

Tyresö kommun
Kommunstyrelseförvaltningen
Anders Elfving
Redovisningschef
Torstein Tysklind
Ekonomichef

TJÄNSTESKRIVELSE

2019-04-17

1 (8)

Diarienummer

2019/KS

Kommunledningsutskottet

Remissvar angående förslag till ny kostnadsutjämning

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till Kommunstyrelsen

1. Förslaget till remissvar godkänns.

Kommunstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Kommundirektör



Torstein Tysklind
Ekonomichef

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Regeringen gav 2016 Håkan Sörman, tidigare VD för SKL i uppdrag att utreda kostnadsutjämningsystemet. Uppdraget var att överväga om större samhällsförändringar, som påverkar kostnaderna för kommuner och landsting, i tillräcklig grad fångas upp av det nuvarande systemet samt föreslå ändringar och justeringar av systemet. Vidare skulle utredaren analysera om det fanns möjligheter att förenkla utjämnningen.

Kostnadsutjämnningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att alla kommuner och landsting ska kunna tillhandahålla service oberoende av opåverkbara strukturella förhållanden. Systemet ska alltså inte utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjämnningen är finansierad i sin helhet genom transaktioner mellan kommunerna. Staten har ingen del i finansieringen till skillnad mot inkomstutjämnningen. I huvudsak grundar sig utjämnningen på skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur. Beräkningarna av utjämnningen ska ske utifrån faktorer som i stort sett inte går att påverka.

Utredningen innehåller förslag till utjämnning pga. socioekonomiska faktorer, befolkningstäthet och befolkningsstorlek trots att dessa kostnadsskillnader inte är möjliga att återfinna i räkenskapsammandraget. En helt ny delmodell föreslås, för komvux inklusive SFI. Den tar hänsyn till socioekonomi och flyktingmottagande.

Det föreslås uppdateringar av de underlag som ligger till grund för beräkningarna gällande gles bebyggelse.

I förslaget ingår också en starkare utjämnning för minskande befolkning samt en ny ersättning för minskande antal barn i förskoleåldern.

Modellen med utjämnning för barn och unga med utländsk bakgrund tas bort. Innehållet av omfördelning för denna återfinns istället inom utjämnningen för förskola. Ett riktat statsbidrag för grundskolan som införts kompenserar också.

Det hittillsvarande systemet har inneburit omfördelning från kommuner med stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med det motsatta. Förslagen i denna utredning förstärker nuvarande profil, till och med ganska kraftigt.

Delmodeller, ändringar och hur de påverkar Tyresö

Tabellerna i bilaga 1 visar utfallet för Tyresö kommun i de olika modellerna, samt hur utfallet ser ut för övriga kommuner i Stockholms län.

Delmodell förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Utredningen föreslår beräkningar enligt ny metod och förskoledelen uppdateras med mer aktuella data för vistelsetid och inskrivningsgrad. Vidare införs komponenter för gles bebyggelse, socioekonomiska skillnader och lönekostnadsskillnader. Dessutom kompenseras för både fler eller färre barn i förskoleåldern.

Förändringarna påverkar Tyresö kommun negativt med 196 kr/invånare. Detta oräknat effekterna för befolkningsförändring, bebyggelsestruktur och lön.

Delmodell förskoleklass och grundskola

Prisnivån för modersmålsundervisning och svenska som andra språk höjs kraftigt. Ersättningar för små skolenheter och skolskjutsar uppdateras. Förändringar i beräkningarna föreslås också vad gäller merkostnader för små enheter och merkostnader för glesbygd. Sociodemografisk variabel avskaffas. I modellen kommer också tillägg och avdrag för lönekostnadsskillnader och befolkningsförändringar att ingå.

Förändringarna påverkar Tyresö kommun negativt med 83 kronor/invånare. Detta oräknat effekterna för befolkningsförändring, bebyggelsestruktur och lön.

Delmodell gymnasieskola

Förslaget innehåller förändringar gällande programvalsfaktorn (ett tillägg för ej inskrivna på gymnasiet), genomsnittskostnaden per elev på individuella program samt för beräkningar av gymnasieverksamhet i glesbygd. I modellen kommer

också tillägg och avdrag för lönekostnadsskillnader och befolkningsförändringar att ingå.

Förändringarna påverkar Tyresö kommun negativt med 87 kronor/invånare. Detta oräknat effekterna för befolkningsförändring, bebyggelsestruktur och lön

Ny delmodell för kommunal vuxenutbildning

Delmodellen baseras på dels vuxenutbildning på grundläggande nivå, dels gymnasial nivå och dels SFI. Utgångspunkten är ett förväntat utbildningsbehov för alla tre komponenterna.

Förändringen påverkar Tyresö kommun negativt med 145 kronor/invånare.

