

PM Rotel I (Dnr KS 2019/231)

## **Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)**

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 17 maj 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr** anför följande.

### Ärendet

Finansdepartementet har remitterat kostnadsutjämningsutredningens betänkande Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) till bland annat Stockholms stad för yttrande .

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

*Stadsledningskontoret* anser att det är viktigt att utjämningsystemet regelbundet uppdateras och ses över men har invändningar mot några av förslagen. I *Förskolemodellen* är det inte rimligt för staden att beräkningen av vistelsetid på förskola bland annat grundar sig på andel pendling över kommungräns då Stockholms arbetande befolkning i huvudsak pendlar *inom* kommunen. Vidare borde en bredare analys gjorts av om det finns merkostnader till följd av *kraftig befolkningstillväxt* som inte fångas upp av befintliga delmodeller.

Generellt anser stadsledningskontoret att utjämningsystemet borde utredas i ett sammanhang. Att som nu bryta ut kostnadsutjämnningen och bara föreslå förändringar i denna är en brist och skapar inte den transparens och överblickbarhet som önskas. Hela utjämningsystemets utformning och finansiering tillsammans med den kommunala sektorns utformning, indelning och ansvar behöver övervägas då det utvecklas mot en punkt där hela dess legitimitet och utformning kan ifrågasättas. Andra lösningar behöver övervägas. Sammantaget behöver en större omtag göras än bara justeringar i kostnadsutjämnningen.

Vidare bör statliga bidrag till kommunerna i så hög utsträckning som möjligt vara generella och inte vara specialdestinerade bidrag då dessa medför ökade administrativa kostnader för kommunerna och inskränker på det kommunala självstyret.

## Mina synpunkter

Sveriges 290 kommuner har olika ekonomiska förutsättningar och det råder en bred politisk enighet om att kompensera för dessa olikheter. Det är rimligt att det finns ett kommunalt utjämningsystem som jämnar ut kommuners strukturella skillnader så att kommuner med minskande befolkning ges förutsättningar att upprätthålla en god nivå i den offentliga servicen, så att medborgarna kan känna sig trygga i att var än i landet de bor finns det förutsättningar för en god välfärd. Men utjämnningen måste ske på ett sätt som upplevs som legitimt och som inte skapar skeva effekter och osunda drivkrafter.

Stockholms stad har under en följd av år framfört till regeringen att andra modeller för utjämnning bör övervägas för att uppmuntra jobb och tillväxt. Utjämnningen behöver ske på ett sätt som ställer krav på kommuner med minskande befolkning att finna effektivare sätt att bedriva sin verksamhet. Likaså behöver utjämnningen ske på ett sätt som inte hämmar utvecklingen i tillväxtkommuner. Därtill behöver transparensen och förutsägbarheten i modellen öka avsevärt.

Stockholms stad växer och har vuxit kraftigt de senaste åren. Befolkningsökningen, som beror på ett högt födelsenetto samt flyttnetto gentemot utlandet, innebär behov av utökade offentliga åtaganden för bland annat välfärdsverksamheter och investeringar i nya bostäder och infrastruktur. Stockholm tar vidare ett mycket stort ansvar för medfinansiering av infrastrukturinvesteringar som inte enbart kommer staden till godo, utan som gynnar hela landets tillväxt. Dessa förutsättningar och detta ansvar behöver återspeglas på ett bättre sätt i utjämningsystemet.

Utjämningsystemets effekter för Stockholms stad de senaste åren är iögonfallande. Från att staden 2011 fick ett bidrag i utjämnningen på dryga 800 miljoner kronor har utvecklingen gått till att staden 2018 istället betalade drygt fyra miljarder kronor, en skillnad motsvarande cirka 1,50 kronor på kommunalskatten. Det är mycket svårt att motivera rimligheten i detta i ett läge när stadens åtaganden samtidigt ökat betydligt till följd av en kraftig befolkningsökning, med betydande utbyggnad av såväl offentligfinansierade välfärdsverksamheter som bostäder och infrastruktur. Med tanke på Stockholms avgörande betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling är detta en uppenbart orimlig ordning som behöver ändras.

