

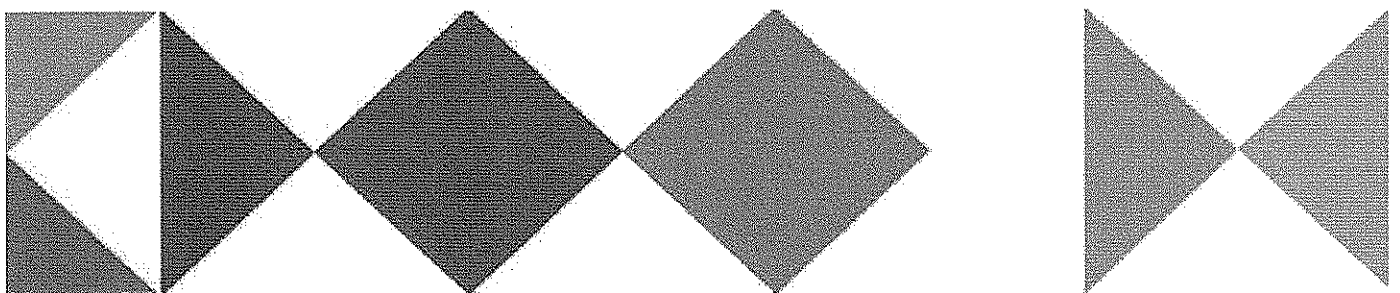


2015:5



# Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

– förslag till uppdateringar





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM  
2015-03-18  
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 föreslå en uppdatering av dataunderlaget om barnens vistelsetider, som används i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i kostnadsutjämnningen inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Statskontoret ska undersöka vilken indelningsgrund (kommungrupper eller kommuner) som vistelsetiderna bör baseras på och om reduceringen av vistelsetiderna i beräkningarna bör kvarstå eller inte.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Delmodellen förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet – förslag till uppdateringar (2015:5)*.

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

Ingvar Mattson

Staffan Brantingson

## Sammanfattning

Syftet med kostnadsutjämnningen i det kommunalekonomiska utjämnings-systemet är att utjämna för strukturella kostnads- och behovsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. Utjämning ska däremot inte ske för kostnadsskillnader som beror på olikheter när det gäller servicenivå, kvalitet, avgifter och effektivitet. Kostnadsutjämnningen mellan kommunerna består av tio olika delmodeller för olika verksamheter.

En av modellerna är delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att uppdatera det dataunderlag om förskolebarnens vistelsetider som används i delmodellen. Därutöver används andelen barn i förskoleåldern och andelen inskrivna i fritidshem vid beräkningarna i delmodellen.

De uppgifter om förskolebarnens genomsnittliga vistelsetider som används i dag är från 2005. Uppgifterna finns dessutom endast på kommungruppsnivå. Sedan september 2013 finns det genom Skolverkets så kallade föräldraundersökning uppgifter om vistelsetider från 2012 tillgängliga på kommunnivå. Vid beräkningarna i delmodellen är genomslaget för skillnader i vistelsetider reducerat till 50 procent eftersom verksamhetens kostnader inte bedöms öka i samma grad som vistelsetiden.

I Statskontorets uppdrag att lämna förslag på hur underlaget om vistelsetider ska uppdateras ingår att undersöka om indelningsgrunden ska vara kommungrupp eller kommun. Vidare ska Statskontoret bedöma om reduceringen av genomslaget för skillnader i vistelsetider ska kvarstå eller inte. I uppdraget har det dock inte ingått att göra en översyn av delmodellen som helhet.

Statskontorets förslag är att vistelsetidskomponenten i delmodellen ska uppdateras enligt följande:

- Indelningsgrunden ska vara kommun.
- Reduceringen på 50 procent av genomslaget för skillnader i de genomsnittliga vistelsetiderna ska kvarstå.
- De genomsnittliga vistelsetiderna som ska användas i delmodellen ska korrigeras och baseras på grunduppgifter där barn till arbetslösa och föräldralediga inte kan ha fler timmar än 15. Syftet är att undvika att kommuner kompenseras för en högre servicenivå än vad skollagen kräver.

## **Indelningsgrunden ska vara kommun**

Statskontorets förslår att kommun ska vara indelningsgrund, eftersom den genomsnittliga vistelsetiden varierar relativt mycket mellan enskilda kommuner i samma kommungrupp. Statskontoret har funnit att spridningen i stor utsträckning förklaras av hur mycket föräldrarna arbetar och studerar. Utgångspunkten har varit att kostnadsutjämnningen bör bygga på kommunvisa uppgifter, eftersom utjämnningen sker mellan kommuner. Statskontoret bedömer att de aktuella uppgifterna om vistelsetider, som baseras på en urvalsundersökning, har tillräckligt god kvalitet. Statskontoret konstaterar dock att kostnadsutjämnningens övriga delmodeller i huvudsak baseras på registerdata, vilket är eftersträvansvärt av flera skäl.

