



Datum
2019-04-29

Adress
August Palms Plats 1

Diarienummer
STK-2019-209

Yttrande

Till
Finansdepartementet

Remiss från Finansdepartementet - Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) Fi2018/03212/K

Sammanfattning

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 belysas, 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 ekonomisk utsatta hushåll belysas 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.

Yttrande

Det är positivt att utjämningsystemen regelbundet ses över för att upprätthålla deras legitimitet. Det är också positivt att man i denna utredning i stor utsträckning uppdaterar de data som ingår i beräkningarna för att upprätthålla kostnadsutjämnningens aktualitet. Malmö stad har inga särskilda synpunkter på utredningens förslag annat än det som kommenteras specifikt nedan.

Avsnitt 6.2 Socioekonomiska förhållanden

Det är positivt att socioekonomiska faktorer kopplas till respektive delmodell samt att man då beaktar fler socioekonomiska faktorer än endast utländsk bakgrund. Malmö stad anser dock att det är en svaghet i förslaget att de socioekonomiska faktorer som förs in inte tar hänsyn till skillnader på områdesnivå, såsom dagens delmodell Barn och unga med utländsk bakgrund gör. Det är ofta stora skillnader i socioekonomiska förutsättningar mellan olika områden i inom en kommun. Malmö stad är också kritisk till att inga socioekonomiska variabler införs i grundskolemodellen.

Avsnitt 6.4 Beräkning av merkostnader för skillnader i lönenivå

Det är rimligt att uppdatera beräkningen av lönenivåindex med aktuella data samt att de ingående parametrarna därmed förändras. Malmö stad har heller inget att invända mot att modellen delas upp till de berörda verksamhetsmodellerna och att lönekostnadsandelarna uppdateras.

Utredningen klargör inte varför bostadsrättspriser i modellen ska mätas på länsnivå medan taxeringsvärden för småhus mäts på kommunnivå. Malmö stad anser att man borde undersöka om en indelning på lägre geografisk nivå bättre speglar boendekostnadsläget för storstadsområdena, som ofta har ett högre kostnadsläge än andra delar av länet.

Det framgår inte heller hurvida utredaren testat att komplettera sysselsättningsfaktorn i löneindexberäkningen med gränspendlare, vilket Malmö stad anser borde undersökas. Danmark utgör en naturlig del av arbetsmarknaden för kommuninvånare i Skåne.

Avsnitt 7.2 Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Det framgår inte av utredningen vilka variabler som testats och valts bort i samband med beräkning av behovet av förskola och fritidshem. När statskontoret utredde delmodellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg 2015 konstaterades att bland annat föräldrarnas arbets- och studietid hade ett starkt samband med barnens vistelsetid i förskolan. Malmö stad ställer sig frågande till varför nuvarande utredning inte berör detta och anser att denna faktor bör belysas ytterligare innan beräkningen av vistelsetid förändras.

Malmö stad är kritisk till att behovsberäkningen inte tar hänsyn till pendling över landsgräns. Pendling över landsgräns har en inverkan på behovet av förskola och fritidshem på samma sätt som pendling över kommungräns och Malmö stad anser därför att detta borde finnas med i beräkningen.

Malmö stad noterar att förslaget innehåller en annan definition av utländsk bakgrund jämfört med nuvarande modell ("barn med minst en förälder som har 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). Även om den genomsnittliga etableringstiden för nyanlända har förkortats de senaste åren kvarstår det faktum att fler än hälften av alla nyanlända ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden efter fem år*. Malmö stad ser därför en risk att den föreslagna definitionen inte är tillräckligt träffsäker avseende socioekonomiska förutsättningar.

Avsnitt 7.3 Förskoleklass och grundskola

Malmö stad är kritisk till att utredningen inte föreslår några socioekonomiska hänsyn i grundskolemodellen. Malmö stad delar inte utredningens bedömning om risk för dubbelkompensation genom det riktade statsbidraget för en likvärdig skola. Syftet med det 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. Genom att ta bort delmodellen Barn och unga med utländsk bakgrund utan att kompensera för denna faktor inom grundskolan påverkas förutsättningarna för kommuner att bibehålla den kostnadsnivå som det riktade statsbidraget kräver. Dessutom är kostnadsutjämnningen en modell som ska bestå över längre tid medan riktade statsbidrag är tillfälliga och beroende av årliga riksdagsbeslut. Därmed blir det problematiskt att i kostnadsutjämnningen ta hänsyn till riktade statsbidrag.

Malmö stad anser därför att grundskolemodellen borde innehålla socioekonomiska variabler i någon form, oavsett riktade statsbidrag till verksamheten vid sidan av kostnadsutjämnningen. 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.

Avsnitt 7.4 Gymnasieskola

Det är positivt att programvalsfaktorn uppdateras och att även icke inskrivna ungdomar 16–18 år räknas med i delmodellen. Malmö stad anser dock att det på något sätt bör 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. Malmö stad anser inte att det är rimligt att kompensera för icke inskrivna vid gymnasiet utan att ta hänsyn till eventuell sysselsättning i åldersgruppen.

Avsnitt 7.5 Kommunal vuxenutbildning

Det är positivt att en modell för kommunal vuxenutbildning införs. Malmö stad vill dock framföra vikten av att den statistik som ligger till grund för modellen uppdateras regelbundet för att spegla faktiska förhållanden. Det handlar dels om den riksgenomsnittliga inskrivningsgraden men också om statistiken över personers utbildningsnivå som ligger till grund för det beräknade utbildningsbehovet inom vuxenutbildningen (ej Sfi). 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.

Malmö stad anser att det är viktigt att statistiken över nyanlända uppdateras löpande, då det är en relativt rörlig grupp som ofta flyttar mellan kommuner. En utredning bör genomföras över nyanländas inskrivning i Sfi i förhållande till hur länge de haft uppehållstillstånd. Befinner sig merparten av målgruppen inom Sfi i maximalt fyra år efter uppehållstillstånd eller tar det längre tid att slutföra studierna?

Avsnitt 7.6 Individ- och familjeomsorg

Malmö stad tycker att det är positivt att modellen för individ- och familjeomsorg uppdateras för att hållas aktuell, även avseende vilka variabler som ingår. Det är rimligt att variabeln för långvarigt ekonomiskt bistånd byts ut då den länge varit kritiserad för att vara påverkbar. Malmö stad tycker att det är positivt att en variabel införs som fångar andelen barn som lever i ekonomiskt utsatta hushåll. 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. Malmö stad ställer sig frågande till varför utjämningsutredningen därmed inte avgränsat barnfattigdomsvariabeln 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 före-slogs att variabeln barn i hushåll med en inkomststandard lägre än 60 procent av medianinkomsten i riket skulle användas. I nuvarande utredning förs inget resonemang kring varför detta inte är ett alternativ att ta fasta på.

Avsnitt 7.7 Äldreomsorg

Andelen äldre i befolkningen väntas öka framöver, vilket påverkar kommunernas förutsättningar. Därför anser Malmö stad att det är viktigt att vårdbehovet för olika åldersgrupper löpande utvärderas så att normkostnaderna per åldersgrupp och sammanbonde/ensamboende hålls aktuella. Dessutom bör normkostnaderna räknas upp med kostnadsutvecklingen.

Avsnitt 11 Införandebidrag

Malmö stad är positiva till förslaget om en successiv införandeperiod för de kommuner som får störst negativ effekt av förändringen. Malmö stad är dock kritisk mot förslaget till finansiering av införandebidraget, då det innebär att kommuner med en negativ ekonomisk effekt av förändringarna drabbas ytterligare. Istället anser Malmö stad 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.

Hänsyn till gränspendling i modellen

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.

Malmö stad 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. Malmö stad 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.

Införandet bör inte ske för snabbt

Utredaren föreslår ett införande 2020, men poängterar samtidigt att det kräver snabb handläggning. Malmö stad 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.

*Källa: Presentation av Arbetsmarknadsläget i Sverige, 31 januari

2018: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/nyanlandas-etablering-gar-snabbare/>

Ordförande

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Fyll i titel]

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]