

2016-06-10

Ert dnr:
Fi2014/02297/K

Avdelningen för Ekonomi och styrning
Anders Folkesson

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdaterad indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund (Dnr Fi2014/02297/K)

Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör tas bort och införas i grundskole- respektive gymnasie modellen

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts möjlighet att yttra sig över Statskontorets förslag till ändring i det kommunala utjämnings systemet. Remissen gäller delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

I detta remissyttrande vill SKL även peka på att även andra delar av utjämnings systemet måste uppdateras och utredas. Dels med avseende på att det gått många år sedan någon uppdatering gjordes, utredningen som presenterades 2011 byggde på dataunderlag från 2009. Dels bör utjämnings systemet ses över med avseende på de kraftiga befolkningsförändringar och den flyktinginvandring som skett under de senaste åren, då dessa befolkningsförändringar inte kunde förutses när den senaste uppdateringen genomfördes.

Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Sveriges Kommuner och Landsting anser att utredningens ansats har varit alltför snäv. Uppdraget har varit att föreslå om delmodellens indelningsgrund ska förbli församlingsnivån (som inte kan uppdateras) eller ändras till distrikt som kan uppdateras årligen. I valet mellan dessa anser Sveriges Kommuner och Landsting att det enda rimliga är Statskontorets förslag; distrikt. Det är viktigt för systemets legitimitet att de ingående variablerna kan uppdateras, vilket föreliggande förslag möjliggör.

Uppdraget måste breddas

Det finns dock ett flertal problem med delmodellen som inte belysts i rapporten. Det första är definitionen på barn och ungdomar med utländsk bakgrund, vilken avser barn och ungdomar i åldern 0-19 år som antingen själva är födda utanför Norden eller EU eller som har minst en föräldrar som är det. Denna definition bryter mot den gängse, smalare definitionen av utländsk bakgrund.

Även delmodellens syfte är oklart. Den ska kompensera för de merkostnader som uppstår i kommunal verksamhet för extra stöd till barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Eftersom delmodellen inte är direkt kopplad till någon verksamhet, så går

Ert dnr:

det inte att bedöma dess rimlighet. För att ändå få en uppfattning om bidragets omfattning har Sveriges Kommuner och Landsting ställt utfallet i förhållande till respektive kommuns åldersersättning för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. De 32 kommuner som får ett bidrag i delmodellen får i genomsnitt 1 475 kronor (mellan 49 och 4 313 kronor) extra per barn och ungdom med utländsk bakgrund, vilket motsvarar knappt en procent av åldersersättning för 1-18-åringar med utländsk bakgrund. Det kan jämföras med kostnadsutjämningsens äldreomsorgsmodell som kompenserar utländskt födda med fem procent för deras uppskattade högre äldreomsorgsbehov.

Bristande träffsäkerhet i skolmodellerna – beror på att olika barns och elevers behov inte beaktas?

Kompensationen för en hög andel barn med utländsk bakgrund ska bland annat utjämnas för skillnader i strukturella kostnader för grundskola och gymnasieskola. Förklaringsgraden (sambandet mellan standardkostnad och faktisk kostnad) är låg för dessa modeller i kostnadsutjämningsen; bara 49 procent för gymnasieskolan och 54 procent för grundskolan, vilket kan jämföras med 70 procent för förskolan och över 80 procent för äldreomsorgen. Som jämförelse kan nämnas att IFO-modellens förklaringsgrad på 50 procent ansågs vara så lågt att det motiverade att en påverkbar variabel införas i IFO-modellen (se SOU 2011:39).

Sveriges Kommuner och Landsting anser att kommuner med stort flyktingmottagande inte kompenseras tillräckligt i kostnadsutjämningsen. Det är anmärkningsvärt att varken grundskole- eller gymnasie modellen beaktar skillnader i elevernas behov¹, trots att en nyanländ elev har ett avsevärt större behov av stöd än en svenskfödd elev med högutbildade föräldrar.

Avsaknad av en sådan kompensation är särskilt paradoxal, eftersom skollagen ställer krav på kommunerna att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rimligen finns det minst lika stora behovsskillnader mellan kommunerna som inom kommunerna. En utredning bör därför få i uppdrag att ta förslag på hur elevernas skilda behov kan kompenseras i grundskole- respektive gymnasieskolemodellerna. Samtidigt bör delmodellen barn och ungdomar med utländsk bakgrund tas bort. På så sätt skulle kostnadsutjämningsen göras enklare och mer träffsäker.