Delmodell IFO

Fyra nya komponenter införs. Dessa är: barn och ungdomar i ekonomiskt utsatta hushåll, ohälsotal, andel invånare över 65 år samt en komponent gällande gränspendling. I den här delmodellen beräknas att kompensation sker för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Därför tas den delmodellen bort samtidigt.

Förändringarna av IFO-modellen påverkar Tyresö kommun negativt med 115 kronor/invånare. Kompenserat med effekten av att kompensation för barn och ungdomar med utländsk bakgrund läggs in i modellen påverkas Tyresö positivt med 22 kronor/invånare.

Delmodell äldreomsorg

Normkostnaderna för gifta respektive ogifta ersätts med normkostnader för sammanboende respektive ensamboende. Nivån på normkostnaderna anpassas till den förändrade indelningen efter civilstånd. Faktor hemtjänst i glesbygd 65-79 år införs. En ny beräkning av merkostnader för hemtjänst för personer 80 år och äldre i glesbygd har gjorts baserad på uppgifter från 2016. Kompensation för hemtjänst för personer 65-79 år och 80 år och äldre i glesbygd ska fortsättningsvis indexeras årsvis. Den kompensation för löneskillnader i äldreomsorgen som idag ingår i delmodellen för löner har inkluderats i delmodellen.

Förändringarna påverkar Tyresö kommun negativt med -68 kronor/per invånare.

Delområde kollektivtrafik

Denna modell är enhetlig för hela länet i och med att vi har gemensamt kollektivtrafiksystem. Klimattillägget föreslås följa Trafikverkets indelning av landet i tre klimatzoner och har räknats upp med nettoprisindex till 2016 års prisnivå. Ordstillägget räknas upp med ett prisindex och alla förortskommuner erhåller samma tillägg.

Förändringarna påverkar Tyresö kommun negativt med – 10 kr per invånare.

Delmodell barn- och unga med utländsk bakgrund

Förslaget är att denna modell avvecklas, och inarbetas i andra modeller. I och med att Tyresö betalat 137 kronor/invånare i denna modell innebär det en förbättring för kommunen, som även kan förklara negativa förändringar i andra modeller.

Delmodell befolkningsförändringar

Kompensationen för minskande befolkning de senaste 10 åren stärks. Modellen ska tas bort som egen modell, men inarbetas i andra modeller. Förändringen påverkar Tyresö kommun negativt med 30 kronor per invånare.

Delmodell bebyggelsestruktur

Kompensationen för en gles bebyggelsestruktur i kommunen stärks. Modellen ska tas bort som egen modell, men inarbetas i andra modeller. Förändringarna påverkar Tyresö kommun negativt med 5 kronor/invånare.

Delmodell lön

Modellen ska kompensera för skillnader i lönekostnader för kommunens anställda. Index räknas ut från faktorerna andel av befolkningen som inte arbetar i kommun eller landsting, priset för bostadsrätter i länet samt taxeringsvärde för småhus i kommunen. Modellen ska tas bort som egen modell, men inarbetas i andra modeller.

Förändringar i modellen innebär en förbättring för Tyresö kommun med 135 kronor/invånare

Tjänstemannakommentar till förslaget

Det är naturligt att utredningens intention att stärka omfördelningsprofilen kommer ge effekter för tätbefolkade kommuner i stockholmsregionen. Dock finns problemställningar med effekterna av utredningens förslag:

- Vår kommun får i princip försämrat utfall i alla förslagets delmodeller exklusive lönekostnadsindex. Utifrån systemets komplexitet och utredningens skrivelser är det svårt att förstå varför effekten blir så just för Tyresö vilket gör att det blir svårt att förklara för våra medborgare varför just vår kommun får dessa effekter.
- Om vi jämför med kommuner i stockholmsregionen är det svårt att förstå hur effekterna av kostnadsutjämningsansats att fördela från kommuner med stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning slår mot olika kommuner. Det finns en stor spridning i hur det befintliga utjämningsystemet påverkar länets kommuner:
 - En viktig orsak till skillnaderna mellan kommunerna inom länet är befolkningsstrukturen: antal barn och äldre. Det är rimligt att anta att en kommun med stora strukturella utmaningar även har ett högt pris mot sina medborgare: hög skattesats. Dock är det svårt bland länets kommuner att se någon sådan relation.
 - Bland de kommunerna som är bidragmottagare i systemet idag finns både kommuner som uppfattas som resursstarka och som har en låg kommunalskatt men även kommuner som uppfattas som resurssvaga med hög kommunalskatt.
 - Kommuner som uppfattas som ett mellanskikt i länet är både bidragmottagare och avgiftsbetalare.
 - Det är även svårt att förstå de effekter utredarens förslag ger för de olika kommunerna. De flesta av länets kommuner förlorar på utredningens förslag, vilket är naturligt utifrån intentionen. Men det finns även klara vinnare. Några av vinnarna tillhör den resursstarka gruppen. Bland förlorarna finns både resursstarka kommuner och kommuner från mellanskiktet.
- Dessa effekter bidrar till svårigheten att förklara utfallet för våra medborgare.

