



Datum

2019-04-24

Vår referens

Karin Göranson

Controller

karin.goranson@malmo.se

Åsa Björkén Seydlitz

Controller

Tjänsteskrivelse

Remiss från Finansdepartementet - Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) STK-2019-209

Sammanfattning

Malmö stad har av Finansdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på utredningen *Lite med lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:47)*. Remissvar ska vara Finansdepartementet tillhanda senast den 17 maj 2019. Stadskontoret föreslår att Malmö stad lämnar yttrande över de delar som berör den kommunala kostnadsutjämnningen men inte över de delar som berör utjämnningen mellan landsting/regioner. Förslaget till yttrande framgår av bilagan.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och översänder det till Finansdepartementet.

Beslutsunderlag

- SOU 2018:74
- Remiss från Finansdepartementet - Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190429 Remiss från Finansdepartementet - Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting SOU 2018:74
- Förslag till yttrande från Malmö stad angående SOU 2018:74

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-04-29

Kommunstyrelsen 2019-05-08

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Ärendet

Inledning

Malmö stad har av Finansdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på utredningen *Lite med lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:47)*. Remissvar ska vara Finansdepartementet tillhanda senast den 17 maj 2019. Stadskontoret föreslår att Malmö stad lämnar yttrande över de delar som berör den kommunala kostnadsutjämnningen men inte över de delar som berör utjämnningen mellan landsting/regioner.

Utredningen har haft som uppdrag att analysera i vilken utsträckning kostnadsutjämnningssystemet fångar upp strukturella kostnadsskillnader och utifrån analysen föreslå angelägna förändringar. Områden som särskilt pekats ut i utredarens uppdragsbeskrivning är att uppdatera merkostnadsberäkningarna för gles bebyggelsestruktur, att analysera om kostnadsutjämnningen i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till effekterna av flyktningmottagandet samt att om möjligt förenkla systemet.

Under beredningen av detta ärende har stadskontoret inhämtat information från ett antal förvaltningar i Malmö stad. Dessutom har dialog förts med tjänstepersoner i ett antal kommuner i Sverige. Stadskontoret har också tagit del av SKL:s remisskonferens om utredningen samt haft kontakt med företrädare för utredningen.

System för kommunalekonomisk utjämning

Kommunerna ansvarar vid sidan om landstingen för en stor del av det offentliga åtagandet i form av vård, skola och omsorg samt bostadsplanering, kollektivtrafik och infrastruktur. Dessa verksamheter ska bedrivas likvärdigt i hela landet. Förutsättningarna för att bedriva verksamheten skiljer sig dock mellan olika delar av landet. För att skapa likvärdiga förutsättningar för alla kommuner att tillhandahålla offentliga tjänster finns ett kommunalt utjämnningssystem. Utjämnningssystemet består av fem delar:

- **Inkomstutjämning**, som ska utjämna för skillnader i skattekraft och därmed möjligheten att finansiera verksamheten.
- **Kostnadsutjämnningen**, som ska utjämna för sådana skillnader i kostnadstryck mellan kommuner som beror på skillnader i demografi, gles bebyggelse och andra strukturella förhållanden.
- **Strukturbidrag**, som består av tidigare statsbidrag och utjämningsbidrag av regionalpolitisk betydelse.
- **Införandebidrag**, som ska mildra de negativa effekterna vid större förändringar i utjämnningssystemet genom att åstadkomma en gradvis anpassning till nya bidrags- och avgiftsnivåer.
- **Regleringspost**, som reglerar skillnaden mellan av riksdagen anvisade anslag för kommunalekonomisk utjämning och ovanstående fyra delposter genom ett enhetligt tillägg eller avdrag för samtliga kommuner.

I praktiken innebär utjämnningssystemet att alla kommuner ska kunna erbjuda en verksamhet på en genomsnittlig kostnadsnivå – givet strukturella förhållanden – utan att skillnaden i skattesatser blir alltför stor. Motsvarande utjämnningssystem finns för landstingen, enligt samma principer och med en liknande konstruktion.

Kostnadsutjämnningens uppgift är att för varje kommun ange vad som utgör genomsnittlig kostnadsnivå givet de strukturella förhållandena och kompensera för de skillnader som

identifierats. Två grundläggande principer för kostnadsutjämning är att den *ska anse obligatoriska verksamheter* och att det *endast är strukturella orsaker till kostnadskillnader som ska kompenseras*.

Kostnadsutjämningen består av följande delmodeller:

10 delmodeller	2 typer
Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg	Verksamhet
Förskoleklass och grundskola	
Gymnasieskola	
Individ- och familjeomsorg	
Äldreomsorg	
Kollektivtrafik	
Barn och unga med utländsk bakgrund	Faktor
Befolkningsförändringar	
Bebyggelsestruktur	
Löner	

Tabell 1 - Delmodeller i nuvarande kostnadsutjämning

Kostnadsnivån per kommun beräknas i varje delmodell som en standardkostnad per invånare som sedan jämförs med den genomsnittliga standardkostnaden för hela riket. Standardkostnaden är den förväntade kostnaden för respektive kommun, givet de strukturella förutsättningar som beaktas i respektive delmodell. Det är alltså inte kommunens faktiska kostnad. Kommuner med en högre standardkostnad än genomsnittet får ett bidrag medan kommuner med en lägre standardkostnad än genomsnittet får en avgift. Bidrag respektive avgift beräknas per delmodell som skillnaden mellan kommunens standardkostnad och riksgenomsnittet och summeras sedan till ett totalt bidrag eller en total avgift för respektive kommun.

I följande avsnitt beskrivs den nuvarande kostnadsutjämningen endast i de delar där det är aktuellt med en förändring enligt utredarens förslag.

Utredningens förslag till förändrad kostnadsutjämning

Här beskrivs kostnadsutjämningsutredningens förslag till övergripande förändringar samt förändringar av de olika delmodeller som utjämningen består av. Alla argument för eller emot förändringar är hämtade från utredningen. Stadskontorets kommentarer och bedömningar återfinns under särskilt avsnitt nedan.

Den profil som dagens system har innebär att kostnadsutjämningen omfördelar från kommuner med i genomsnitt stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med svag socioekonomi, gles bebyggelse och liten befolkning. Förslagen i utredningen förstärker profilen och beror främst på uppdateringar av viktiga komponenter i systemet och på att de skillnader i socioekonomi som finns mellan olika delar av landet får större genomslag i förslaget än i nuvarande system. Kommunerna i de tre storstadslänen tappar något jämfört med idag.

Förändringarna föreslås genomföras år 2020, vilket enligt utredaren ställer krav på en snabb beredning i Regeringskansliet.

Förändringar i modellstruktur

För kostnadsutjämningsen för kommuner föreslås följande förändringar av modelluppsättningen:

- Modellen Barn och unga med utländsk bakgrund utgår.
- Lönomodellen tas bort som egen modell, men merkostnadsberäkningarna för löner läggs in i respektive verksamhetsmodell.
- Befolkningsförändringsmodellen tas bort som egen modell och dess delkomponenter fördelas till andra delmodeller.
- Kompensationen för kraftig ökning av barn 1–5 år inkluderas i modellen Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg.
- Kompensationen för kraftig förändring av barn 7–18 ersätts av en komponent för kompensation av kraftig förändring av antal barn 6–15 år som inkluderas i modellen Förskoleklass och grundskola, och en komponent för kompensation av kraftig förändring av antal unga 16–18 år som inkluderas i modellen Gymnasieskola.
- Kompensationen för Eftersläppningseffekter och för Minskning av total befolkning inkluderas i den nya delmodellen Verksamhetsövergripande kostnader.
- Modellen för Bebyggelsestruktur fördelas till två modeller. Kompensationen för Gator och vägar och Räddningstjänst inkluderas i den nya modellen Infrastruktur och skydd. Kompensationen för Administration, Uppvärmningskostnader och Byggkostnader inkluderas i den nya modellen Verksamhetsövergripande kostnader.
- En helt ny delmodell införs för Kommunal vuxenutbildning.

Tabellen nedan sammanfattar förslaget till förändringar i delmodellernas struktur:

10 9 delmodeller	2 1 typer
Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg	Verksamhet
Förskoleklass och grundskola	
Gymnasieskola	
Kommunal vuxenutbildning - <i>ny modell</i>	
Individ- och familjeomsorg	
Äldreomsorg	
Infrastruktur och skydd - <i>sammansatt av tidigare delmodeller</i>	
Kollektivtrafik	
Verksamhetsövergripande kostnader - <i>sammansatt av tidigare delmodeller</i>	
Barn och unga med utländsk bakgrund - <i>utgår</i>	Faktor
Befolkningsförändring - <i>fördelas till ovanstående</i>	
Bebyggelsestruktur - <i>fördelas till ovanstående</i>	
Löner - <i>fördelas till ovanstående</i>	

Tabell 2 - Förslag till förändrad struktur för delmodellerna

Socioekonomiska förhållanden

Utredaren konstaterar att det i dagens kostnadsutjämnings saknas hänsynstagande till socioekonomiska förhållanden i delmodellerna för *förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg* samt *förskoleklass och grundskola*. Inom delmodellen för *gymnasieskolan* fångas det upp indirekt i programvalsfaktorn. Nedanstående tabell visar en översikt över förekomsten av socioekonomisk kompensation i nuvarande kostnadsutjämnings.

