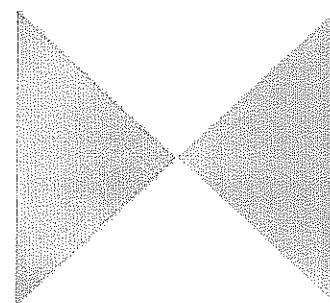
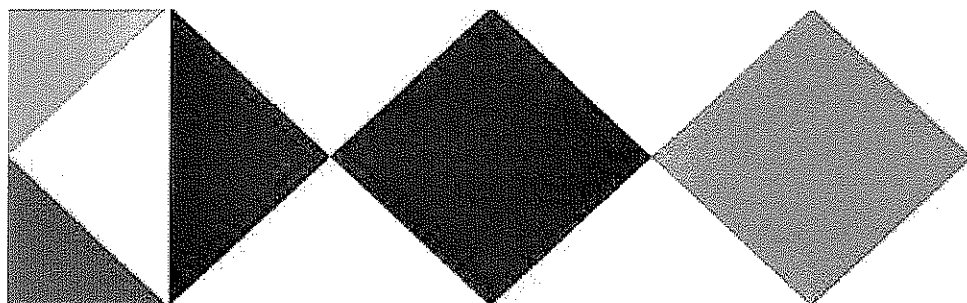




Uppdaterad indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2015-09-16
ERT DATUM
2014-06-19

DIARIENR
2014/124-5
ER BETECKNING
Fi2014/2297 (delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statskontoret avseende uppföljningen av
kostnadsutjämnningen i systemet för kommunalekonomisk
utjämnning**

Statskontoret har enligt sin instruktion i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnning. Den 19 juni 2014 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att undersöka om den distriktsindelning som kommer att införas 2016 i folkbokföringsdatabasen bör utgöra indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Statskontoret ska lämna förslag till ny indelningsgrund och beräkna utfallet för enskilda kommuner.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Uppdaterad indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund* (2015:19).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Stf. generaldirektör Mikael Halápi och utredare Staffan Brantingson, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Ingvar Mattson

Staffan Brantingson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Delmodellen baseras på inaktuella uppgifter	9
1.2	Uppdraget och avgränsningar	9
1.3	Genomförande av uppdraget	10
1.4	Rapportens innehåll	11
2	Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund	13
2.1	Kommunerna har generella skyldigheter att erbjuda stöd i skola och förskola	13
2.2	Kostnadsutjämningen i utjämningsystemet	15
2.3	Delmodellens utformning	16
3	Möjliga indelningsgrunder	21
3.1	Beskrivning av olika indelningsgrunder	21
3.2	För- och nackdelar med olika indelningsgrunder	23
4	Analys av distrikt som indelningsgrund	25
4.2	Kommunerna fördelas över olika indelningsgrunder	25
4.3	Distrikt jämfört med valdistrikt	29
4.4	Distrikt jämfört med kommun	32
4.5	Sammanfattning av analysen	34
5	Statskontorets förslag och analys av utfallsförändringar	37
5.1	Statskontoret föreslår distrikt som indelningsgrund	37
5.2	Förändringar av utfallet med Statskontorets förslag	37
	Referenser	43

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	45
2	Förslag till ändring i Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning	49
3	Kommungruppsindelning 2011	51
4	Beräknade utfall, kronor per invånare, för enskilda kommuner med olika indelningsgrunder, utjämningsår 2016.	57

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag undersökt om distriktsindelningen som kommer att införas i folkbokföringen 2016 bör utgöra indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Delmodellen utjämnar för de merkostnader i framför allt förskola och skola som kan följa av att en kommun har stadsdelar med relativt många barn och elever med utländsk bakgrund. Nuvarande indelningsgrund är församlingar. Det betyder att beräkningarna baseras på befolkningen i de församlingar där andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund överstiger riksgenomsnittet. Uppgifter om befolkningen är från 2009 och uppdateras inte. Delmodellen ingår som en av tio modeller i kostnadsutjämnningen mellan kommuner.

Statskontoret har utvärderat distriktsindelning i förhållande till alternativa indelningsgrunder (församling, kommun och valdistrikt). I utvärderingen har Statskontoret ställt upp krav på indelningsgrunden vad gäller precision, dataförsörjning och enkelhet. Med precision menas att indelningsgrunden på ett godtagbart sätt fångar upp koncentrationen av barn och elever med utländsk bakgrund och att indelningsgrunden inte leder till skevheter. Med dataförsörjning menas att indelningen inte kommer att förändras och att delmodellen kan försörjas med uppdaterade befolkningsuppgifter. Med enkelhet menas att beräkningarna är förhållandevis enkla att genomföra. Distrikt uppfyller de krav som ställts upp. Statskontoret föreslår därför att distrikt bör utgöra indelningsgrund i delmodellen.

Förslaget innebär att den ekonomiska omfördelningen ökar. En finfördelad indelningsgrund fångar upp andelen barn och ungdomar med en utländsk bakgrund med högre precision än en grövre indelningsgrund. Med den nuvarande indelningsgrunden, församling, omfördelas totalt cirka 556 miljoner kronor utjämningsåren 2015 och 2016 (bygger på befolkningsuppgifter från 2013 och 2014). Med distrikt ökar omfördelningen för 2015 och 2016 till cirka 630 miljoner kronor.

I uppdraget har också ingått att beräkna utfallet för enskilda kommuner. Det ekonomiska utfallet utjämningsåret 2016 förändras i ett intervall mellan minus 53 kronor per invånare till plus 145 kronor per invånare (median på minus 19 kronor per invånare). Kommuner som inte har en andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund över riksgenomsnittet med nuvarande indelningsgrund och som inte heller skulle få det med distrikt får samtliga en utfallsförändring med minus 19 kronor, eftersom omfördelningen ökar i delmodellen.

1 Inledning

1.1 Delmodellen baseras på inaktuella uppgifter

Syftet med delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund¹ i kostnadsutjämningen är att kompensera kommuner för de merkostnader i framför allt förskola och skola som kan följa av att en kommun har stadsdelar med relativt många barn och elever med utländsk bakgrund.

Beräkningarna i delmodellen baseras på församlingsindelningen 2010 och på befolkningsuppgifter från 2009. Indelningsgrunden är låst till 2010 för att inte påverkas av att antalet församlingar inom Svenska kyrkan successivt minskar. Detta innebär att befolkningsuppgifterna inte går att uppdatera. Uppgifterna som används i dag är således inaktuella.

Den 1 januari 2016 införs en distriktsindelning i folkbokföringsdatabasen. Den bygger på församlingsindelningen den 31 december 1999 (innan Svenska kyrkan skildes från staten). Distriktsindelningen kommer inte att förändras över tid och medger att hänsyn kan tas till befolkningsförändringar mellan åren såväl mellan som inom kommuner.

1.2 Uppdraget och avgränsningar

Statskontoret ska undersöka om den distriktsindelning som kommer att införas 2016 i folkbokföringsdatabasen bör utgöra indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Statskontoret ska lämna förslag till ny indelningsgrund och beräkna utfallet för enskilda kommuner.²

I uppdraget ingår inte att se över delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund som helhet.

Uppdraget ska avrapporteras senast den 30 september 2015. Statskontorets uppdrag har även omfattat en annan delmodell (delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet) i kostnadsutjämningen. Detta deluppdrag avrapporterades i en särskild rapport den 24 mars 2015.³

¹ Definitionen av barn och ungdomar med utländsk bakgrund finns i avsnitt 2.3.2.

² Uppdrag till Statskontoret avseende uppföljningen av kostnadsutjämningen i systemet för kommunalekonomisk utjämning, regeringsbeslut Fi2014/2297 (delvis), 2014-06-19.

³ Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet – förslag till uppdateringar (2015:5), Statskontoret, 2015

1.3 Genomförande av uppdraget

1.3.1 Utgångspunkt, bedömningskriterier och metod

Statskontoret ska undersöka om distrikt är en lämplig indelningsgrund i delmodellen för att nå en utjämning som stämmer överens med syftet för delmodellen, det vill säga att kompensera kommuner för de merkostnader som kan följa av att det i kommunen finns stadsdelar med en hög koncentration av barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

Grundläggande för delmodellerna i kostnadsutjämningen är bland annat att de ska vara utformade så att de har så hög precision som möjligt i förhållande till de kostnader som modellen ska kompensera för. För att delmodellen ska ge ett förutsägbart utfall behöver indelningsgrunden vara stabil över tid. Vidare bör dataförsörjningen vara tryggad, det vill säga att det bör finnas tillgång till ett statistikunderlag av god kvalitet som uppdateras regelbundet. Dessutom bör beräkningarna i delmodellen vara så enkla som möjligt, eftersom transparens bidrar till modellens legitimitet.

Statskontoret kommer att använda dessa principer för att pröva om distrikt är en lämplig indelningsgrund. I våra analyser kommer vi att jämföra distrikt med andra möjliga indelningsgrunder.

Vårt arbete baseras också på de rapporter och undersökningar som vi tagit del av, framför allt från Skolverket. Vi har vidare intervjuat representanter för Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Staffan Brantingsson (projektledare) och Charlotta Edholm har tagit fram denna rapport.

1.3.2 Kvalitetssäkring

Ett rapportutkast har diskuterats med såväl en intern som en extern referensgrupp. I den interna referensgruppen har Eero Carroll, Viveka Karlestrand och Anders Widholm ingått. Den externa referensgruppen har bestått av Anders Folkesson på SKL och Anna Österlund på Skolverket.

Finansdepartementet har vid några tillfällen informerats om hur arbetet fortskridit.

1.3.3 Datamaterial

Vi använder kommunvisa befolkningsuppgifter för åren 2012 till 2014 från Statistiska centralbyrån (SCB). Uppgifterna hämtas från registret över totalbefolkningen (RTB). Vi har kommunvisa uppgifter om antal invånare samt antal barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Dessutom har vi uppgifter om totalt antal församlingar per 1 januari 2010, antal distrikt respektive valdistrikt inom varje kommun. För dessa områden har vi också uppgift om hur

många av dem som har en högre andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund än riksgenomsnittet. För de sistnämnda områdena, det vill säga för de områden som har en andel högre än riksgenomsnittet respektive år, har vi uppgifter om antal invånare samt antal barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

1.4 Rapportens innehåll

I kapitel 2 beskriver vi kortfattat vilka krav som skollagen ställer på kommunerna när det gäller barn och ungdomar med utländsk bakgrund samt hur kostnadsutjämningen i det kommunalekonomiska utjämningsystemet fungerar. Vi redogör också för hur delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund är utformad och bakgrunden till att delmodellen infördes i kostnadsutjämningen.

Vi beskriver olika indelningsgrunder och diskuterar för- och nackdelar med dessa i kapitel 3.

I kapitel 4 använder vi vårt befolkningsstatistiska underlag och jämför distrikt med andra möjliga indelningsgrunder.

Statskontorets samlade bedömningar och förslag till indelningsgrund finns i kapitel 5. Här redovisar vi även vad det ekonomiska utfallet blir med Statskontorets förslag.

Regeringsuppdraget till Statskontoret återges i bilaga 1. De författningsförändringar som följer av vårt förslag framgår av bilaga 2. Information om SKL:s kommungruppsindelning från 2011, som används i denna rapport, finns i bilaga 3. Där framgår vilka enskilda kommuner som ingår i de olika kommungrupperna. I bilaga 4 redovisar vi det ekonomiska utfallet per kommun med tre olika indelningsgrunder (distrikt, församling och kommun) utjämningsåret 2016.