på förslaget.

Förändring av delmodellen infrastruktur och skydd

Göteborgs Stad har inga synpunkter på förslagen avseende de nya delmodellerna *gator och vägar* och *räddningstjänsten*.

Förändring av delmodellen verksamhetsövergripande kostnader

Göteborgs Stad har inga synpunkter på förslagen avseende de nya delmodellerna *befolkningsminskning, fastigheter* och *politisk verksamhet*.

Göteborgs Stad har inga synpunkter på förslaget avseende *eftersläpningersättning*.

LSS-utjämning

Göteborgs Stad avstyrker det samlade förslaget till förändrad LSS-utjämning. Göteborgs Stad anser att det behöver göras en mer grundlig genomgång av utjämningen som påverkar hela funktionshinderområdet inklusive SoL-insatser. Eftersom det finns förslag från Huvudmannaskapsutredningen om att förstatliga den personliga assistansen så vore det klokt att avvakta ett eventuellt sådant beslut. I avvaktan på detta bör det endast genomföras mindre tekniska justeringar av nuvarande modell.

Personalkostnadsindex tas bort från utjämningen

Göteborgs Stad avstyrker förslaget att ta bort personalkostnadsindexet ur LSS-utjämningen. Det kan konstateras att kommittén inte hittar något samband mellan höga personalkostnader och större vårdtyngd utifrån den analys som är gjord på data från 32 kommuner. Göteborgs Stad anser att om analysen är gjord på kommunnivå är en regressionsanalys med enbart 32 mätpunkter ett alldeles för svagt underlag för att ta bort personalkostnadsindex ur modellen, då det får så stora konsekvenser för många kommuner.

Att motsvarande analys på boendenivå inte skulle visa på ett samband bedöms som osannolikt. En regressionsanalys utförd på Göteborgs Stads boenden visar på en förklaringsgrad över 50 procent och en mycket hög signifikans för bedömt omvårdnadsbehov i förhållande till personalkostnad (p-värde $3,22 \times 10^{-36}$).

Göteborgs Stad konstaterar att behoven hos respektive brukare boende på bostad med särskild service varierar enormt, men att mäta vårdtyngden hos respektive brukare är alldeles för omfattande.

Grundläggande standardkostnad föreslås kvarstå med vissa justeringar

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att revidera prislapparna för bostad med särskild service och införa en högre prislapp för barn och en lägre för vuxna. Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att förändra och uppdatera prislapparna inom personlig assistans eller att uppgifterna inhämtas från Försäkringskassan i stället för från kommunernas räkenskapssammandrag.

Särskilt bidrag för stora vårdbehov

Om personalkostnadsindex skulle tas bort har Göteborgs Stad inga invändningar mot förslaget att införa ett särskilt bidrag för stora vårdbehov för mindre kommuner, men förutsatt att större kommuner inte ska finansiera det.

Utjämnning för högt strukturellt löneläge och administration

I det fall som personalkostnadsindex skulle tas bort tillstyrker Göteborgs Stad förslaget att införa merkostnadskomponenter för högt strukturellt löneläge och administration.

Fel befolkningsuppgift för beräkningen av standardkostnaden

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att beräkna standardkostnaden inom LSS-utjämnningen på samma sätt som inom kostnadsutjämnningen, det vill säga utifrån folkmängden den 31 december två år före utjämningsåret.

Fler insatsmätningar

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att utöka antalet insatsmätningar för LSS-insatser då det får stor påverkan på resultatet i utjämningsmodellen. Antalet tillfällen kan utökas till max två gånger per år då det är en relativt stor arbetsinsats som krävs.

Om SoL-insatserna ska ingå framöver så är bedömningen att de behöver mätas max 4 gånger per år för att fånga upp rätt antal eftersom de insatserna är mer rörliga.

Utjämnning för SoL-insatser

Göteborgs Stad anser, liksom kommittén, att det behövs en utjämnning för SoL-insatser för personer med funktionsnedsättningar.

Strukturbidrag

Göteborgs Stad avstyrker det samlade förslaget avseende strukturbidraget. I stället bör både det fasta införandebidraget och ersättningen för svagt befolkningsunderlag helt tas bort från utjämnningssystemet.