Förslag till Remissvar

Tyresö kommun lämnar sitt yttrande över kostnadsutjämningsutredningens betänkande, SOU 2018.74, ”Lite mer lika”. Synpunkterna redovisas nedan.

Förslaget omfattar uppdateringar av befintliga modeller i kostnadsutjämnings-systemet där statistiken har varit inaktuell. En modell bör sökas för att kostnadsutjämningsystemet uppdateras förlöpande. Det vore positivt om någon myndighet, t ex Statskontoret får ansvar för att dessa uppdateringar.

I utredningens uppdrag ingick att se över möjligheterna till förenklingar i systemet. Vi kan inte se mycket av förenkling i förslaget. I och med systemets komplexitet är det svårt för en enskild kommun att förstå hur de olika delmodellerna i utjämningsystemet slår och hur effekterna uppstår. Förenklingar skulle kunna leda till större förståelse och acceptans för systemet. Långsiktigt är det viktigt att systemet upplevs som legitimt.

Utredningens mål har varit att stärka omfördelningen från kommuner med stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med det motsatta. För Tyresös del blir den samlade effekten av förslagen att kommunen förlorar 468 kronor per invånare, vilket för kommunen motsvarar 22,5 mnkr eller närmare 0,9 % av kommunens skatteintäkter.

Tyresö kommun är positiva till utjämningsystemets omfördelning och förstår att omfördelningsprofilen kommer ge negativa effekter för tätbefolkade kommuner i stockholmsregionen. Systemet är komplext och svårt att förstå, vilket gör det svårt att förklara för våra medborgare den negativa effekt förslaget får just för vår kommun. Det är också svårt att förstå och förklara för medborgarna de effekter omfördelningen ger i vår region, och att se sambandet mellan socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning när man tittar på kommunernas utfall i förslaget. Särskilt som några av de kommuner i regionen som är mycket resursstarka och har en låg kommunalskatt båda är stora bidragsmottagare i systemet och kommer att få utökat bidrag genom förslaget.

Även om det i förslaget finns inslag av kompensation för växande kommuner borde denna fråga utretts noggrannare. De merkostnader som drabbar växande kommuner i form av infrastrukturutbyggnad och nya lokaler borde i större

utsträckning kompenseras i kostnadsutjämningsystemet. Detta även om det inte framgått tydligt av direktiven till utredningen.

Regeringen har föreslagit Riksdagen att det ska finnas ett riktat statsbidrag för grundskolan utifrån ett socioekonomiskt index. Därför föreslår utredaren att man inte ska ha någon sådan modell i kostnadsutjämnings, för att undvika dubbelkompensation. Från vår synvinkel är detta en felaktig slutsats från utredaren. Kostnadsutjämningsystemet ska vara hållbart över lång tid, medan ett riktat statsbidrag kan försvinna mycket snabbt. Dessutom rör det sig om två olika system. Att korrigera i kostnadsutjämnings för ett bidrag som regeringen väljer att lägga är att avhända regeringen ett styrmedel. Vår uppfattning är att en komponent för socioekonomisk utjämnings bör införas i delmodellen för grundskolan.

Vår principiella synpunkt är dock att staten i största möjliga utsträckning bör avveckla de riktade statsbidragen och göra dessa generella. De riktade statsbidragen upplevs som kortsiktiga och svårkalkylerade från ett kommunalekonomiskt perspektiv, just för att de kan försvinna med kort varsel.

Det är bra att systemet tar hänsyn till strukturella lönekostnadsskillnader. Det är tydligt att lönekostnaderna i verksamheten varierar över landet. Dock ger modellen ganska kraftiga utslag som upplevs som orimliga inom Stockholmsregionen. Inom regionen har man i princip en stor gemensam arbetsmarknad med många människor som pendlar mellan kommunerna. En stockholmskommuns lönekostnad är i liten grad beroende av lönenivåerna för de som bor i kommunen. En del av detta verkar kompenseras i och med att en faktor i beräkningen är andel av befolkningen som ej arbetar i kommun/landsting. Dock verkar variabler som kommunens taxeringsvärde för småhus samt länets bostadsrättspris ge betydande effekter, så att kommuner med höga taxeringsvärden verkar få en överkompensation i systemet.

Varken löneläget eller de boendes inkomster ingår som variabel (trots namnet) i nuvarande eller föreslaget system. I praktiken ger systemet upphov till stora skillnader mellan stockholmskommunerna trots att alla opererar på samma arbetsmarknad. Vårt förslag är att en modell tillämpas som ser strukturella lönekostnadsskillnader länsvis, åtminstone inom Stockholmsregionen.