## **Reduceringen av de genomsnittliga vistelsetiderna ska kvarstå**

Statskontoret föreslår att dagens reduktion av de genomsnittliga vistelsetiderna med 50 procent ska kvarstå. Vistelsetiden har ett relativt starkt samband med kostnaden per invånare för förskoleverksamhet. Statskontoret bedömer dock att sambandet inte är tillräckligt starkt för att få fullt genomslag vid beräkningarna. Statskontorets uppfattning ska ses mot bakgrund av att det är åldersstrukturen i kommunen som har det starkaste sambandet med kostnad per invånare och som förklarar en betydande del av de strukturella kostnadsskillnaderna.

## **Ekonomiska konsekvenser av Statskontorets förslag**

Delmodellen omfördelar totalt cirka 4,1 miljarder kronor utjämningsåret 2015. Med Statskontorets förslag minskar omfördelningen till omkring 4 miljarder. För enskilda kommuner förändras det ekonomiska utfallet av beräkningarna i delmodellen med mellan minus 339 kronor och plus 463 kronor per invånare. En majoritet av kommunerna, 174 av 290, får ett förbättrat utfall.

## **Framtida översynsbehov av delmodellen som helhet**

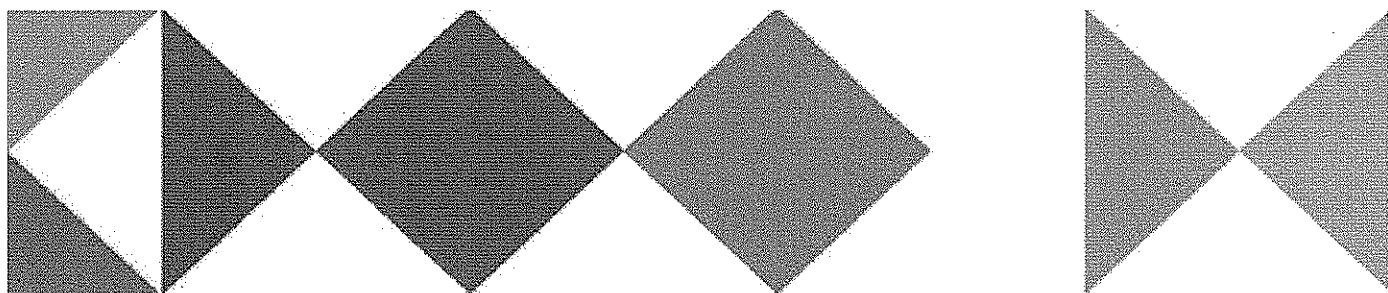
Statskontoret vill uppmärksamma regeringen på det långsiktiga behovet av att revidera delmodellen i sin helhet. Detta gäller i synnerhet om dataförsörjningen inte kan säkerställas. Det är oklart när uppgifterna om vistelsetider kan uppdateras nästa gång. Vidare har åldersstrukturen över tid visat sig förklara alltmer av de strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.



2014:20

# Kommunal utjämning för individ- och familjeomsorg (IFO)

– förslag till justeringar





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM  
2014-09-23  
ERT DATUM  
2013-12-05

DIARIENR  
2013/266-5  
ER BETECKNING  
Fi2012/3761  
Fi2013/4061  
Fi2013/4344  
(delvis)

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

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

Statskontoret har enligt myndighetens instruktion (SFS 2007:827) i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Den 5 december 2013 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av delmodellen för individ- och familjeomsorg (IFO-modellen).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kommunal utjämning för individ- och familjeomsorg (IFO) – förslag till justeringar (2014:20)*.

Vikarierande generaldirektör Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Carl Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Carl Holmberg

# Sammanfattning

## Förslag till förändringar i IFO-modellen

Syftet med det kommunala utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig offentlig service. Den kommunala kostnadsutjämnningen ska utjämna strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. Skillnader som beror på vald servicenivå, effektivitet, kvalitet och avgiftssättning utjämnas inte. En grundprincip är att kommuner och landsting inte ska kunna påverka bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen.

Kostnadsutjämnningen mellan kommunerna består av tio olika delmodeller för olika verksamheter. En av dessa delmodeller är individ- och familjeomsorgsmodellen (IFO-modellen). Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att se över IFO-modellen. Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret undersöka om det finns alternativ till påverkbara variabler och om möjligt lämna förslag till sådana variabler.

I alla delmodeller inom kostnadsutjämnningen beräknas en s.k. standardkostnad i kronor per invånare. Standardkostnaden speglar den teoretiskt beräknade kostnaden som kommunerna har med genomsnittlig kostnads-, avgifts-, effektivitets- och servicenivå då hänsyn tagits till olika strukturella förhållanden. I likhet med den nuvarande IFO-modellen föreslår vi en samlad modell för att beräkna standardkostnaden för IFO.

I IFO-modellen föreslås fyra förklarande variabler ingå:

- andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen,
- andel lågutbildade födda i Sverige (20–40 år),
- kvadratroten ur tätortsbefolkningens storlek i kommunen och
- barnfattigdom (definierad som andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten justerad för försörjningsbörda.)

De förändringar av IFO-modellen som föreslås är följande:

- Variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* tas bort ur IFO-modellen.