Generellt anser jag att utredningsuppdraget är felaktigt, eftersom det endast avser kostnadsutjämnningen men inte inkomstutjämnningen. Det är en otillfredsställande ordning att regeringen återkommande justerar i delar av utjämningsystemet med några års mellanrum, men aldrig tar ett helhetsgrepp om hela systemet, för att i ett sammanhang avhjälpa systemets strukturella tillkortakommanden och på så vis öka dess legitimitet. Utjämningsystemet är synnerligen komplicerat till sin konstruktion, vilket gör det svårt att analysera och överblicka – särskilt om endast delar av det görs till föremål för analys. Systemet brister betänkligt i transparens och förutsägbarhet, vilket försvarar för kommunerna att planera sin verksamhet långsiktigt, eftersom de ekonomiska effekterna av systemet kan slå kraftigt från år till år. Det inverkar menligt på möjligheterna till effektiv och långsiktig ekonomisk styrning i kommunerna och utgör på så sätt ett i grunden demokratiskt problem.

Vidare innebär det föreliggande förslaget till förändring i kostnadsutjämnningen rent konkret ett antal skevheter för Stockholms stads vidkommande, vilket

stadsledningskontoret påpekar. För det första är den föreslagna förskolemodellen orimlig eftersom den beräknade vistelsetiden på förskola inte grundar sig på faktisk vistelsetid, utan på andel pendling över kommungräns. En tät stad som Stockholm, som dessutom är regioncentrum i huvudstadsregionen, har av uppenbara skäl en mycket låg andel pendlande befolkning över kommungränsen. För det andra är förslaget uppenbart bristfälligt i sin analys av de inte obetydliga merkostnader som följer av en kraftig befolkningstillväxt. I en tid som präglas av en betydande urbanisering – inte endast i Sverige, utan även globalt – är det en märklig underlåtenhet från utredningens sida.

Sammanfattningsvis anser jag således att det föreliggande betänkandet är behäftat med en rad brister, såväl i vissa av de konkreta modellerna, som på övergripande nivå. Eftersom det inte är möjligt att genomföra de föreslagna förändringarna till 2020 med rimliga planeringsförutsättningar för kommunerna anser jag därför att betänkandets förslag inte bör bli föremål för regeringens beslut. Istället förordar jag att en heltäckande översyn av utjämningsystemet görs, som beaktar de generella brister som påtalats ovan. Det är bättre att göra en grundlig genomlysning av hela utjämningsystemet för att skapa modeller som är både legitima och som kan stå sig över tid, än att genomföra ytterligare en kortsiktig detaljjustering av systemet.

Jag hänvisar i övrigt till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 8 maj 2019

ANNA KÖNIG JERLMYR

### Bilaga

Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Emilia Bjuggren och Jan Valeskog (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen i huvudsak hänvisa till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Att därutöver anföras enligt nedanstående.
3. Paragrafen justeras omedelbart

Opåverkbara regionala skillnader och förutsättningar runt om i landet ska och behöver utjämnas. Det är både angeläget och nödvändigt att alla delar av Sverige ges möjlighet att lösa välfärdsuppdraget för sina invånare. Det ska inte finnas någon motsättning mellan stad och land. Grundläggande offentlig service ska finnas och fungera för medborgarna, oavsett var man bor.

Ansvar för att skapa likvärdiga förutsättningar för samtliga kommuner i Sverige borde dock fullt ut bäras av staten. Redan idag betalas den absolut största delen av utjämningen med statliga medel och det är rimligt att istället för att ställa kommuner mot varandra låta även resterande del finansieras av den statliga budgeten.