Delmodeller	Förekomst av socioekonomisk kompensation
Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg	Nej
Förskoleklass och grundskola	Nej
Gymnasieskola	Indirekt i programvalsfaktorn
Individ- och familjeomsorg	Ja
Äldreomsorg	Ja
Kollektivtrafik	Inte relevant
Barn och unga med utländsk bakgrund	Ja
Befolkningsförändringar	Inte relevant
Bebyggelsestruktur	Inte relevant
Löner	Inte relevant

Tabell 3 - Förekomst av socioekonomisk kompensation per delmodell i nuvarande kostnadsutjämning

Utredaren bedömer att hänsyn bör tas till socioekonomiska förhållande i delmodellerna för skolväsendet och utvecklar resonemanget kring detta under respektive delmodell. Utredaren redogör även, under respektive delmodell, för hur den socioekonomiska profilen kan tydliggöras i delmodellen för *individ- och familjeomsorg* samt införlivas i förslaget för ny delmodell för *kommunal vuxenutbildning*.

Utredaren föreslår att delmodellen *Barn och unga med utländsk bakgrund* bör tas bort dels eftersom den avser merkostnader som borde redovisas i de olika verksamhetsmodellerna, dels för att dess utformning är påfallande trubbig i förhållande till de faktiska merkostnader den avser täcka. Den är tänkt att kompensera för merkostnader för särskilt stöd inom förskola, grundskola samt gymnasieskola. Med barn och unga med utländsk bakgrund menas invånare 0–19 år som är födda utanför Norden eller EU15 eller är födda inom Norden eller EU15 och har minst en förälder som inte är det. Utredaren bedömer att socioekonomiska förutsättningar för respektive verksamhet går att fastställa mer precist och redovisar under respektive delmodell hur det kan göras.

Beräkning av merkostnader för verksamhet i områden med gles bebyggelse

Kompensation för merkostnader för verksamhet i områden med gles bebyggelse bygger på behovet av att, till följd av gles bebyggelse, bedriva verksamhet på enheter som är alltför små för att vara kostnadseffektiva. Beräkningarna görs med en modell som kallas *Struktur* och som förvaltas av *Tillväxtverket*. Utredaren gör bedömningen att *Struktur* även i fortsättningen bör användas för beräkning av merkostnad för att bedriva verksamhet i områden med gles bebyggelse.

Utredaren föreslår att *Kommunutredningen (Fi 2017:02)* bör 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 tillfredställande nivå.

Beräkning av merkostnader för skillnader i lönenivå

Utredaren har studerat orsaker till löneskillnader mellan kommuner och funnit att det finns orsak att utjämna för strukturella löneskillnader.

Delmodellen *Löner* i nuvarande kostnadsutjämning syftar till att kompensera för merkostnader för skillnader i lönenivå. Skillnaderna mellan kommuner beräknas baserat på strukturella faktorer i form av ett lönenivåindex. Indexet skattar statistiskt förväntad standardiserad lönenivå i kommunen i förhållande till den riksgenomsnittliga standardiserade lönenivån. Den statistiskt förväntade lönenivån baseras på variablerna *andel av befolkningen (16 år eller äldre) som inte arbetar i kommun eller landsting, priset för bostadsrätter i länet samt taxeringsvärdet för småhus i kommunen*. Det innebär att kommuner som har ett relativt högt kostnadsläge för bostäder samt en relativt hög andel av befolkningen som inte arbetar i kommun- eller landstingssektorn förväntas ha ett högre löneläge.

Förväntade merkostnader för skillnader i lönenivå beräknas för var och en av delmodellerna *Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg, Förskoleklass och grundskola, Gymnasieskola, Individ- och familjeomsorg* samt *Äldreomsorg*. Andelen lönekostnader skiljer sig åt mellan dessa verksamheter, vilket beräkningen tar hänsyn till. För var och en av de berörda delmodellerna har en lönekostnadsandel beräknats, med utgångspunkt i kommunernas faktiska lönekostnader enligt Räkenskapssammandraget¹. I beräkningen av lönekostnadsandelar tas hänsyn till att kostnadsposter såsom *Köp av verksamhet* och andra poster också innehåller en andel lönekostnader. Samma lönekostnadsandelar används för samtliga kommuner.

Kommuner med ett lönenivåindex större än 100 får ett bruttotillägg som finansieras genom ett generellt bruttoavdrag för samtliga kommuner. Bruttoavdraget motsvarar den genomsnittliga standardiserade lönekostnaden per invånare i riket. Bruttotillägget beräknas genom att respektive kommuns lönekostnadsindex och standardkostnad från berörda delmodeller multipliceras med lönekostnadsandelen för respektive verksamhet (samma för alla kommuner).

Utredningen föreslår ingen förändring i själva modellen utan förespråkar endast en uppdatering med aktuella data, då beräkningarna i nuvarande modell bygger på 10–15 år gamla data. Konsekvensen av uppdateringen till aktuella data blir dock att vikterna mellan variablerna i beräkningen av lönenivåindex förändras. Detta till följd av att det statistiska sambandet mellan de ingående variablerna och den standardiserade lönenivån i kommunerna förändrats sedan lönenivåindex senast beräknades.² Mer aktuella data från Räkenskapssammandraget innebär också att lönekostnadsandelarna för respektive verksamhet beräknas på nytt i utredningen. Resultatet blir att lönekostnadsandelarna sjunker för alla verksamheter förutom individ- och familjeomsorgen.

Liksom tidigare föreslås att merkostnader för skillnader i lönenivå ska beräknas för delmodellerna *Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg, Förskoleklass och grundskola, Gymnasieskola, Individ- och familjeomsorg och Äldreomsorg*. Utredaren föreslår dock att beräkningen redovisas inom respektive delmodell istället för i en särskild delmodell för *Löner*.

Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Förändrad metod för beräkning av behov

¹ Räkenskapssammandraget (RS) är en årlig insamling av ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner. Syftet med RS är att på kommun- och riksnivå få en tillförlitlig information om kommunernas ekonomi, både nuläge och utveckling. <https://www.scb.se/lamna-uppgifter/undersokningar/rakenskapssammandrag-for-kommuner/>

² Lönenivåindex beräknades senast inför 2014 års kostnadsutjämning och har legat fast per kommun sedan dess.

I nuvarande kostnadsutjämningsberäkning beräknas tillägg och avdrag till ålderssättningen per kommun i förskolemodellen för skillnader i vistelsetid i förskola och inskrivningsgrad i fritidshem. I beräkningen tilldelas varje kommun sin kommungrupps genomsnittliga vistelsetid respektive inskrivningsgrad. För förskola används den kommungruppsindelning som SKL lanserade 2005 medan det för fritidshem är kommungruppsindelningen från 2011–2016 som används.

Utredningen föreslår en ny metod för beräkning av skillnader i behov av förskola och fritidshem. Den nya metoden består i att en statistiskt förväntad vistelsetid i förskola respektive inskrivningsgrad i fritidshem beräknas för varje kommun baserat på vissa förklarande variabler. För förskola används variablerna *andel barn 1–5 år med föräldrar som pendlar över kommungräns*, *andel barn 1–5 år med ensamstående föräldrar*, *andel barn 1–5 år med högt utbildade föräldrar*. För fritidshem används variablerna *andel barn 6–12 år med föräldrar som pendlar över kommungräns* och *andel barn 6–12 år med högt utbildade föräldrar*. Detta innebär att behovet av förskola förväntas vara högre i kommuner där många föräldrar pendlar, är ensamstående och/eller har högre utbildning. För fritidshem gäller detsamma, bortsett från att ensamstående föräldrar ej bedöms påverka behovet. Denna individuella beräkning per kommun ersätter tidigare kommungruppsvisa kompensationer för skillnader i vistelsetid och inskrivningsgrad. Kommungruppsindelningen i nuvarande modell skiljer sig åt mellan förskola och fritidshem.

Sambandet som ligger till grund för den statistiska modellen för vistelsetid i förskola baseras delvis på data från en enkät genomförd av Skolverket 2012. Utredningen föreslår därför att Skolverket bör få i uppdrag att senast 2020 genomföra en ny nationell undersökning av vistelsetid i förskolan inom respektive kommun.

Kompensation för merkostnader i glesbygd införs

Tillägg och avdrag för gles bebyggelse läggs till som en ny komponent i modellen.

Komponenten baseras på en beräkning av merkostnader för små enheter i form av fiktiva förskolor, på samma sätt som idag görs inom grundskolemodellen. Modellen *Struktur* (som förvaltas av Tillväxtverket) har använts för att placera ut fiktiva förskolor med minst fem barn baserat på befolkning och boendemönster 2016. Önskvärt avstånd till förskola har satts till maximalt fem kilometer (avståndet tillåts växa i modellen om inte fem barn bor inom fem kilometers radie). Därefter beräknas merkostnad för små enheter (upp till 20 barn) baserat på en andel av genomsnittskostnaden i riket. Tillägget beräknas med ett index som gör att kompensationen kommer att följa kostnadsutvecklingen i riket.

Kompensation för socioekonomiska skillnader införs

Tillägg och avdrag för socioekonomiska skillnader läggs till som ny komponent i modellen.

Komponenten ger ett tillägg motsvarande 5 % av de totala nettokostnaderna för förskola i riket, uttryckt i kronor per barn i åldern 1–5 år i riket.³ Tillägget finansieras genom att alla kommuner får en avgift motsvarande den genomsnittliga socioekonomiska nettokostnaden per barn i riket. Därefter beräknas socioekonomiska skillnader i form av ett socioekonomiskt index baserat på *andel folkbokförda barn 1–5 år som inte har någon förälder med eftergymnasial utbildning*, *andel barn 1–5 år som bor i bushåll med låg disponibel inkomst* samt *andel barn 1–5 år med minst en förälder som har haft uppehållstillstånd i Sverige i högst fyra år*. Kommuner med hög andel barn med lågutbildade föräldrar,

³ Andelen 5 % baseras på uppgifter från en av SKL nyligen genomförd enkät där kommuner som använder socioekonomisk fördelning till förskola och skola uppger att de fördelar i genomsnitt 5 % av sina resurser kopplat till detta.

hög andel barnfamiljer med svag ekonomi eller hög andel barn till nyanlända får därmed ett högre index än de med låga andelar barn i dessa grupper. Kommuner med ett index större än 100 får ett bruttotillägg. Bruttotillägget beräknas som produkten av kommunens socioekonomiska index, det socioekonomiska tillägget i kr/barn i riket samt andelen barn i åldern 1–5 år i kommunen.

Kompensation för kraftig ökning eller minskning av antal barn i åldern 1–5 år

I nuvarande kostnadsutjämning finns en delmodell som kompenserar för kraftig ökning av antalet 1–5-åringar. Kompensation utgår för en ökningstakt de senaste fem åren som överskrider rikets med minst 2 procentenheter. Denna kompensation ligger kvar i utredningens förslag men inkluderas i delmodellen för förskola och fritidshem. Beloppen ska enligt förslaget räknas upp årligen med nettoprisindex så att de följer kostnadsutvecklingen.

Det finns i nuvarande kostnadsutjämning ingen kompensation för kommuner med kraftig minskning av barn och därmed kvardröjande fasta kostnader. Utredningen föreslår införande av en ny kompensation för kraftig minskning av antal barn i åldern 1–5 år. Kompensation föreslås för en minskningstakt de senaste fem åren som överskrider rikets med minst 2 procentenheter. Beloppen ska räknas upp årligen med nettoprisindex så att de följer kostnadsutvecklingen.

Förskoleklass och grundskola

Uppdatering av normbeloppet för modersmålsersättning och svenska som andra språk

Normbeloppet för modersmål och svenska som andra språk är en beräknad merkostnad i nuvarande kostnadsutjämningsmodell. Beloppet har legat fast sedan 2014 och togs fram baserat på data från läsåret 2009/2010. Utredningen föreslår att normbeloppet höjs från 8 040 kronor per elev till 13 454 kronor per elev räknat i 2016 års prisnivå. Normbeloppet baseras på genomsnittliga merkostnader förknippade med modersmålsundervisning och svenska som andra språk. Utredningen föreslår att det uppdateras årligen och att SCB får uppdraget att utföra uppdateringen.

Uppdatering av beräkningen av merkostnader för små skolenheter och skolskjutsar

I nuvarande modell finns en ersättning för merkostnader förknippade med små enheter och skolskjutsar. Utredningen föreslår att ersättningarna uppdateras med en aktuell beräkning baserad på uppgifter från 2016. Förslaget innebär att merkostnader för små enheter ska baseras på grundskolor med år F-6 respektive år 7–9, istället för som tidigare F-5 respektive 6–9. För att tillägg och avdrag i denna del av modellen ska följa kostnadsutvecklingen i riket föreslås att det beräknas med hjälp av ett index för merkostnader i glesbygd.

Kompensation för kraftig ökning eller minskning av antal barn i åldern 6–15 år

I nuvarande kostnadsutjämning finns en kompensation för stora ökning respektive minskningar av antal barn i åldersgruppen 7–18 år. Utredningen föreslår att denna kompensation överförs till respektive verksamhetsmodell så att grundskolemodellen omfattar ökning/minskning av barn 7–15 år. Dessutom föreslås en utvidgning så att den omfattar även 6-åringar. Samma villkor föreslås gälla som för förskolan, det vill säga att öknings- respektive minskningstakten de senaste fem åren ska överstiga rikets med minst 2 procentenheter. Ersättningen för ökning/minskning föreslås uppgå till 15 600 kr/barn räknat i 2016 års priser, och ska uppdateras årligen med nettoprisindex.

Ingen kompensation för socioekonomiska faktorer i grundskolemodellen

Riksdagen har fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index: Statsbidrag för en likvärdig skola som infördes 2018⁴. Utredningen menar att ett införande av en socioekonomisk kompensation även i kostnadsutjämnningen för grundskolan skulle leda till en dubbelkompensation. Därför föreslår utredningen ingen ytterligare socioekonomisk utjämning för grundskolan. Den socioekonomiska profilen gör att det riktade statsbidraget får en effekt som enligt utredningen rent ekonomiskt är jämförbar med en kombination av socioekonomiskt baserad kostnadsutjämning och generellt statsbidrag.

Utredningen skriver att det skulle vara möjligt att ersätta det riktade statsbidraget till huvudmännen med en kombination av generellt statsbidrag och en utjämningsmekanism i kostnadsutjämnningen för grundskolan. Om det riktade statsbidraget till huvudmännen upphör eller omvandlas till ett generellt statsbidrag anser utredningen att en sådan socioekonomisk mekanism bör införas. Mekanismen skulle innebära att medel omfördelas från kommuner med bättre socioekonomiska förhållanden till kommuner med sämre socioekonomiska förhållanden.

Om det riktade statsbidraget skulle ersättas av en kombination av generellt statsbidrag och kostnadsutjämning menar utredningen att den styrande effekten skulle förändras. Det beror på att det nuvarande statsbidraget går till huvudmännen för förskole- och grundskoleenheter och förenas med en åiterrapporteringskyldighet, medan kostnadsutjämnningen går till kommunerna som förfogar fritt över resurserna.

Ett sätt att åstadkomma en socioekonomisk baserad kostnadsutjämning för grundskolan är att använda sig av ett socioekonomiskt index beräknat per hemkommun (den kommun i vilken eleverna är folkbokförda). Indexet skulle kunna beräknas med exakt samma metod som idag används för beräkning av index per skola och huvudman (som ligger till grund för fördelning av det riktade statsbidraget för likvärdig skola) utom att den skulle bygga på folkbokförda elever i kommunen stället för i respektive skola inskrivna elever.

Gymnasieskola*Programvalsfaktorn anpassas för att bättre fånga upp behovskillnader*

Nuvarande modell innehåller en programvalsfaktor som kompenserar för att olika gymnasieprogram kostar olika mycket att bedriva samt för skillnader i antal barn och unga inskrivna i gymnasieskolan. En utjämning sker så att kommuner där många väljer mer kostsamma program får bidrag från kommuner där elever väljer program som kan bedrivas till lägre kostnad. Programvalsfaktorn baseras på den genomsnittliga kostnaden i riket för olika gymnasieprogram, enligt Skolverkets riksprislista, och antalet gymnasieelever per program i respektive kommun. Medelvärdet av de två senaste årens programvalsfaktor används i beräkningen av avgifter och bidrag. De flesta elever i gymnasiet är i åldern 16–18 år men det förekommer även 15-åringar och 19- och 20-åringar. Utredningen föreslår att programvalsfaktorn beräknas så att även invånare i åldern 16–18 år som inte är inskrivna i gymnasiet fångas upp. Detta skulle ge alla kommuner möjlighet att finansiera gymnasieutbildning för alla ungdomar i åldern 16–18 år. Utredarnas bedömning är att förslaget gynnar kommuner

⁴ Det riktade statsbidraget kan sökas av skolhuvudman i förskoleklass och grundskola för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen. Fördelningen per huvudman utgår från ett socioekonomiskt index, framtaget av Statistiska Centralbyrån. Indexet utgår från en modell som beskriver elevers förutsättningar att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan utifrån socioekonomiska faktorer.

med socioekonomiska utmaningar genom att beräkna ett tillägg – jämfört med dagens utjämning – för elever som inte är inskrivna.

Uppdatering av genomsnittskostnaden för det individuella programmet (IV)

Vid uträkning av programvalsfaktorn används den så kallade riksprislistan som Skolverket årligen samlar in. Denna insamling omfattar inte kostnader för det individuella programmet (IV). I stället används idag en uppräknig av den genomsnittliga kostnad som till och med 2008 togs fram för det dåvarande introduktionsprogrammet (IM). I samarbete med SKL har utredningen efterfrågat kostnad för elever för IV i alla kommuner. Hälften av kommunerna har svarat och för dessa uppgår den genomsnittliga kostnaden till 112 523 kronor, vilket är en uppjustering av kompensationen med 7 400 kronor per elev. Detta underlag har använts för beräkningar i utredningens förslag.