Fler delmodeller behöver ses över

Sveriges Kommuner och Landsting vill i det följande peka på några ytterligare delmodeller, som behöver ses över.

¹ Grundskolemodellen kompenserar visserligen för modersmålsundervisning, vilket dock endast är en marginell del av behovsskillnaderna.

Ert dnr:

Påverkbar individ- och familjeomsorgsmodellen ger negativa kommunalekonomiska incitament att få ner andelen med långvarigt försörjningsstöd

Sveriges Kommuner och Landsting har vid ett flertal tillfällen påtalat problemet med att delmodellen för individ- och familjeomsorg utjämnar för faktiskt andel invånare med långvarigt ekonomiskt bistånd. För varje individ som slutar få långvarigt försörjningsstöd försämras kommunens utfall i kostnadsutjämnningen med 100 000 kronor. Det medför att kommuner som arbetar framgångsrikt med arbetsmarknadspolitiska åtgärder för personer med ekonomiskt bistånd drabbas av ett negativt utfall i delmodellen.

Förbundet anser även att det finns validitets- och reliabilitetsproblem med variabeln ”Arbetsökande utan ersättning”, som tas fram av Arbetsförmedlingen. Det är oklart vilka som ingår i definitionen och variabeln har varierat kraftigt mellan åren.

Kompensationen för kraftiga befolkningsförändringar har varit oförändrade under lång tid

Delmodellen befolkningsförändringar beaktar både kommuner som minskar respektive ökar sin befolkning kraftigt. Krympande kommuner får kompensation såväl för minskning av totalbefolkningen som i åldern 7-18 år. Ökade kommuner får ett bidrag för ökande befolkning i skolåldrarna, det vill säga 1-18 år. Dessutom får tillväxtkommuner ett eftersläpningsbidrag, som ska kompensera för att kommuner drabbas av kostnader för nya invånare från dag 1, men att intäkterna från skatter och utjämningsystem baseras på kommunens befolkning den 1 november året innan.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att följande frågor om befolkningsförändringar behöver studeras:

- Behöver kraftig befolkningsökning kompenseras förutom för skola och eftersläpning?
- Kompensationen för totalminskning av befolkningen har varit oförändrad sedan 2000. Det finns starka skäl att tro att merkostnaderna för detta har ökat.
- Varför kompenseras bara eftersläpningseffekter över 1,2 procent?
- Landstingens kostnadsutjämnning kompenserar endast för eftersläpningseffekter vid kraftig befolkningsökning. Det behöver även utredas om kraftig befolkningsökning respektive – minskning är fördyrande i övrigt.

Landsbygdskompensation räknas inte upp

Kostnadsutjämnningen kompenserar i flera delmodeller för landsbygdens merkostnader med stor yta och spridd befolkning. Här ingår exempelvis merkostnader för småskolor, skolskjuts, sjukhus, vårdcentraler och mer kostsam administration. Ingen av dessa variabler är indexerade, vilket innebär att de urholkas i takt med att verksamhetskostnaderna ökar.

Förskolemodellen kompenserar för demografi och behov i förskolan och fritidsverksamheten, men, till skillnad från delmodellerna för grundskola,

Ert dnr:

gymnasieskola och äldreomsorg, finns ingen faktor för skillnader i produktionsförutsättningarna, såsom långa avstånd och spridd befolkning. Det är, enligt Sveriges Kommuner och Landstings mening, rimligt att anta att kommuner i glesbebyggda områden har relativt sett högre kostnader, eftersom de behöver ha fler förskolor än en kommun med hög tätortsgrad, vilket de sålunda skulle kunna kompenseras för inom kostnadsutjämningsens förskolemodell.

En indikator på en sådan variabel behövs är att personaltätheten inom förskolan är betydligt högre inom glesbygdskommuner och turism- och besöksnäringkommuner. Dessa kommungrupper har i genomsnitt en personaltäthet som 20 procent högre än exempelvis förortskommuner och storstäder.