Förutsättningarna för en bra välfärd i hela landet bör grundas i en växande ekonomi, generella statsbidrag och en effektivt organiserad kommunal sektor. Genom att en större del av välfärdsåtagandet finansieras med generella statsbidrag ökar förutsättningarna för att skatteuttaget baseras enligt en progressiv skala där de med störst kapital och inkomster bidrar mer. Med ökande demografiska utmaningar är det därtill angeläget att kommuner i hela landet vidtar nödvändiga åtgärder för att öka effektiviteten i kommunal verksamhet. Sådana åtgärder som både bidrar till skalfördelar och ökad kompetens kan bestå såväl av regionala samarbeten, exempelvis i form av kommunalförbund, som i förlängningen i form av sammanslagningar av kommuner.

Kostnadsutjämningen vinner inte i legitimitet när stora, och allt större, belopp uppfattas omfördelas med förenklade modeller som grund och i vissa fall även med parametrar med låg förklaringsgrad samtidigt som behoven är stora även i de kommuner som bidrar ekonomiskt i systemet.

Den kritik som funnits mot att systemet inte tillräckligt möter kostnaderna för kommuner som växer är fortsatt relevant. I utredningen föreslås en faktor för regioner med snabba befolkningsförändringar. Det är rimligt givet behovet av utbyggnad av infrastruktur och sjukvård. På samma sätt är det med kommuner. Utbyggnad av skolor, bostadsplanering och kommunal infrastruktur innebär stora utmaningar. De faktorer som idag anses möta upp dessa kostnadsförändringar möter med stor sannolikhet inte upp de kostnader som uppstår och det är beklagligt att utredningen inte analyserar detta närmare. I ett inomregionalt perspektiv kan vi konstatera att det finns kommuner som inte tagit tillräckligt ansvar för bostadsförsörjning, infrastruktur och den utbyggnad av välfärdstjänster och som trots uteblivet ansvarstagande får ett bättre utfall i utredningens förslag.

Det finns därmed, som SKL konstaterar, skäl att följa utvecklingen för kommunerna och vi anser därför att det nu bör övervägas en särskild modell även för kommuner med snabb befolkningsökning.

Vi instämmer med de synpunkter som stadsledningskontoret framför med tillägget att vi därtill finner det uppseendeväckande att den modell som nu föreslås avseende individ- och familjeomsorg så kraftigt avviker, såväl i variabler som i utfall, i förhållande till det förslag som Statskontoret redovisade 2014. Statskontoret som haft i uppdrag att föreslå löpande revideringar framförde i sin rapport bland annat kritik mot variabler för såväl instabilitet och svårförklarliga variationer.

Trots denna grava kritik föreslås nu enbart mindre revideringar och utan närmare analyser av det förslag som statskontoret redovisade. Det är rimligt att ha ett system som är begripligt och därmed kan ge legitimitet. Vi ansluter oss därför till Statskontorets förslag och förespråkar därför ett system som väsentligen utgår från variabler som baseras på ortsstorlek, andel arbetslösa utan ersättning, andel lågutbildade och förekomsten av barnfattigdom. Vi konstaterar också att även SKL ansluter sig till Statskontorets förslag avseende variabler för att definiera barnfattigdom, vilket gör systemet mindre påverkbart. Utredningens förslag bör i detta avseende förändras.

Stadsledningskontoret pekar även på förslag som missar väsentliga förklaringsmodeller. Ett sådant är det avseende pendlingens betydelse för vistelsetiden på förskolan där utredningens förslag missar viktiga faktorer i en storstadsregion.

SKL pekar på att kostnadsutjämnings omfördelning kommer att öka kraftigt under 2020-talet. Bara de demografiska effekterna beräknas öka äldreomsorgsmodellens omfördelning från knappt 10 mdkr till 17 mdkr år 2030 (i 2018 års priser). Idag finns ingen kontinuerlig uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det uppdrag som tidigare tilldelats Statskontoret att föreslå förändringar har i praktiken avskaffats efter regeringens besked att enskilda förändringar till följd av ett eventuellt behov av

införandebidrag inte kommer övervägas. Det är anmärkningsvärt med tanke på att systemen omfördelar 150 miljarder kronor brutto och kommer alltså att ytterligare öka i betydelse framöver. Ska legitimiteten för systemet upprätthållas behöver snabbare förändringar kunna göras.