Utredningen föreslår att regeringen ger Skolverket i uppdrag att årligen samla in kostnadsuppgifter från kommunerna om IV-programmet för att på så sätt få bästa möjliga underlag.

Uppdatering för merkostnad för gymnasieskola i gles bebyggelse

I nuvarande modell utgår tillägg/avdrag för strukturellt betingade kostnadsskillnader för elevernas dagliga resor, inackorderingstillägg för de elever som inte har möjlighet att bo i hemkommunen och små gymnasieskolor. Utredningen föreslår en uppdatering av utfallet för gleshetskomponenten med ny beräkning från 2016 samt att kostnadsfunktionerna räknas upp med kostnadsutvecklingen från år 2009 till 2016. Antagandena för utplacering av gymnasieskolor justeras något. I nuvarande modell antas 1 200 elever vara en optimal storlek för en gymnasieskola, 900 elever gränsen för en liten gymnasieskola och 400 det minsta antal elever som krävs för utplacering av en fiktiv gymnasieskola. Utredningen föreslår att en anpassning till verkliga förhållanden görs så att en optimal gymnasieskola antas ha 900 elever, gränsen för en liten gymnasieskola går vid 600 elever och att minsta tillåtna gymnasieskola har 300 elever.

För att upprätthålla värdet av kompensationen för gles bebyggelse har beloppen per kommun indexerats i relation till ålderssättningen 2016. Kommande år ska tillägg/avdrag beräknas genom att varje kommuns indextal multipliceras med kommunens ålderssättning. Därmed kommer kompensationen följa kostnadsutvecklingen i riket.

Kompensation för kraftig ökning eller minskning av antal i åldern 16–18 år

I nuvarande kostnadsutjämning finns en kompensation för stora ökningars respektive minskningar av antal barn i åldersgruppen 7–18 år. Utredningen föreslår att denna kompensation överförs till respektive verksamhetsmodell så att gymnasiemodellen omfattar ökning/minskning av antalet i åldern 16–18 år. Kompensation utgår för en ökningstakt de senaste fem åren som överskrider rikets med minst 2 procentenheter. Denna kompensation ligger kvar i utredningens förslag men inkluderas i delmodellen för gymnasieskola. Beloppen ska enligt förslaget räknas upp årligen med nettoprisindex så att de följer kostnadsutvecklingen.

Kommunal vuxenutbildning

Nuvarande kostnadsutjämning omfattar inte den kommunala vuxenutbildningen inklusive svenska för invandrare (SFI). Vuxenutbildningen har genomgått stora förändringar de senaste åren, inte minst införandet av rätten till behörighetsgivande utbildning inom kommunal

vuxenutbildning. Mot bakgrund av detta och det rekordhöga flyktingmottagandet på senare år kan nettokostnaderna väntas öka i takt med att statsbidragen som betalas ut av Migrationsverket minskar och kommunerna tar över ansvaret för finansieringen fullt ut. Skillnaderna i kostnader kan förväntas bli stora då flyktingmottagandet är ojämnt fördelat mellan landets kommuner. Utredningen föreslår därför att en ny delmodell för vuxenutbildning införs i kostnadsutjämnningen för kommuner.

Delmodellen innehåller tre komponenter för verksamheterna *vuxenutbildning på grundläggande nivå*, *vuxenutbildning på gymnasial nivå* och *svenska för invandrare (SFI)*. Beräkningarna går i princip till på samma sätt för alla tre av dessa verksamheter. Först fastställs ett förväntat utbildningsbehov för varje kommun, därefter beräknas den i riket genomsnittliga kostnaden per helårselev och slutligen beräknas standardkostnaden per kommun som förväntat utbildningsbehov multiplicerat med den genomsnittliga kostnaden per helårselev. De tre komponenterna summeras, och utgör kommunens standardkostnad för kommunal vuxenutbildning.

Vid fastställande av förväntat utbildningsbehov beräknas ett ”okorrigerat utbildningsbehov” genom att kommunens potentiella målgrupp multipliceras med den genomsnittliga inskrivningsgraden för respektive målgrupp i riket⁵. Potentiell målgrupp för grundläggande vuxenutbildning definieras som personer 20–56 år utan grundskolebehörighet. För gymnasial vuxenutbildning definieras målgruppen som personer 20–56 år som har nio års grundskola som högsta utbildningsnivå. För Sfi definieras målgruppen som alla nyanlända 20–64 år som har haft uppehållstillstånd i högst fyra år. Det beräknade utbildningsbehovet multipliceras sedan med en korrigeringsfaktor i form av *Förvänsfrekvens i åldern 20–64 i riket* dividerat med *Förvänsfrekvens i åldern 20–64 i kommunen*. Vid en implementering anser utredaren att korrigeringsfaktorn i stället bör beräknas med kvoten mellan sysselsatt i riket och sysselsatta i kommunen.

Individ- och familjeomsorg

I tidigare utredningar om kommunal kostnadsutjämnning har konstaterats att det är svårt att uppskatta de strukturella kostnaderna för individ- och familjeomsorg (IFO) i kommunerna. Ett skäl till detta är att de individer som mottar de olika insatserna inte är en tydlig definierad kategori av personer. Kommunernas utgifter för verksamheten beror på ett samspel mellan enskilda individers egenskaper, socioekonomiska förhållanden och kommunernas bedömningar av behov av insatser.

Utredningen har, efter prövning av ett flertal modellvarianter, kommit fram till att IFO-modellen bör kopplas till socioekonomiska förhållanden i kommunerna genom en modell för statistiskt förväntad standardkostnad per kommun. I förhållande till nuvarande kostnadsutjämnning innebär förslaget till ny statistisk modell att två variabler utgår – andel arbetslösa utan ersättning samt andel av kommunens befolkning som uppstår försörjningsstöd längre tid än sex månader – och att fyra nya variabler införs (markerade i listan nedan). Standardkostnaden i förslaget till ny modell beräknas med utgångspunkt från följande sju variabler:

- Andel barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll (*ny*)
- Andel lågutbildade födda i Sverige i åldern 20–40 år
- Tätortsbefolkningens storlek
- Andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975

⁵ År 2016 17% för grundläggande vuxenutbildning, 18% för gymnasial nivå och 23 % för svenska för invandrare.

- Ohälsotal (genomsnittligt antal dagar med sjukpenning eller sjukersättning i åldersgruppen 16–64 år i kommunen) (ny)
- Andel invånare äldre än 65 år (ny)
- Justering av hushållsinkomster som beror på gränspendling till Norge och Danmark (ny)

För samtliga variabler utom de två sistnämnda (andel äldre samt inkomster till följd av gränspendling) gäller att höga värden ger en högre standardkostnad för respektive kommun. De två sistnämnda variablerna i listan har en negativ inverkan på standardkostnaden i modellen.

Barn och ungdomar som lever i ekonomiskt utsatta hushåll fångas upp genom en definition av ekonomisk utsatthet som också används av bland annat Rädda barnen och Malmökommissionen. Ett ekonomiskt utsatt hushåll är enligt denna definition ett hushåll som har låg inkomststandard och/eller mottar försörjningsstöd. Med låg inkomststandard avses hushåll där den disponibla inkomsten precis räcker till nödvändiga levnadsomkostnader.

Äldreomsorg

Anpassning av normkostnader till nya levnadsvanor

I den nuvarande modellen beräknas standardkostnaden per kommun med hjälp av en normkostnad per äldre invånare. Normkostnaden är fastställd för tre åldersgrupper – 65–79 år, 80–89 år och 90 år och äldre – samt för gifta respektive ogifta, alltså i sex nivåer. Indelningen syftar till att kompensera för att ensamboende behöver mer vård och omsorg då de inte har tillgång till närstående i hemmet. För att skapa en bättre träffsäkerhet i modellen menar utredaren att indelningen gifta/ogifta bör ersättas med sammanboende/ensamboende äldre. Denna förändring är möjlig tack vare ny statistik. Tabellen nedan visar förslaget till nya normkostnader per åldersgrupp och sammanboende/ensamboende.

Ålder	Kr/invånare	
	Sammanboende	Ensamboende
65-79 år	6 948	32 678
80-89 år	47 954	127 094
90 år och äldre	129 050	258 543

Tabell 4 - Förslag till normkostnader

Bättre täckning och högre aktualitet i kompensationen för merkostnader för hemtjänst i glesbygd

Utredningen har analyserat nettokostnaden och nettokostnadsavvikelsen för äldreomsorg med statistiska metoder och konstaterar att skillnaderna i kommunernas nettokostnader är relativt stora. Skillnaderna i nettokostnader för äldreomsorg beror främst på hur stor andel av befolkningen som är äldre. I utredningen har också sambandet mellan nettokostnadsavvikelse och olika variabler analyserats. Här visar det sig att kommuner som har hög tätortsgrad oftast har lägre nettokostnadsavvikelse än kommuner med en låg tätortsgrad. Utredaren bedömer därför att de faktorer i delmodellen som har med gleshet att göra behöver uppdateras. Därför föreslås att kompensationen för hemtjänst i glesbygd utvidgas med en ny ersättning för hemtjänst i åldersgruppen 65–79 år. Dessutom bör denna kompensation fortsättningsvis räknas upp årligen med kostnadsutvecklingen för äldreomsorgen i riket. Utredningen uppdaterar också beräkningen av merkostnader för hemtjänst för personer 80 år och äldre i glesbygd med uppgifter från 2016.

Infrastruktur och skydd

Utredningen föreslår en ny delmodell för *Infrastruktur och skydd*. Modellen föreslås innehålla delkomponenterna *Gator och vägar* och *Räddningstjänst* vilka är överflyttade från delmodellen *Bebyggelsestruktur* som finns i nuvarande modell men föreslås utgå.

Gator och vägar

Komponenten *Gator och vägar* i nuvarande kostnadsutjämning kompenserar för skillnader i kostnader för underhåll av kommunala gator och vägar och består av ett *klimattillägg* och ett *ortstillägg*. Klimattillägget avser kompensera för skillnader i kostnader för vinterväghållning och tilldelas samtliga kommuner. Nivån på tillägg varierar dock baserat på i vilken klimatzon respektive kommun befinner sig. Ortstillägget kompenserar för merkostnader till följd av högre trafikbelastning och/eller högre risk för termiska sprickor och tjälskador jämfört med genomsnittskommunen, vilket innebär att inte alla kommuner får ortstillägg. Tillägget delas ut i olika nivåer beroende på kommungrupstillhörighet.

Utredningen föreslår att klimattillägget justeras så att kommunernas indelning i klimatzoner följer Trafikverkets indelning. Samtidigt föreslås att ortstillägget justeras så att alla i kommungruppen *Pendlingskommuner nära storstad* får samma tillägg. Nuvarande tillägg uppdaterades senast 2003. I förslaget är tilläggen uppräknade till 2016 års prisnivå och föreslås fortsättningsvis räknas upp till respektive utjämningsårs prisnivå med nettoprisindex.

Räddningstjänst

I dagens utjämning kompenseras gleasa kommuner med ett litet lokalt befolkningsunderlag för sina merkostnader för räddningstjänst. I beräkningsmodellen används måttet invånardistans, eftersom utredningar visat ett starkt empiriskt samband mellan invånardistans och kostnader för räddningstjänst. Samtidigt kan stordriftsfördelar påvisas, bland annat hos små kommuner i ett storstadsområde där möjligheter finns till samverkan. Utredningen anser därför att det är relevant att ta hänsyn till skillnader i lokalt befolkningsunderlag snarare än till den enskilda kommunens befolkning.

Utredningen föreslår att compensationen anpassas till nuvarande kostnadsläge genom att merkostnadsersättningen för räddningstjänst uppdateras med senast tillgängliga kostnadsuppgifter som avser åren 2014–2016. För glest befolkade kommunerna med ett litet lokalt befolkningsunderlag föreslås höjda ersättningar. Ersättningen ska räknas upp med nettoprisindex till utjämningsårets prisnivå.

Verksamhetsövergripande kostnader

Utredningen föreslår en ny delmodell för *Verksamhetsövergripande kostnader*. Modellen föreslås innehålla delkomponenterna *Administration*, *Uppvärmningskostnader* och *Byggkostnader* vilka är överflyttade från delmodellen *Bebyggelsestruktur* som finns i nuvarande modell men föreslås utgå. Merkostnader till följd av *Minskning av total befolkning under 10 år* och *Eftersläpningseffekter* tillförs också denna nya delmodell från den tidigare delmodellen *Befolkningsförändringar*, som föreslås utgå.

Administration

Nuvarande komponent kompenserar gleasa och små kommuner för merkostnader för administration avseende såväl politisk organisation som verksamhetsorganisation. I nuvarande utjämning delas kommunerna in i grupper efter invånardistans och folkmängd. Varje kommun får det för gruppen fastställda beloppet som sin standardkostnad. Det gör att standardkostnaden

inte är påverkbar utan baseras helt på kommunens struktur. Utredningen föreslår att ersättningsnivåerna i modellen uppdateras utifrån aktuella kostnadsuppgifter. Samtidigt föreslås en justering av vissa gränsvärden för att bättre spegla behovet.

Uppvärmningskostnader

Komponenten *Uppvärmningskostnader* syftar till att utjämna för skillnader i kostnader för uppvärmning av kommunala fastigheter mellan olika delar av landet. Kompensationen avses idag omfatta all lokalyta som används i den kommunala verksamheten. Utredningen föreslår att beräkningen uppdateras med aktuella uppgifter avseende lokalyta och energikostnad. Dessutom avgränsas beräkningen till lokaler i de verksamheter som är föremål för utjämning. Indelningen i klimatzoner föreslås bygga på Boverkets indelning som styr tillåtna regionala skillnader i energiförbrukning vid nybyggnation.

Byggekostnader

Komponenten *Byggekostnader* syftar till att utjämna för strukturellt betingade kostnadsskillnader vid nybyggnation och återinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar exklusive kostnader för mark. Anledningen till att kostnaderna för mark inte inkluderas i utjämningen är att kommunerna ofta bygger på egen mark. Utjämningen för byggekostnader baseras på två faktorer: ett index för byggnadsarbetarlöner och en klimatfaktor.

Utredningen föreslår att byggekostnadsindex uppdateras med aktuella löneuppgifter för byggnadsarbetare. Löneuppgifter för så kallade riksområden används istället för länsvisa för ökad stabilitet. Klimatfaktorn föreslås lämnas oförändrad. Tidigare antagande om årlig investeringsvolym har utgått från ett återinvesteringsbehov baserat på kommunernas materiella anläggningstillgångar. Beräkningen utgår ifrån de förhållanden som rådde i början av 1990-talet. För att bättre spegla dagens situation föreslås att modellens omslutning istället kopplas till kommunernas totala faktiska investeringsutgifter för obligatorisk verksamhet.

Minskning av total befolkning under 10 år

När befolkningen minskar kvarstår en del fasta kostnader för lokaler, anläggningar och pensionsskulder som är svåra att på kort sikt anpassa när efterfrågan på kommunal service minskar. Det innebär att kostnaden per invånare i respektive verksamhet blir högre under anpassningsperioden. Därför finns en kompensation i nuvarande kostnadsutjämning till kommuner med en generellt minskande befolkning. Ersättning ges till kommuner vars befolkning minskat med mer än 2 procent under de senaste tio åren. Ersättningen uppgår till 100 kronor per invånare för varje procentenhets befolkningsminskning utöver gränsvärdet 2 procent.

Utredningen föreslår att tillägget höjs till 200 kronor per invånare och procentenhets minskning utöver gränsvärdet, som lämnas oförändrat.

Eftersläpningseffekter

I kommuner där befolkningen växer snabbt ökar efterfrågan på kommunal service i snabbare takt än vad skatteunderlaget gör. Detta beror på att skatteunderlaget beräknas med en befolkning som släpar efter något i tid. Därför finns en kompensation i nuvarande kostnadsutjämning för denna eftersläpning. Ersättning utgår till kommuner som uppfyller två kriterier. Det ena kriteriet är att befolkningstillväxten ska vara minst 1,2 procent i genomsnitt de senaste fyra åren. Det andra kriteriet är att befolkningstillväxten även ska vara minst 1,2 procent det senaste året.

Utredningen föreslår inga förändringar i denna komponent.

Kollektivtrafik

Kollektivtrafikmodellen i nuvarande kostnadsutjämning är gemensam för både kommuner och landsting och den utjämnar för den allmänna kollektivtrafiken. Modellen syftar till att fånga upp glesbygdsproblem, trängselproblem i storstadsregionerna samt att behov av kollektivtrafik uppkommer i större tätorter. I modellen beräknas en standardkostnad per län som sedan fördelas mellan respektive landsting och länets kommuner. Hur fördelningen mellan landsting och kommun ser ut beror på om landstinget har tagit över ansvaret för kollektivtrafiken eller ej. I de län där landstinget tagit över hela ansvaret för kollektivtrafiken och skatteväxlat med länets kommuner är standardkostnaden för länets samtliga kommuner halva den länsvisa standardkostnaden.

Utredningen föreslår att den modell som används för beräkning av den länsvisa standardkostnaden uppdateras baserat på aktuella data. Dessutom ersätts faktorn *Andel av befolkningen som bor i tätort med fler än 11 000 invånare* av *Antal invånare i tätort* då den ger en högre förklaringsgrad i modellen. Utredningen föreslår också att fördelningen mellan kommuner i län som inte har skatteväxlat beräknas genom en ny modell, liknande den som används för beräkning av den länsvisa standardkostnaden. Förslaget innebär stora förändringar för de kommuner som inte har skatteväxlat.

I utredningen av denna modell och dess ingående beräkningar har utredaren testat gränspendlingens betydelse för behovet av kollektivtrafik. Utredaren finner dock att gränspendlingen varken förändrar modellens förklaringsgrad eller har effekt på de beräknade standardkostnaderna. Därför inkluderas inte pendling över landsgräns i beräkningsmodellen.

Införandebidrag

Utredningen föreslår att effekten av förändringarna i kostnadsutjämningen ska införas successivt för de kommuner som får en negativ effekt av förändringen (d.v.s. ökad avgift eller minskat bidrag). Därför föreslås ett tidsbegränsat införandebidrag. Införandebidraget föreslås beräknas så att den årliga bidragsminskningen respektive avgiftshöjningen per kommun slår igenom med högst 300 kronor per invånare år 1, högst 600 kronor per invånare år 2 och högst 900 kr per invånare år 3. För en kommun som tappar mer än 900 kronor per invånare på föreslagna förändringar innebär införandebidraget att det dröjer till år 4 innan förändringseffekten slår igenom fullt ut.

För kommuner som får en positiv effekt av förändringarna i kostnadsutjämningen (d.v.s. ökat bidrag eller minskad avgift) föreslås ingen införandeperiod. Istället ska förändringarna slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs.

Införandebidraget till kommuner som får en negativ effekt av förändringarna i kostnadsutjämningen föreslås finansieras av samtliga kommuner genom en enhetlig avgift per invånare. Första året blir denna avgift 91 kronor, andra året blir den 24 kronor och tredje året blir den 7 kronor per invånare.

Ekonomiska konsekvenser för Malmö av förslaget till förändrad kostnadsutjämning

Totalt innebär utredningens förslag ett minskat bidrag för Malmö med cirka 183 Mkr, vilket innebär att det totala bidraget till Malmö i kostnadsutjämningen skulle uppgå till cirka 516 Mkr räknat på 2018 års förhållanden och kostnadsnivå. Tabellen nedan visar förändringen per

delmodell enligt kostnadsutjämnings nuvarande struktur och total konsekvens i miljoner kronor räknat på Malmös invånare per den 1 november 2017 (332 855 invånare), vilket är den folkmängd som används i beräkningen av 2018 års utjämning.

Bidrag (+) / Avgift (-)	Kronor per invånare			Miljoner kronor
	Nuvarande modell	Förslag ny modell	Förändring	Förändring
Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg	1 424	1 244	-180	-60
Förskoleklass och grundskola	-1 194	-1 107	87	29
Gymnasieskola	-820	-736	84	28
Kommunal vuxenutbildning	0	386	386	128
Individ- och familjeomsorg	3 093	2 792	-301	-100
Äldreomsorg	-1 295	-1 122	173	58
Kollektivtrafik	134	196	62	21
Barn och unga med utländsk bakgrund	354	0	-354	-118
Befolkningsförändringar*	249	264	15	5
Bebyggelsestruktur*	-68	-160	-92	-31
Löner*	222	-207	-429	-143
Summa	2 099	1 550	-549	-183

* Dessa delmodeller ska enligt förslaget omfördelas till andra delmodeller. Förändringarna visas dock enligt utjämnings nuvarande struktur, för att underlätta jämförelse.

Tabell 5 - Översikt över ekonomiska konsekvenser för Malmö stad per delmodell

Till följd av införandebidraget fördelas förändringseffekten över tre år, med ett maximalt genomslag per år i ”trappsteg” om 300 kr/invånare (se beskrivning av införandebidrag på föregående sida). Eftersom förändringseffekten för Malmö är större än 300 kr/invånare men mindre än 600 kr/invånare kommer Malmö få införandebidrag år 1 men inte år 2 och 3. Förändringen slår alltså igenom fullt ut år 2. Med hänsyn tagen till införandebidraget och dess finansiering blir den årliga effekten för Malmö under införandeperioden enligt nedanstående tabell (beräknat på det befolkningsunderlag som ligger till grund för 2018 års utjämning).

	År 1	År 2	År 3
Effekt av förändrad utjämning	-549	-549	-549
Införandebidrag	249	0	0
Finansiering av införandebidrag	-91	-24	-7
Total ekonomisk konsekvens, kr/inv	-391	-573	-556
Total ekonomisk konsekvens, Mkr	-130	-191	-185

Tabell 6 - Översikt över ekonomiska konsekvenser för Malmö per år under införandeperioden

Ekonomiska konsekvenser per delmodell

Den förändring som ger störst positiv ekonomisk konsekvens för Malmö är införande av ny delmodell för *Kommunal vuxenutbildning*, som genererar 386 kr/invånare eller 128 Mkr. Inom delmodellen är det behovet av Sfi som får störst genomslag för Malmös del.

Ännu en delmodell där förändringarna innebär en positiv ekonomisk konsekvens för Malmö är *Äldreomsorgen*. Förändringseffekten uppgår till 173 kr/invånare eller 58 Mkr. Den huvudsakliga förklaringen till detta är de uppdaterade normkostnaderna per åldersgrupp och övergången från indelningen i gift/ogift till sammanboende/ensamboende.

Den förändring som får störst negativ ekonomisk konsekvens för Malmö är uppdateringen av *Lönemodellen*. Där tappar Malmö 429 kr/invånare vilket motsvarar cirka 143 Mkr totalt. Detta beror främst på den uppdaterade beräkningen av lönenivåindex och dess ingående variabler. Malmös index sjunker från 102 till 101, dels till följd av de förändrade vikterna i beräkningsmodellen men också till följd av att boendekostnadsläget i Malmö och Skåne inte ökat i samma takt som i framför allt Stockholmsområdet. Samma mönster, att löneindex sjunker med en procentenhet, syns för fler kommuner i västra Skåne. Även justeringen av lönekostnadsandelar som används i beräkningen har en viss negativ effekt för Malmö.

Borttagandet av delmodellen *Barn och unga med utländsk bakgrund* ger också en stor negativ ekonomisk effekt för Malmö med 354 kr/invånare eller totalt 118 Mkr. Till viss del kompenseras detta bortfall genom införande av socioekonomiska variabler i förskolemodellen samt uppdateringen av programvalsfaktorn inom gymnasie modellen. Inom förskolemodellen ger införandet av socioekonomi +211 kr/invånare för Malmö eller totalt 70 Mkr. För gymnasie modellen är det svårare att bedöma hur stor del av uppdaterad programvalsfaktor som kan hänföras till starkare socioekonomisk profil. Total effekt av förändringen i denna faktor är +79 kr/invånare för Malmö eller 26 Mkr.

Även förändringarna i modellen för *Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg* innebär en negativ ekonomisk konsekvens för Malmö med 180 kr/invånare eller 60 Mkr. Orsaken till det är framför allt den förändrade beräkningen av behov av förskola respektive fritidshem, där Malmö tappar omkring 380 kr/invånare eller 126 Mkr. Den negativa konsekvensen i den delen av modellen motverkas något av införandet av socioekonomiska variabler i modellen.

Ytterligare en delmodell där förändringarna får stor negativ ekonomisk konsekvens för Malmö är *Individ- och familjeomsorgen (IFO)*. Där tappar Malmö 301 kr/invånare vilket motsvarar totalt 100 Mkr. Den viktigaste förklaringen till detta är att variablerna *Andel med ekonomiskt bistånd längre än 6 månader* samt *Andel arbetslösa utan ersättning* utgår ur modellen. Malmö ligger i nuvarande modell relativt högt på dessa två variabler i förhållande till övriga kommuner. Införandet i modellen av faktorn *barn och unga som lever i ekonomiskt utsatta hushåll* ger en viss omfördelningseffekt tillbaka till Malmö, då kommunen ligger relativt högt i förhållande till andra kommuner även på denna variabel. Såväl före som efter utredningens förslag till förändringar är IFO-modellen den delmodell där Malmö får störst bidrag per invånare (2 792 kr/invånare efter föreslagna förändringar).

Stadskontorets kommentarer och bedömning

Stadskontorets övergripande bedömning är att det är positivt att utjämningsystemen regelbundet ses över för att upprätthålla deras legitimitet. Justeringar av såväl inkomstutjämnning som kostnadsutjämnning har också gjorts löpande genom åren. Stadskontoret anser att det också är positivt att man i denna utredning i stor utsträckning uppdaterar de data som ingår i beräkningarna i kostnadsutjämnningen då det upprätthåller systemets aktualitet.

Socioekonomiska förhållanden och borttagande av delmodellen för Barn och unga med utländsk bakgrund

Stadskontoret anser att det är ett bra förslag att socioekonomiska faktorer kopplas till respektive verksamhet samt att man då beaktar fler socioekonomiska faktorer än endast utländsk bakgrund. Det är dock svårt att bedöma huruvida de socioekonomiska faktorer som införs på något sätt kompenserar för det bortfall som borttagande av delmodellen *Barn och unga med utländsk bakgrund* ger.

Dagens modell har en styrka i att den beaktar andel barn med utländsk bakgrund på områdesnivå (distrikt), vilket fångar upp en aspekt i det som ofta betraktas som socioekonomiskt utsatta områden. När detta istället förs in i respektive verksamhetsmodell försvinner områdesindelningen. I modellerna för förskola och gymnasieskola används andra faktorer för att fånga socioekonomi på kommunnivå medan det i grundskolan inte införs någon socioekonomisk kompensation alls. Detta anser stadskontoret vara en svaghet i förslaget, då det ofta är stora skillnader i socioekonomiska förutsättningar mellan olika områden i inom en kommun.

För mer detaljerade synpunkter på socioekonomiska hänsyn inom respektive delmodell, se kommentarer nedan.

Lönemodellen

Utredningens förslag till uppdatering av beräkningen av lönenivåindex innebär stora förändringar i viktning av de ingående variablerna. Stadskontoret anser att det är rimligt att vikterna förändras med tanke på att man skattat om det statistiska sambandet med nya data.

Det framgår inte av utredningen varför inte de båda boendekostnadsfaktorerna i indexberäkningen mäts på samma geografiska nivå.⁶ Att bostadsrättspriser mäts på länsnivå bedömer stadskontoret missgynnar Malmö, då Malmö och kringliggande kommuner generellt ligger på en högre prisnivå än genomsnittet för hela Skåne. Stadskontoret anser därför att en indelning på lägre geografisk nivå bör undersökas för att bättre spegla boendekostnadsläget för storstadsområdena.

Det framgår inte heller huruvida utredaren testat att komplettera sysselsättningsfaktorn i löneindexberäkningen med gränspendlare, vilket stadskontoret anser borde undersökas.

Stadskontoret anser att det är positivt att utredningen uppdaterar lönekostnadsandelarna för respektive verksamhet baserat på aktuella data om kommunernas faktiska kostnadsförhållanden.

Att utredaren föreslår att lönemodellen fördelas upp mellan respektive delmodell för verksamheterna har stadskontoret inga synpunkter på. Beräkningsmodellen är densamma, det handlar endast om var i kostnadsutjämnningen som beräkningen redovisas.

Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Utredningen förklarar inte vilka variabler som testats och valts bort i samband med beräkning av

⁶ I beräkningen av lönekostnadsindex mäts bostadsrättspriser på länsnivå medan taxeringsvärde småhus mäts på kommunnivå.

statistiskt förväntad vistelsetid i förskola respektive inskrivningsgrad i fritidshem. När Statskontoret utredde delmodellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg 2015⁷ konstaterades att bland annat föräldrarnas arbets- och studietid hade ett starkt samband med barnens vistelsetid i förskolan. Stadskontoret ställer sig frågande till varför nuvarande utredning av kostnadsutjämnningen inte berör detta och anser att denna faktor bör belysas ytterligare innan beräkningen av vistelsetid förändras.

I modellerna för beräkning av statistiskt förväntad vistelsetid i förskola respektive inskrivningsgrad i fritidshem används faktorn *barn med föräldrar som pendlar över kommungräns*. Denna faktor tar inte hänsyn till pendling över landsgräns, d.v.s. pendlingen till Danmark. För Malmö har detta en inverkan på behovet av förskola och fritidshem på samma sätt som pendlingen över kommungräns och stadskontoret anser därför att detta borde finnas med i beräkningen, även om det är svårt att bedöma huruvida det i slutändan skulle leda till ett högre behovsindex än vad modellen ger idag. Stadskontoret kan konstatera att behovet av förskola respektive fritidshem borde vara mer beroende av föräldrarnas restid till/från arbetet snarare än huruvida resan sker över kommungräns eller ej, men inser samtidigt svårigheten i att inhämta tillförlitliga data.

Stadskontoret anser att införande av socioekonomisk beräkning är positivt. I Malmö stads egen ersättningsmodell till förskolorna (egen regi och fristående) tillämpas socioekonomisk fördelning via ett strukturbidrag avseende 4 % av de fördelade resurserna (exklusive lokalkostnader). Stadskontoret anser att det är en styrka i utredningen att socioekonomiska faktorer förs in i modellen trots att samband med kommuners kostnader saknas. Stadskontoret noterar också att förslaget innehåller en annan definition av utländsk bakgrund jämfört med definitionen i nuvarande delmodell för barn och unga med utländsk bakgrund (*barn med minst en förälder som haft uppehållstillstånd i Sverige i högst fyra år istället för barn födda utanför Norden eller EU15 eller med minst en förälder som är född utanför Norden eller EU15*). Huruvida denna förändrade definition är mer eller mindre träffsäker avseende socioekonomiska förutsättningar än den nuvarande är dock svårt att bedöma.

Stadskontoret anser för övrigt att det är rimligt att modellen innefattar en kompensation för kraftig ökning respektive minskning av barn i förskoleålder men har ingen kommentar till val av beräkningsmetod.

Förskoleklass och grundskola

Stadskontoret ser det som positivt att förslaget innehåller en uppdatering av normbeloppet för modersmålsersättning och svenska som andra språk samt av modellen för beräkning av merkostnader för små skolenheter och skolskjutsar. Att utredningen uppdaterar modellen för kompensation för kraftig ökning respektive minskning av barn i grundskoleålder bedöms också vara positivt.

Utredningen föreslår inga socioekonomiska hänsyn i grundskolemodellen med hänvisning till en risk för dubbelkompensation genom det riktade statsbidraget för en likvärdig skola. Stadskontoret delar inte utredningens bedömning om dubbelkompensation. Syftet med det

⁷ 2015:5, Statskontoret, *Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet – förslag till uppdateringar*, mars 2015.

riktade statsbidraget är att ytterligare stärka resurserna till skolor med socioekonomisk utsatthet utöver den nivå på resursinsats som huvudmännen har idag. För att få ta del av statsbidraget ställs krav på att kommunen upprätthåller en viss nivå på sina kostnader för bland annat undervisning och elevhälsa. Kommuner som idag får ett bidrag i delmodellen *Barn och unga med utländsk bakgrund* kommer i förslaget till ny kostnadsutjämning inte kompenseras för denna faktor inom grundskolan. Detta påverkar förutsättningar för dessa kommuner att bibehålla den kostnadsnivå som det riktade statsbidraget kräver. Dessutom är kostnadsutjämningen en modell som ska bestå över längre tid medan riktade statsbidrag är tillfälliga och beroende av årliga riksdagsbeslut. Därmed blir det problematiskt att i kostnadsutjämningen ta hänsyn till riktade statsbidrag.⁸

Stadskontoret anser att grundskolemodellen borde innehålla socioekonomiska variabler i någon form, oavsett riktade statsbidrag till verksamheten vid sidan av kostnadsutjämningen. Ett alternativ är att behålla faktorn *Barn 6–15 år med utländsk bakgrund*, enligt samma definition som i nuvarande modell. Ett annat alternativ är att, som utredningen föreslår, använda det socioekonomiska index som det riktade statsbidraget fördelas efter. Områdesnivån, som idag fångas upp av variabeln barn med utländsk bakgrund, är viktig då det visat sig i Skolkommissionens utredning att variabler på grupp-nivå har betydelse för individernas resultat i grundskolan. Beräkningsmodellen för det index som fördelar det riktade statsbidraget för likvärdig skola fångar också upp betydelsen av ett områdes socioekonomiska struktur i form av variabeln *bostadsområdets socioekonomiska status*.

Gymnasieskola

Stadskontoret anser att det är positivt att programvalsfaktorn uppdateras och att även icke inskrivna ungdomar 16–18 år räknas med i delmodellen. Dock bör det på något sätt tas hänsyn till att arbetsmarknaden ser olika ut i olika delar av landet. I vissa fall kan ungdomar 16–18 år välja att inte studera på gymnasiet då de istället har möjlighet till arbete. Stadskontoret anser inte att det är rimligt att kompensera för icke inskrivna vid gymnasiet utan att ta hänsyn till eventuell sysselsättning i åldersgruppen.

Förändringarna i programvalsfaktorn och hänsyn till icke inskrivna förstärker den socioekonomiska profilen i modellen och förbättrar förutsättningarna för det kommunala aktivitetsansvaret, vilket bedöms som positivt. Det är också positivt att genomsnittskostnaden för det individuella programmet uppdateras samt att Skolverket föreslås få i uppdrag att årligen samla in kostnadsuppgifter från kommunerna.

Stadskontoret har inga synpunkter på utredningens förslag till uppdatering av merkostnadsberäkningen för gymnasieskola i gles bebyggelse. Stadskontoret har heller inga synpunkter avseende övriga förändringar, såsom uppräknig av ersättning för kraftigt ökande eller minskande befolkning.

Kommunal vuxenutbildning

⁸ I den mån riktade statsbidrag är av en mer varaktig natur, såsom schablonersättningen för mottagande av nyanlända flyktingar som funnits i ett antal år, måste hänsyn tas till dessa vid fastställande av beräkningsgrunder inom kostnadsutjämningen. Till exempel måste den genomsnittliga kostnaden per helårselev för Sfi inom modellen för kommunal vuxenutbildning återspegla den genomsnittliga graden av statlig finansiering genom schablonersättningen, vilket utredaren också gör.

Stadskontoret anser att det är positivt att det införs en delmodell för kommunal vuxenutbildning då det är en verksamhet som är obligatorisk för kommunen. Vuxenutbildning och Sfi är dessutom stora verksamheter i Malmö som är viktiga för befolkningens förutsättningar till sysselsättning. Införandet av utbildningsplikt för nyanlända kan också leda till ökad efterfrågan på kommunala utbildningsinsatser framöver, vilket kan leda till ökade skillnader i utbildningsbehov mellan kommuner i framtiden.