Fast införandebidrag

Göteborgs Stad har inga synpunkter på att den del av det tidigare strukturbidraget som avsåg att kompensera för tidigare bidragsförändringar begränsas till 500 kronor per invånare, men anser att förslaget borde gått längre. Att det fasta införandebidraget ligger kvar innebär att de ändringar som gjordes i utjämnningssystemet 1996 och vid efterföljande revideringar i början av 2000-talet fortfarande inte har tillåtits att slå igenom helt. Detta bidrar till att minska utjämnningssystemets transparens och legitimitet. Göteborgs Stad anser att det fasta införandebidraget bör avvecklas helt.

Svagt befolkningsunderlag

Göteborgs Stad konstaterar att kommittén, på samma sätt som i tidigare utredningar, inte kunnat fastställa i vilken omfattning svagt befolkningsunderlag påverkar kommunernas kostnader i det perspektivet som åsyftas i denna del av utjämnningen. Göteborgs Stad anser att det inte är tillfredställande med ersättningar för förhållanden där det inte går att urskilja vilka merkostnader det medför. Vidare kan konstateras att de förhållanden som svagt befolkningsunderlag innebär fångas i flera av kostnadsutjämnningens olika delmodeller. Med tanke på att det inte går att fastställa om och i så fall hur stora merkostnader svagt befolkningsunderlag ur detta perspektiv medför anser Göteborgs Stad att modellen bör avvecklas.

Införandebidrag

Göteborgs Stad har inga synpunkter mot att de sammanlagda effekterna av kommitténs förslag införs successivt för de kommuner som drabbas negativt av förändringarna. Men ifrågasätter behovet av tre olika införandebidrag.

Det hade förenklats med bara ett införandebidrag som begränsat den totala negativa effekten till 400 kronor per invånare och år.

Göteborgs Stad ifrågasätter också förslaget att införandebidraget finansieras med ett lika avdrag för samtliga kommuner. Finansieringen bör i stället ske genom ett successivt införande av förändringen för de kommuner som föreslås få en stor positiv förändring. Utifrån nu föreslagna konstruktion blir de negativa effekterna för Göteborgs Stad större år 2 och år 3 än när förändringarna är fullt införda. Det beror på att den finansiering som kommunen betalar för införandebidrag dessa år är större än det införandebidrag som kommunen mottar. Göteborgs Stad anser att detta är orimligt utifrån införandebidragets syfte att ge kommunerna en möjlighet att successivt anpassa sig till de ekonomiska effekterna av förslaget.

Göteborgs Stad avstyrker förslaget att ytterligare permanenta införandebidrag ska införas för de kommuner som förlorar mer än 1 500 kronor per invånare. Kommunen anser att de permanenta införandebidragen bidrar till att minska utjämningsystemets transparens och legitimitet. I stället för att tillföra nya fasta införandebidrag bör nu befintliga permanenta införandebidrag tas bort och att eventuella negativa konsekvenser hanteras inom det tidsbegränsade införandebidraget.

Riktade statsbidrag

Göteborgs Stad delar kommitténs syn på den problematik som finns med de riktade statsbidragen. Beslut om kommunal verksamhets utformning sker bäst på lokal nivå, bland annat med stöd av generella statsbidrag.

Göteborgs Stad tillstyrker därför utjämningsutredningens förslag om begränsande principer för de riktade statsbidragen, förutom punkten att riktade statsbidrag ska kunna användas om det finns *särskilda skäl*. Om särskilda skäl ska kunna ligga till grund för nya riktade statsbidrag bör det av principerna även framgå vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl.

Göteborgs Stad tillstyrker även utjämningsutredningens förslag till utformningskriterier för riktade statsbidrag. Däremot borde den nedre gränsen för hur litet ett riktat statsbidrag kan vara för en enskild kommun kunna ligga betydligt högre än de 100 000 kronor som kommittén föreslår. Därmed borde även fler riktade statsbidrag, än de 17 som föreslås av kommittén, kunna inordnas i det generella statsbidraget. Kommunen instämmer i kommitténs synpunkt att de riktade statsbidragen medför ökad administration och att generella statsbidrag i grunden ger bättre planeringsförutsättningar.

Göteborgs kommunstyrelse