I nuläget kan Stockholms stad inte tillstyrka förslaget och föreslår i stället regeringen att jobba efter inriktningen att staten tar över det fullständiga ansvaret för utjämningsystemet. En ny utredning bör tillsättas som ges i uppdrag att i ett första skede utforma en helstatlig finansiering av kostnadsutjämnningen.

**Reservation** anfördes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med Vänsterpartiets yttrande enligt nedan.
2. Paragrafen justeras omedelbart

Vänsterpartiet anser att hela skatteutjämningsystemet måste ses över. Det behövs en ny övergripande strategi som ger långsiktiga förutsättningar för kommunerna, en utvecklad samverkan, ett större regionalt inflytande och ett tydligt ansvar för staten att se till att det finns grundläggande samhällsservice i hela landet. De så kallade rättvisemiljarder som Vänsterpartiet drev igenom förra mandatperioden är statlig politik i den riktningen.

Vi anser i likhet med stadsledningskontoret att en översyn av utjämningsystemet borde utredas och föreslås i ett sammanhang, istället för att endast föreslå förändringar i kostnadsutjämnningen. Kontoret har pekat på uppenbara brister i det remitterade förslaget, exempelvis variabeln för vistelsetiden i förskolan som blir starkt missvisande för Stockholms stad. Kontoret efterlyser en analys av om det finns merkostnader till följd av en kraftig befolkningstillväxt som inte fångas upp av delmodellerna, vilket vi instämmer i. Ett utjämningsystem behöver ta hänsyn både till kommuner med kraftigt sjunkande och till kommuner med kraftigt växande befolkningstal.

Det räcker emellertid inte med att se över utjämningsystemet, det krävs också en omläggning av den ekonomiska politiken för att pressa tillbaka den ökade ojämlikheten. Incitament för en rättvis klimatomställning måste ha en framträdande roll i en ny ekonomisk politik, och därmed även i ett reformerat utjämningsystem. Stockholms stad tar idag ett mycket stort ansvar för medfinansiering av en utbyggd kollektivtrafik och ett högt bostadsbyggande vilket måste beaktas i en grundlig översyn av utjämningsystemet. För att bygga ett samhälle som håller ihop behövs också ett nytt skattesystem som omfördelar från hög- till låginkomsttagare, beskattning av kapitalinkomster och förmögenheter, långsiktiga satsningar på förbättrade löner och arbetsvillkor i välfärden, ett statligt bostadsprogram samt förbättrad sjuk- och arbetslöshetsförsäkring som ger ekonomisk trygghet och inte som idag skapar otrygghet för människor i utsatta livssituationer.

Vänsterpartiet avstyrker således det remitterade förslaget och anser att regeringen istället snarast bör tillsätta en parlamentarisk utredning för att ta ett helhetsgrepp om utjämningsystemet och återkomma med ett samlat förslag för alla delar av systemet.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Karin Gustafsson (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av Rashid Mohammed (V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av Peter Wallmark (SD) enligt följande.

Det kommunala utjämningsystemet så som det fungerar idag, har blivit ett problem. Stockholms stad har också tidigare framfört till regeringen att systemet i dess nuvarande form bör ses över.

Stockholmarnas gemensamma skatteintäkter ska först och främst komma stockholmarna till gagn. Stockholms stad har ett stort behov av skatteintäkter för att kunna tillgodose kommuninvånarna med en god social service, väl underhållna idrottsanläggningar, nya bostäder samt en fungerande transportinfrastruktur. Om stockholmregionen även fortsättningsvis ska vara ett attraktivt område för företag att etablera sig i så krävs också stora lokala investeringar.

Vikten av ekonomisk hushållning hos de kommuner som är i behov av utjämningsstödet måste betonas mera och staden bör föra fram till regeringen att utjämningsstöd till andra kommuner ska villkoras att endast omfatta specifika ändamål i den kommunala verksamheten.

Kommunernas ekonomi regleras idag i kommunallagen, ”riktlinjer för god ekonomisk hushållning” som saken benämns. Kraven måste bli tydligare på hur varje enskild kommun som idag får stöd planerar för en framtida självförsörjning. Utjämningsystemet för mottagande kommun ska aldrig ses som permanent. Målet ska alltid vara att stödet från andra kommuner är en tillfällig stödåtgärd.

## Remissammanställning

### Ärendet

Sedan början av 1900-talet har det funnits olika typer av system för att utjämna de ekonomiska förutsättningarna i den kommunala sektorn i Sverige. Utöver dessa system för utjämning har staten också under lång tid lämnat regionalpolitiska stöd av olika slag. De statliga utredningarna av utjämningsystemen har under årens lopp avlöst varandra och utjämningsystemet har över tid anpassats till förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommunal sektor och förändrade förutsättningar.

Det nuvarande kommunalekonomiska utjämningsystemet gavs sin första form år 1993, då den kommunala utjämningen reformerades i grunden och generella statsbidrag ersatte en stor mängd specialdestinerade bidrag. Sedan dess har utjämningsystemet varit föremål för ett betydande antal utredningar och översyner vilket lett till stora förändringar. Även de generella statsbidragen kvarstår men de specialdestinerade anslagen har kraftigt ökat i antal och är i omfattning idag lika stora som de generella bidragen.

Den kommunalekonomiska utjämningen består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/avgift. Regeringen tillsatte år 2016 en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av systemet för kostnadsutjämning för kommuner och landsting. Uppdraget redovisades 1 oktober 2018.

I direktivet 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.

Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden. Kostnadsutjämningen är helt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del av finansieringen, till skillnad mot inkomstutjämningen som till största delen finansieras av staten. I huvudsak grundar sig utjämningen på skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur som medför strukturellt betingade kostnadsskillnader. Däremot ska kostnadsutjämningen inte utjämna de faktiska kostnader som en kommun valt att ta på sig utifrån ambitionsnivå eller effektivitet.

Det samlade utfallet av utredarens förslag innebär en relativt stor förändring då utjämnings omfattning ökar med en miljard kronor för både kommunerna och landstingen. Kostnadsutjämningen omfördelar idag från kommuner med i genomsnitt stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med svag socioekonomi, gles bebyggelse och liten befolkning. Generellt kan sägas att utredningens förslag ganska kraftigt förstärker denna profil. Vidare får de kommuner som tagit emot relativt sett flest flyktingar och nyanlända ett högre utfall med utredningens förslag.

Utredaren föreslår i huvudsak följande förändringar inom kommunsektorn:

Utjämningen inom *skolväsendet* bör enligt utredaren ta hänsyn till att det rimligen finnas fördyrande omständigheter när det gäller att bedriva förskole- och grundskoleverksamhet i kommuner med svagare socioekonomi och därför föreslås

att utjämning på socioekonomisk grund ska införas inom förskolan. Enligt förslaget införs kompensation för merkostnader för glesbygd, socioekonomisk kompensation och behovsbaserad kompensation för skillnader i vistelsetid i förskola och fritidshem. De variabler som föreslås ligga till grund för beräkning av vistelsetiden föreslås vara andel barn 1-5 år med föräldrar som pendlar över kommungräns, andel barn med ensamstående föräldrar samt andel barn med högutbildade föräldrar. Utredaren föreslår vidare att en ny ersättning för minskande antal barn 1–5 år i förskolan införs, då dagens system enbart kompenserar för växande antal barn. En uppräknig av kompensationsnivån för förändring i antal barn och unga föreslås också vilket stärker resurserna både i kommuner med ökande och minskande antal barn. Vidare föreslås en justering av programvals faktorn för gymnasieskolan vilket ger en något tydligare socioekonomisk profil i modellen.