Stadskontoret har inga synpunkter på förslaget till modellkonstruktion, men vill framföra vikten av att statistik som ligger till grund för modellen uppdateras regelbundet för att spegla faktiska förhållanden. Det handlar dels om den riksgenomsnittliga inskrivningsgrad som används till grund för det beräknade utbildningsbehovet men också om statistiken över personers utbildningsnivå som ligger till grund för det beräknade utbildningsbehovet inom vuxenutbildningen (ej Sfi). Nyanlända som deltar i vuxenutbildningen kan studera på olika nivåer och med olika studietakt beroende på bakgrund. Det saknas i utredningen resonemang om hur nyanländas utbildningsnivå fångas upp i den nationella statistiken. Om statistik inte fångar upp nyanländas utbildningsnivå på rätt sätt finns risk att utbildningsbehovet beräknas fel. Det saknas också en tydlig definition i utredningen av vilka som innefattas i begreppet nyanländ, som har olika definitioner i olika lagar och förordningar.

Nyanlända är en relativt rörlig grupp som ofta flyttar mellan kommuner. Det är därför viktigt att statistiken över nyanlända uppdateras löpande. I Malmö finns också en tendens att personer är inskrivna i Sfi även när de haft uppehållstillstånd längre tid än fyra år. Vid senaste årsskiftet var den 15 % av de inskrivna som tillhörde denna kategori. Orsakerna till en längre inskrivningstid är exempelvis att personer gör uppehåll i studierna för föräldraledighet. Stadskontoret anser därför att detta borde utredas närmare för att säkerställa att det beräknade utbildningsbehovet blir rättvisande för Sfi och om fyra år är en rimlig tidsperiod eller ej.

Individ- och familjeomsorg

Stadskontoret anser att det är positivt att modellen för individ- och familjeomsorg uppdateras för att hållas aktuell, även avseende vilka variabler som ingår. Till följd av Malmös problematik med andel i befolkningen som är långvariga mottagare av försörjningsstöd får borttagandet av denna faktor ur modellen en stor påverkan på utfallet för Malmö. Dock anser stadskontoret att det är rimligt att denna variabel byts ut då den länge varit kritiserad för att vara påverkbar. Att en variabel införs som fångar andelen barn som lever i ekonomiskt utsatta hushåll bedömer stadskontoret som positivt. I utredningen framförs dock att det finns en risk för att kommuner kan påverka denna variabel till följd av kopplingen till försörjningsstöd, enligt Rädda barnens definition. Stadskontoret ställer sig frågande till varför utjämningsutredningen därmed inte avgränsat variabeln till att enbart ta hänsyn till låg inkomststandard, i likhet med vad som framförts i tidigare utredning av IFO-modellen. När Statskontoret 2014 kom med förslag till justeringar i IFO-modellen föreslogs att variabeln *barn i hushåll med en inkomststandard lägre än 60 procent av medianinkomsten i riket* skulle användas.⁹ I nuvarande utredning förs inget resonemang kring varför detta inte är ett alternativ att ta fasta på.

I övrigt har stadskontoret inga synpunkter på valet av ingående variabler då utredningen testat en mängd variabler och modellkonstruktioner men landat i att just den föreslagna kombinationen

⁹ s. 28, Statskontoret 2014:20, *Kommunal utjämningsmodell för individ- och familjeomsorg (IFO) – förslag till justeringar*

av variabler bäst förklarar strukturella skillnader i kommunernas kostnader för verksamheten.

Äldreomsorg

Delmodellen för äldreomsorgen är den som omfördelar mest pengar mellan kommunerna och är också den modell där Malmö har störst avgift, därför har den stor betydelse framöver i takt med att andelen äldre i kommunerna förändras. Stadskontoret anser att det är viktigt att vårdbehovet för olika åldersgrupper löpande utvärderas så att normkostnaderna per åldersgrupp och sammanboende/ensamboende hålls aktuella. Dessutom anser stadskontoret att normkostnaderna bör räknas upp med kostnadsutvecklingen.

För övrigt anser stadskontoret att det är positivt att indelningen utöver åldersgrupper anpassas så att den bättre speglar faktiska förhållanden – d.v.s. att sammanboende/ensamboende ersätter gift/ogift. När det gäller förändringarna i beräkningen av merkostnader i glesbygd har stadskontoret inga särskilda kommentarer. Föreslagna förändringar medför en viss omfördelningseffekt till Malmös nackdel. Samtidigt delar stadskontoret utredarens bedömning att det är rimligt med en omfördelning mellan kommuner kopplad till glesbygdens utmaningar.

Infrastruktur och skydd

Stadskontoret har inga särskilda synpunkter på den strukturella förändring det innebär att bilda en ny delmodell genom att samla två delmodeller från nuvarande kostnadsutjämning. Att det görs uppdateringar i beräkningarna som ingår i modellen anser stadskontoret är rimligt.

Verksamhetsövergripande kostnader

Stadskontoret har inga särskilda synpunkter på den strukturella förändring det innebär att bilda en ny delmodell genom att samla fem delmodeller från nuvarande kostnadsutjämning. Stadskontoret anser vidare att det är rimligt att ersättningsnivåer uppräknas och anpassas till aktuella data.

Kollektivtrafik

Stadskontoret har inga särskilda synpunkter på utredningens förslag till uppdateringar och förändringar i delmodellen för kollektivtrafik.

Införandebidrag

Stadskontoret anser att det är positivt att utredningen föreslår en successiv införandeperiod för de kommuner som får störst negativ effekt av förändringen. Förslaget till finansiering av införandebidraget är stadskontoret dock kritisk mot då det innebär att kommuner med en negativ ekonomisk effekt av förändringarna drabbas ytterligare. Istället anser stadskontoret att införandebidraget under den treåriga införandeperioden borde finansieras av staten genom ett tillfälligt bidrag till de kommuner som får en negativ effekt. Ett alternativ till statlig finansiering vore att låta de kommuner som får en positiv effekt av förändringarna också ha ett successivt införande och på så sätt finansiera införandebidragen.

Övriga synpunkter

Införandet bör inte ske för snabbt

Utredaren föreslår ett införande 2020, men poängterar samtidigt att det kräver snabb handläggning. Stadskontoret anser inte att det är rimligt att en förändring som innebär så stora ekonomiska konsekvenser för många kommuner införs så snabbt. Planeringsarbetet inför 2020

är redan igång i många kommuner och förutsättningarna att på så kort tid hantera de ekonomiska konsekvenserna blir därmed orimliga. Före ett genomförande bör också tid avsättas så att kompletterande utredningar och förändrade förslag kan tas fram på en del väsentliga områden utifrån vad Malmö stad och andra remissinstanser framfört.

Hänsyn bör tas till gränspendling i större utsträckning

För Malmö och andra kommuner i Skåne är Danmark en naturlig del av arbetsmarknaden, vilket innebär att en betydande del av befolkningen idag har sin sysselsättning där. Detta påverkar skatteinkomsterna till kommunerna, vilket delvis ersätts genom inkomstutjämningen. Det påverkar också den statistiska bilden av dess invånare i form av sysselsättning, pendling och inkomster då de invånare som har sin sysselsättning i Danmark inte fångas upp i svensk statistik. Eftersom kostnadsutjämningen i flera delar baseras på statistik över kommuninvånarnas sysselsättning, inkomster och pendling över kommungräns får pendlingen till Danmark betydelse för utfallet i utjämningen för berörda kommuner.

Stadskontoret anser därför att det är rimligt att i kostnadsutjämningen i större utsträckning ta hänsyn till gränspendlingen där det är relevant. Det framgår inte tydligt i utredningen huruvida gränspendlingens betydelse har testats i alla delmodeller som innehåller statistik över pendling, inkomster och sysselsättning. Tydligast hänsyn tas i IFO-modellen, där det används som en korrigeringsfaktor för att inte överskatta antalet barn i ekonomiskt utsatta hushåll. Stadskontoret vill också särskilt trycka på betydelsen av att statistik över personer bosatta i Sverige med sysselsättning i angränsande land över huvud taget förs löpande. De senaste uppgifterna över exempelvis pendlingen till Danmark är idag från 2014.

Stadskontorets förslag

Med anledning av ovanstående resonemang och synpunkter föreslår stadskontoret att Malmö stad avger yttrande till Finansdepartementet i enlighet med förslag i bilaga 1. Yttrandet kan sammanfattas enligt följande:

Malmö stad anser att det är positivt att utjämningsystemen regelbundet ses över och uppdateras med nya data för att upprätthålla legitimitet och aktualitet, och har därför inga generella synpunkter på att en förändring genomförs. Malmö stad anser dock att några aspekter bör beaktas, utredas eller anpassas ytterligare i det fall en förändrad modell ska införas. Bland annat är det viktigt att någon form av socioekonomiska faktorer införs i grundskolemodellen, att hänsyn tas till gränspendling i de fall där det är relevant samt att vårdbehovet för olika åldersgrupper löpande utvärderas så att normkostnaderna inom delmodellen för äldreomsorg hålls relevanta. Dessutom bör valet av mått för barn i ekonomiskt utsatta hushåll beaktas ytterligare. Malmö stad anser också att förslaget till finansiering av införandebidraget bör förändras samt att införandet inte bör ske redan 2020. Övriga synpunkter framgår av yttrandet.

Ansvariga

Jan Åke Troedsson Ekonomidirektör
Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare
Andreas Norbrant Stadsdirektör