- Variabeln *andelen av kommunbefolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975* tas bort ur IFO-modellen.
- Barnfattigdom, definierad som *andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten*, föreslås ingå i IFO-modellen. Underlaget för beräkning av barnfattigdom justeras för gränspendling. Inkomster av ekonomiskt bistånd räknas inte med vid beräkning av variabeln för barnfattigdom.

## Resultat av genomförda analyser

Statskontoret har i analysarbetet prövat ett stort antal faktorer som kan förväntas vara styrande för behovet av IFO-verksamheter i kommunerna. En utgångspunkt har varit att minska risken för påverkbarhet av utfallet i den kommunala kostnadsutjämnningen inom IFO-modellen. Variabeln *andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* står för merparten av kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd, vilket ger ett slags cirkelsamband i den nuvarande IFO-modellen. Det finns också en risk för att denna variabel kan påverkas av kommunala beslut och därmed även avgifter och bidrag inom kostnadsutjämnningen. Vår utgångspunkt var därför att variabeln tas bort. Utan variabeln ger de andra förklarande variabelerna mer inbördes renodlade, signifikanta och starka effekter i IFO-modellen.

I analysarbetet har vi även kommit fram till att variabeln *andelen av kommunbefolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975* bör tas bort ur IFO-modellen eftersom den visat sig vara instabil och ger svårförklarliga variationer från år till år. Genom att avlägsna denna variabel blir IFO-modellen mer transparent och driften underlättas vid Statistiska centralbyrån (SCB).

Fattigdom kan förväntas ha en betydande inverkan på flera behov av insatser för individ och familjeomsorg. Efter prövning av olika alternativ har vi kommit fram till att IFO-modellen bör innefatta variabeln *andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten justerad för försörjningsbörda*, istället för de två variabler som föreslås utgå. Underlaget justeras för gränspendling eftersom det inte finns uppgift om gränspendlarens löneinkomster i andra länder i SCB:s inkomststatistik. I syfte att undvika möjlig påverkan på variabeln från kommunernas sida räknas inkomsterna av ekonomiskt bistånd inte in i den disponibla inkomsten då variabeln för barnfattigdom beräknas.

IFO-modellens statistiskt beräknade förklaringsgrad minskar enligt vårt förslag från 67 till 57 procent. Den minskade förklaringsgraden beror delvis på att variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* tagits bort, dvs. den variabel som bidrar till ett cirkelsamband i IFO-modellen ingår inte längre.



Vi bedömer att fördelarna med förändringarna överväger eftersom kommunernas möjligheter att påverka bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen minskar. Dessutom förenklas förvaltningen av IFO-modellen vid SCB.

## Konsekvenser av föreslagna förändringar

Kostnadsutjämningsystemet är ett system för omfördelning av ekonomiska resurser mellan kommuner och mellan landsting. IFO-modellen ingår som en delmodell för kostnadsutjämnning i kommunerna. Förändringar i IFO-modellen påverkar därför kommunernas avgifter och bidrag i kostnadsutjämningsystemet.

Med den nuvarande IFO-modellen är omfördelningen av medel 2014 totalt 4,2 miljarder kronor. De föreslagna förändringarna, beräknat under samma år, skulle öka den årliga omfördelningen till 4,5 miljarder kronor, dvs. leder till en något större omfördelning bland kommunerna. De flesta kommuner får små förändringar i avgifter och bidrag men för vissa kommuner blir skillnaderna större.

Skillnaderna i utfallet för kommunerna mellan modellerna beror på flera faktorer. Det finns emellertid ett mönster i egenskaperna bland de kommuner som får de största förändringarna i utfallet med vårt förslag till IFO-modell. De föreslagna förändringarna i IFO-modellen bidrar till att utfallet av kostnadsutjämnning förbättras i kommuner som har förhållandevis många *arbetslösa utan ersättning* och förhållandevis hög grad av *barnfattigdom*. I kommuner med jämförelsevis höga andelar i befolkningen som får *ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* tenderar det ekonomiska utfallet att försämrats med den föreslagna IFO-modellen.

## Uppdatering av IFO-modellen

Både den nuvarande och den föreslagna IFO-modellen bygger på en regressionskvation med ett antal förklaringsfaktorer där styrkan i sambanden kan förväntas förändras över tid. Enligt Statskontorets bedömning bör därför regressionskvationen uppdateras med jämna mellanrum, förslagsvis vart tredje år.

Fattigdom beräknas i nuläget utifrån familjeinkomster. Det register som SCB använder i beräkningen kan delvis förändras vad gäller hushållens sammansättning när det nya lägenhetsregistret inrättas. Den föreslagna IFO-modellens parameterar – och således även parametern (koefficienten) för barnfattigdom – har skattats med nu gällande hushållsbegrepp. IFO-modellen behöver därför uppdateras om några år och då baseras på det nya register som SCB kommer att använda. Detta kan göras fullt ut inför utjämningsåret 2018.

## **Införande**

Den föreslagna IFO-modellen kan implementeras i det kommunala kostnadsutjämningsystemet fr.o.m. utjämningsåret 2016.