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

Utredningen föreslår vidare att modellen för *individ- och familjeomsorg* revideras. Delmodellen är en av de mest kritiserade då den har ansetts ge kommunerna negativa incitament i ansträngningarna med att stötta människor med försörjningsstöd att komma över i egen försörjning. Därför föreslås förändringar som innebär att utjämningen präglas mer av levnadsvillkor än av den kommunala verksamhetens utformning. Tidigare har i beräkningarna variabler för långvarigt ekonomiskt bistånd och arbetslösa utan ersättning ingått vilken nu ersätts av bl.a. barnfattigdom, andel äldre och ohälsotal.

Modellen för *äldreomsorg* har uppdaterats och kompletterats med merkostnader för glesbygd, vidare har gifta/ogifta ersatts med sammanboende/ensamboende och kompensationen för hemtjänst i glesbygd ökas.

Vidare föreslås en samlande modell för *Verksamhetsövergripande kostnader* dit eftersläpningseffekter, administration, uppvärmning och byggkostnader förs, samt en ny modell för *Infrastruktur och skydd* dit gator och vägar samt räddningstjänst förs. En del uppdateringar föreslås av beräkningar av merkostnader i dessa delmodeller, vilket även gäller modellen för *Kollektivtrafik*. Nuvarande merkostnader är i allmänhet beräknade i 2010 års prisnivå och är därmed kraftigt urholkade.

Modellen för *barn och unga med utländsk* bakgrund tas bort med motiveringen att socioekonomiska skillnader kompenseras i respektive verksamhetsmodell. Skillnader i lönekostnader är uppdaterade och föreslås fördelas i respektive verksamhetsmodell istället för att vara en egen modell.

Kompensation för *högre lönekostnader* kvarstår då utredaren konstaterar att produktionskostnaderna är starkt kopplade till strukturella skillnader. Vissa justeringar föreslås dock, som att lönekompensationen redovisas i respektive verksamhetsmodell istället för i separata lönemodeller.

Sammantaget innebär förslagen att Stockholms stads avgift till kostnadsutjämningen ökar med 183 kr per invånare (2018 års prisnivå). Kostnadsutjämningen är uppdelad i ett antal delmodeller.

Av följande tabell framgår vilka delmodeller i kostnadsutjämningen som förändras och hur stor förändringen är för staden i kronor per invånare.



Förändringar i bidrag/avgift i kostnadsutjämnningen för staden kr/invånare

	Idag	Förslag	Skillnad
<b>Förskola</b>	648	410	-239
<b>Grundskola</b>	-1 447	-1 440	7
<b>Gymnasium</b>	-952	-899	53
<b>Komvux (ny)</b>	0	28	28
<b>IFO</b>	1 087	1 089	2
<b>Äldreomsorg</b>	-2 049	-1 895	154
<b>Kollektivtrafik</b>	525	516	-10
<b>Barn o unga, utländsk bakgr.</b>	96	0	-96
<b>Befolkn.förändringar (omfördelas)</b>	56	30	-26
<b>Bebyggelsestruktur (omfördelas)</b>	535	449	-85
<b>Lön (omfördelas)</b>	1 014	1 044	30
<b>Totalt</b>	<b>-486</b>	<b>-670</b>	<b>-183</b>

Ny modellstruktur blir därmed:

- Förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet
- Förskoleklass och grundskola
- Gymnasieskola
- Kommunal vuxenutbildning – *ny modell*
- Individ- och familjeomsorg
- Äldreomsorg
- Infrastruktur och skydd – *överflyttade delmodeller*
- Kollektivtrafik
- Verksamhetsövergripande kostnader – *överflyttade delmodeller*

För kommuner och landsting med en negativ förändring 2018 på mer än 300 kronor per invånare föreslås en gradvis anpassning över tre år till den nya nivån. Stockholms stad når inte den nivån.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

## Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 19 mars 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att utjämningsystemet regelbundet uppdateras och ses över. Den senaste större översynen av utjämningsystemet bygger på data och förutsättningar som är nästa tio år gamla. Idag är utmaningarna för kommunerna stora, både för växande och krympande kommuner. Förutsättningarna kan förändras snabbt och det ställer stora krav på kommunernas omställningsförmåga. Den demografiska utvecklingen med allt fler yngre och äldre utmanar tillsammans med den växande bristen på arbetskraft. Detta samtidigt som investeringsbehoven i till exempel bostäder, skolor och sjukhus är stora. Det höga flyktningmottagandet 2015 påverkar fortfarande kommunerna. Därför är det av största vikt att utjämningsystemet har legitimitet, ständigt uppdateras och att alla variabler är aktuella.

Stadsledningskontoret har invändningar avseende ett antal områden. I *förskolemodellen* föreslås variabeln vistelsetid på förskola bland annat grunda sig på andel barn 1-5 år med föräldrar som pendlar över kommungräns. Av Stockholms stads invånare är drygt en halv miljon förvärvsarbetare, av dem pendlar cirka en fjärdedel ut över kommungränsen medan huvuddelen - cirka tre fjärdedelar - pendlar inom kommunens gränser. Alla dessa är förstas inte småbarnsföräldrar men det ger en uppfattning om storleken på pendlingsrörelserna. Den omfattande pendlingen inom staden, ofta med långa restider, kräver lägre vistelse på förskola för många barn men då föräldrar pendlar inom kommunens gränser ger det inget utslag i modellen. I en region med Stockholms utformning med en stor central kommun och med en stark koncentration av regionens arbetsplatser i centrala Stockholm blir denna variabel kraftigt missvisande för Stockholms stad.

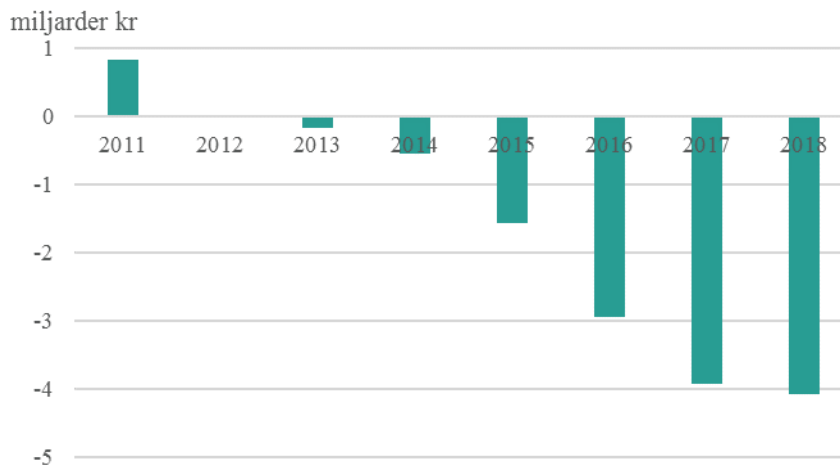
Stadsledningskontoret anser även att utredningen särskilt borde ha analyserat om det finns merkostnader till följd av *kraftig befolkningstillväxt* som inte fångas upp av de olika delmodeller kostnadsutjämnningen redan består av. En sådan analys, och om den skulle motivera särskild kompensation till kommuner med kraftig befolkningstillväxt, skulle öka systemets legitimitet. Det gäller bland annat merkostnader, och särskilt sprängvis ökade kostnader, i form av infrastruktur, lokaler och andra investeringar. Exempelvis är Stockholms fastighets- och lokalmarknad av Sveriges högsta pris- och hyresnivåer vilket inte kompenseras i tillräckligt omfattning i den modell för lokalkostnader som finns i kostnadsutjämnningen. Inom ramen för utredningen borde det ha ingått en sådan bred analys som kanske även kunde ha haft sin grund i ett mera uppsökande och vidsynt sätt att arbeta och inte enbart baserat sig på en teoretisk skrivbordsanalys.

Men utöver de enskilda förslagen vill stadsledningskontoret framför allt peka på vissa generella brister i utformningen av utredarens uppdrag och utjämningsystemet i stort.

De olika delarna av utjämnningen hänger nära samman och påverkar i alla delar den enskilda kommunen. Därför borde en översyn av utjämningsystemet utredas och föreslås i ett sammanhang. Att kostnadsutjämnningen brutits ut och det nu bara föreslås förändringar i denna del är en brist och skapar inte den transparens och överblickbarhet som är önskvärd.

Utvecklingen av Stockholms stads samlade avgift till utjämnningen över tid visar på behovet av att ha en helhetssyn av hur förändringar drabbar en enskild kommun. År 2011 fick staden ett bidrag från utjämnningen med drygt 800 miljoner kronor. År 2018 betalade staden en avgift till utjämnningen på drygt 4 miljarder kronor, en utveckling som framgår av diagrammet nedan.

*Utfall i kommunalekonomiskt utjämnning för Stockholms stad åren 2011–2018, miljarder kronor*



Källa: SCB

Denna skillnad på nästan 5 miljarder kronor mellan 2011 och 2018 motsvarar en höjd skattesats motsvarande cirka 1,50 kr. Under denna period har Stockholms stad samtidigt behövt hantera den största befolkningsökningen under det senaste seklet vilket skapat behov av en kraftfull ökning av bland annat byggande av bostäder, infrastruktur och verksamhetslokaler såsom skollokaler. Under samma period har också stadens invånare pressats privatekonomiskt av kraftigt stigande bostadspriser, vilket inte möjliggör en ökad kommunal utdebitering. Naturligtvis står många kommuner inför stora utmaningar men samtidigt kan inte hur stora finansiella avgifter och åtaganden som helst läggs på en starkt växande huvudstadskommun vars utveckling och tillväxt har betydelse för hela Sverige. Stadsledningskontoret konstaterar att vi nått en punkt där det inte längre räcker att göra justeringar i kostnadsutjämnningen. Istället behöver hela utjämnningssystemets utformning och finansiering tillsammans med den kommunala sektorns utformning, indelning och ansvar övervägas.

Stockholms stad har en stor förståelse för ambitionen att ge alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Föreslagna förändringar får dock stora konsekvenser för en växande stad som Stockholm med stora investeringsbehov. Dessa investeringar har betydelse för hela landets tillväxt och bidrar till den gemensamma välfärden.

När det gäller kostnadsutjämnningen har det argumenterats för att det solidariska ansvaret utan statlig inblandning kan ses som ett sätt att markera den kommunala självstyrelsen. Men samtidigt går utvecklingen mot att allt färre får betala för allt fler, och bördan för dem som betalar blir allt tyngre. Den förstärkning av utjämnningens fördelningsprofil som utredaren föreslår gör att hela systemet utvecklas mot en punkt där hela dess legitimitet och utformning kan ifrågasättas. I det sammanhanget inställer sig frågan om vilka uppgifter som kostnadsutjämnningen ska klara av. Utmaningar för mindre eller krympande kommuner kanske bör lösas på andra sätt än genom kostnadsutjämnningen, exempelvis kommunsammanslagningar eller särskilda statliga insatser för dessa kommuner. Det finns också behov av att med en större kraft utveckla gemensamma lösningar på olika problem, andra arbetssätt genom exempelvis digitalisering och att nyttja varandras kompetens och här behöver kommunerna stöd från bland annat staten, SKL och regionala aktörer för att skapa möjligheter för sådana nya lösningar. Sammantaget behöver en större omtag göras än bara justeringar i kostnadsutjämnningen.

Stadsledningskontoret vill i sammanhanget också framhålla behovet och vikten av att statliga bidrag till kommunerna i så hög utsträckning som möjligt ska vara generella. Den ökning av för olika ändamål specialdestinerade bidrag som ägt rum under en lång tid medför ökade administrativa kostnader för kommunerna och inskränker på det kommunala självstyret.

Stadsledningskontoret konstaterar avslutningsvis att det inte längre är möjligt att genomföra en förändring av utjämningsystemet till år 2020 om kommunerna ska ha rimliga planeringsförutsättningar för sin verksamhet.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen som svar på remissen Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting beslutar att hänvisa till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.