Ingen kunskap om den nya hälso- och sjukvårdsmodellen är träffsäker

År 2014 infördes en reviderad hälso- och sjukvårdsmodell. Tidigare bestod den av en kostnadsmatris för landstingens egenregistrerade vårdtunga grupper såsom exempelvis cancer och höftfrakturer och en kostnadsmatris för övrig befolkning.

Kostnadsmatrisen för vårdtunga gruppen som stod för fem procent av befolkningen och 40 procent av kostnaderna togs bort och införlivades i kostnadsmatrisen för övrig befolkning.

Denna revidering medförde stora omfördelningseffekter. Eftersom det gått några år sedan beräkningarna gjordes är det hög tid för en uppföljning av modellens träffsäkerhet. En uppföljning bör också beakta om modellens socioekonomiska faktorer är korrekta eller om det behövs införas en ohälso-variabel likt den som införts i äldreomsorgsmodellen.

Även hälso- och sjukvårdsmodellens glesbygdstillägg bör utredas. Det kan exempelvis ifrågasättas om de gjorda antagandena för små sjukhus är korrekta. En kompensation ges om befolkningsunderlaget understiger 100 000 invånare. Detta förefaller vara ett litet befolkningsunderlag mot bakgrund av behovet av ökad befolkning för att finansiera hälso- och sjukvården.

Strukturbidraget till kommuner som hade hög arbetslöshet mellan 1998 och 2002

Strukturbidraget består av tre delar i den tidigare kostnadsutjämningsen som anses vara av regionalpolitisk karaktär. För det första kompenseras kommuner och landsting med ett svagt befolkningsunderlag. För det andra ges kompensation till kommuner med stort behov av näringslivs- och sysselsättningsåtgärder. Dessa två delar togs bort från kostnadsutjämningsen 2005 då det inte ansågs möjligt att på objektiva grunder fastställa de merkostnader som uppkommer till följd av att en kommun eller ett landsting har ett svagt befolkningsunderlag eller hög arbetslöshet. Slutligen får kommuner som fick försämrat utfall med mer än 78 öres skattesats vid 2005 års förändringar i utjämningsystemet.

Ert dnr:

Kompensationen för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder baseras på arbetslösheten i respektive kommun mellan 1998 och 2002. Det kan ifrågasättas om ersättning verkligen bör ges utifrån förhållanden som rådde för femton år sedan.

LSS-utjämnningen ger svaga incitament att effektivisera verksamheten

Utjämningsystemet för LSS har inte följts upp sedan 2007. Det är väldigt följtsamt mot kostnadsutvecklingen genom konstruktionen med ett personalkostnadsindex. Detta utjämnar för 70 % av avvikelsen mellan genomsnittlig och faktisk personalkostnad för varje kommun utifrån antalet insatser. Det vore därför mycket angeläget att se över om inte skillnaderna i personalkostnader kunde tas bort eller minska i betydelse i utjämningsystemet eftersom nuvarande system leder till svaga incitament för effektiviseringar i verksamheten.

Eftersom insatser enligt Socialtjänstlagen (SoL) för funktionshindrade inte ingår i någon av utjämningsmodellerna har kommunerna idag ekonomiska incitament att välja LSS-insatser framför SoL-insatser. Många kommuner upplever detta som negativt då SoL kan vara mer flexibelt för vissa kategorier av brukare. En utjämningsmodell där man utjämnar för både LSS och SoL insatser vore därför att föredra.

I beräkning av grundläggande standardkostnaden i LSS-utjämnningen används fördelningsnycklar för att ta fram prislappar för varje insats. Anledningen är att alla 9 insatser inte särredovisas i Räkenskapssammandraget. Dessa fördelningsnycklar har inte uppdaterats sedan 2007 och är förmodligen felaktiga.

En översyn av utjämningsystemen, primärt kostnadsutjämnningen och LSS-utjämnningen bör tillsättas

Det är över fem år sedan Utjämningskommittén.08 (Fi200/07) överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 2011:39). Analyserna bakom dagens utjämningsystem bygger till stor del på dataunderlag från 2009. Mot bakgrund av den tid som gått sedan dess och bristerna i kostnadsutjämnningen och LSS-utjämnningen anser Sveriges Kommuner och Landsting att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över utjämningsystemen, med särskilt fokus på kostnadsutjämnningen och LSS-utjämnningen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande