

Regionstyrelsen

## Yttrande över betänkande Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting SOU 2018:74

### Förslag till beslut

Regionstyrelsen antar redovisat yttrande som sitt svar över betänkande SOU 2018:74 Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.

Yttrandet överlämnas till Finansdepartementet.

### Bakgrund

Region Kalmar län har beretts möjlighet att yttra sig över betänkande SOU 2018: Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting

Utredningen har haft i uppdrag att se över den del av utjämningsystemet som avser kommunernas och landstingens kostnader för obligatoriska verksamheter, den så kallade kostnadsutjämningen. Uppdraget innefattade att bedöma om större samhällsförändringar fångas i systemet, se över de ersättningar som går till glesare delar av landet samt analysera möjligheter till förenklingar.

Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden. Systemet ska alltså inte utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjämningen är solidariskt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del i finansieringen, till skillnad mot inkomstutjämningen. I huvudsak grundar sig utjämningen på skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur.

En viktig synpunkt som förts fram från både kommuner och landsting gäller systemets aktualitet. Samhällsförändringar sker ofta snabbt, medan dessa förändringar får genomslag i utjämningen först efter två år. Vidare har en rad kostnadsposter inte uppdaterats på flera år. Exempel finns på merkostnadsberäkningar som daterar sig till nittioalet. Utredningen föreslår

en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller. Dessa medför i sig betydande skillnader mot dagens utjämning. Uppdateringar är en av de viktigaste förklaringarna till de sammanlagda effekterna av utredningens förslag. Det föreslås vidare en högre grad av indexering än i nuvarande system i syfte att bibehålla systemets aktualitet under en längre tid.

Det samlade utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring. Utjämningens omfattning ökar med en miljard kronor både för kommunerna och landstingen. Den profil som det hittillsvarande systemet har innebär att kostnadsutjämningen omfördelar från regioner med i genomsnitt stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till regioner med svag socioekonomi, gles bebyggelse och liten befolkning. Förslagen i utredningen förstärker nuvarande profil. Förenklat innebär utredningens förslag att "skogslänen" och Gotland får ett förbättrat utfall. De förändringar av avgifter och bidrag som föreslås förklaras till betydande del av uppdateringar av siffermaterialet. Övriga förändringar är en följd av ökad tonvikt i utjämningen för socioekonomiska förhållanden och gles bebyggelse.

Betänkande lämnades den 1 oktober 2018.

### **Sammanfattning av yttrandet**

Vid beredningen av yttrandet har Region Kalmar län samverkat med Kalmar läns tolv kommuner. En rättvisande kostnadsutjämning är av stor vikt för att kunna upprätthålla god samhällsservice utifrån de olika förutsättningar som råder i landet. Vårt gemensamma ställningstagande är att utredningens förslag är bra och att det är av stor vikt med ett snabbt införande för att nå en mer rättvisande kostnadsutjämning än dagens system.

Dagens system som ligger till grund för kostnadsutjämningen är komplext och i viss mån svärgenomträngligt. Förslagen i betänkandet innebär att förenklingar sker i vissa delar av beräkningarna. I de fall inga eller små förändringar föreslås finns detta väl beskrivet i utredningen. Region Kalmar län välkomnar förenklingen av systemet och tillsammans med beskrivningarna i övrigt bidrar utredningens förslag till ett mer lättöverskådligt system.

Dagens kostnadsutjämning grundar sig i många delar på gammal information och i vissa delar endast på kostnadsuppgifter från Region Skåne. Region Kalmar län anser att det är bra att kostnadsuppgifterna nu föreslås ha en bredare bas, samt att en uppdatering sker till mer aktuella data. Det är också positivt att vissa delar i systemet indexeras. För att undvika stora svängningar vid uppdateringar framåt i tiden är det viktigt att så många delar som möjligt utgår från ständigt aktuell information och att indexering sker i stor utsträckning. Region Kalmar län anser därmed att det är av stor vikt att beräkningarna i systemet, där det är möjligt, bygger på aktuell data och att indexering sker.

Det föreslås några förändringar i gleshetskomponenten. Bland annat räknas gleshetskompensationen upp och indexeras. Region Kalmar län ser positivt på den föreslagna förändringen. Däremot bygger beräkningsmodellen även

fortsättningsvis huvudsakligen på drygt 20 år gamla antaganden. Region Kalmar län menar att dessa antaganden underskattat kostnader som småskalighet och gleshet innebär för hälso- och sjukvården. Den föreslagna uppräkningslindringen lindrar visserligen problemen, men de grundläggande problemen med antagandena och kostnadsfunktionerna kvarstår.

Region Kalmar län anser att förslaget om ny modell för beräkning av löner, där också hänsyn tas till bemanning i glesbygd är bra. Detta ger en bättre fördelning av resurser utifrån regionernas situation.

Som framkommer ovan är det en brist att dagens system i flera delar baserar sig på gammal information och i viss mån på ett för litet kostnadsunderlag. Vissa av de förändringar utredningens förslag medför fördelningsmässigt är mer en effekt av uppdaterat beräkningsunderlag, än en förändring av systemet. Därför är det av största vikt att införandet kan inledas snabbt och att införandet blir snabbt. På så vis uppnås en mer aktuell och rimlig fördelning, vilket är kostnadsutjämnings målsättning.

Lars Mattsson  
Ekonomidirektör

## **Bilagor**

1. Yttrande daterad den 1 april 2019
2. Sammanfattning av betänkandet Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnings för kommuner och landsting SOU 2018:74

Finansdepartementet

## Yttrande över betänkande Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

Region Kalmar län har beretts tillfälle att yttra sig över betänkande Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

Vid beredningen av yttrandet har Region Kalmar län samverkat med Kalmar läns tolv kommuner. En rättvisande kostnadsutjämning är av stor vikt för att kunna upprätthålla god samhällsservice utifrån de olika förutsättningar som råder i landet. Vårt gemensamma ställningstagande är att utredningens förslag är bra och att det är av stor vikt med ett snabbt införande för att nå en mer rättvisande kostnadsutjämning än dagens system.

Dagens system som ligger till grund för kostnadsutjämningen är komplext och i viss mån svärgenomträngligt. Förslagen i betänkandet innebär att förenklingar sker i vissa delar av beräkningarna. I de fall inga eller små förändringar föreslås finns detta väl beskrivet i utredningen. Region Kalmar län välkomnar förenklingen av systemet och tillsammans med beskrivningarna i övrigt bidrar utredningens förslag till ett mer lättöverskådligt system.

Dagens kostnadsutjämning grundar sig i många delar på gammal information och i vissa delar endast på kostnadsuppgifter från Region Skåne. Region Kalmar län anser att det är bra att kostnadsuppgifterna nu föreslås ha en bredare bas, samt att en uppdatering sker till mer aktuella data. Det är också positivt att vissa delar i systemet indexerats. För att undvika stora svängningar vid uppdateringar framåt i tiden är det viktigt att så många delar som möjligt utgår från ständigt aktuell information och att indexering sker i stor utsträckning. Region Kalmar län anser därmed att det är av stor vikt att beräkningarna i systemet, där det är möjligt, bygger på aktuell data och att indexering sker.

Det föreslås några förändringar i gleshetskomponenten. Bland annat räknas gleshetskompensationen upp och indexeras. Region Kalmar län ser positivt på den föreslagna förändringen. Däremot bygger beräkningsmodellen även fortsättningsvis huvudsakligen på drygt 20 år gamla antaganden. Region Kalmar län menar att dessa antaganden underskattat kostnader som småskalighet och gleshet innebär för hälso- och sjukvården. Den föreslagna uppräknningen lindrar visserligen problemen, men de grundläggande problemen med antagandena och kostnadsfunktionerna kvarstår.

Region Kalmar län anser att förslaget om ny modell för beräkning av löner, där också hänsyn tas till bemanning i glesbygd är bra. Detta ger en bättre fördelning av resurser utifrån regionernas situation.

Som framkommer ovan är det en brist att dagens system i flera delar baserar sig på gammal information och i viss mån på ett för litet kostnadsunderlag. Vissa av de förändringar utredningens förslag medför fördelningsmässigt är mer en effekt av uppdaterat beräkningsunderlag, än en förändring av systemet. Därför är det av största vikt att införandet kan inledas snabbt och att införandet blir snabbt. På så vis uppnås en mer aktuell och rimlig fördelning, vilket är kostnadsutjämnings målsättning.

# Sammanfattning

## Uppdraget

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

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

## Utgångspunkter

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

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

---

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

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

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

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

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

## Förenkling

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

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

## Aktualitet

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

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

## Socioekonomi inklusive flyktingmottagande

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## Gles bebyggelse

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

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

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

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

## Växande och minskande befolkning

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

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

## Löner

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

## Avslutande kommentarer

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

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

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

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

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

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

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

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

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