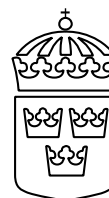


Regeringens proposition

2019/20:11



Ändringar i kostnadsutjämningsen för kommuner Prop. och landsting 2019/20:11

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 september 2019

Stefan Löfven

Ardalan Shekarabi
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ändringar i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Förslagen avser den del av det kommunalekonomiska utjämningsystemet som rör kostnadsutjämning mellan kommuner respektive mellan landsting och syftar till att systemet för kostnadsutjämning även i framtiden ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna och för landstingen.

Regeringen föreslår att den grundläggande uppbyggnaden av det nuvarande systemet och de flesta delmodellerna i huvudsak bibehålls, men att vissa förändringar och genomgående uppdateringar genomförs för att systemet i högre grad ska beakta strukturella behovs- och kostnadskillnader.

I kostnadsutjämningsen för kommuner föreslås tre nya delmodeller för kommunal vuxenutbildning, infrastruktur och skydd respektive verksamhetsövergripande kostnader. Delmodellerna för barn och ungdomar med utländsk bakgrund, befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur och löner föreslås utgå.

Vidare föreslår regeringen att delmodellen för löner i kostnadsutjämningsen för landsting ska utgå.

Ett särskilt införandebidrag föreslås för att begränsa den årliga negativa effekten för enskilda kommuner och landsting av förändringarna till 250 kronor per invånare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.....	5
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Systemet för kommunalekonomisk utjämning.....	8
4.1	Systemets syfte, bakgrund och finansiering	8
4.2	Systemets uppbyggnad	9
4.2.1	Systemet består av fem olika delar	9
4.2.2	Inkomstutjämningen utjämnar för skillnader i skattekraft	9
4.2.3	Kostnadsutjämningen utjämnar för strukturella behovs- och kostnadsskillnader	10
4.2.4	Strukturbidrag till vissa kommuner och landsting	12
4.2.5	Införandebidrag begränsar negativa effekter av förändringar i utjämningsystemet	12
4.2.6	Regleringsposten reglerar utjämningen mot anslagsnivån	12
5	Ett uppdaterat system för kostnadsutjämning	13
5.1	Behov av förändringar och uppdateringar	13
5.2	Delmodeller i kostnadsutjämningen	14
5.2.1	En ny delmodell för kommunal vuxenutbildning.....	14
5.2.2	Nya och utgående delmodeller för en mer verksamhetsorienterad modellstruktur	15
5.2.3	Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund utgår	17
6	Beräkning av kostnadsutjämningen	18
6.1	Regleringen sker i förordning.....	18
6.2	Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	18
6.3	Förskoleklass och grundskola	24
6.4	Gymnasieskola	27
6.5	Kommunal vuxenutbildning.....	30
6.6	Individ- och familjeomsorg	32
6.7	Äldreomsorg.....	34
6.8	Infrastruktur och skydd	36
6.9	Verksamhetsövergripande kostnader.....	37
6.10	Hälso- och sjukvård.....	40
6.11	Befolkningsförändringar i landsting	44
6.12	Kollektivtrafik	45
7	Införandebidrag.....	47
8	Övriga frågor.....	48

8.1	Översyn och uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning	48	Prop. 2019/20:11
8.2	Förenkling av systemet.....	49	
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	49	
10	Konsekvenser	50	
10.1	Konsekvenser för staten	50	
10.2	Konsekvenser för kommuner och landsting	50	
10.3	Övriga konsekvenser	51	
11	Författningskommentar	51	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74).....	53	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	58	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	61	
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	64	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 september 2019.		65	

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Prop. 2019/20:11

Härigenom föreskrivs att 3, 8 och 13 §§ lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här.

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift ska betalas.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskattkraft: Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.

Skatteutjämningsunderlag: Den uppräknade medelskattkraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

Medelskattesats: Varje kommuns och landstings skatteunderlag multiplicerad med dess skattesats varefter summan av de beräknade beloppen divideras med skatteunderlaget i landet. Skatteunderlaget och skattesatsen för kommuner som inte ingår i ett landsting undantas från denna beräkning.

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadsslag som anges i 8 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

Strukturkostnad: Summan av standardkostnaderna för en kommun eller ett landsting.

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2013 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra och tredje

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2019 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9–12, 15 och 16 §§.

¹ Senaste lydelse 2015:1010. Ändringen innebär bl.a. att tionde stycket tas bort.

Prop. 2019/20:11 *styckena, 12 § andra och tredje styckena samt 15 och 16 §§.*

Avgiftsökning: En avgiftsökning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2015 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9–12 §§, 13 § första och tredje styckena samt 15 och 16 §§.

8 §²

För varje kommun beräknas standardkostnaden för

1. förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),
2. förskoleklass och grundskola,
3. gymnasieskola,
4. individ- och familjeomsorg,
5. barn och ungdomar med utländsk bakgrund,
6. äldreomsorg,
7. befolkningsförändringar,
8. bebyggelsestruktur, och
5. kommunal vuxenutbildning,
7. infrastruktur och skydd, och
8. verksamhetsövergripande kostnader.

9. löner.

För varje landsting beräknas standardkostnaden för

1. hälso- och sjukvård,
2. befolkningsförändringar, och
1. hälso- och sjukvård, och
2. befolkningsförändringar.

3. löner.

En standardkostnad beräknas också för kollektivtrafik. Kostnaden fördelas mellan kommuner och landsting enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

13 §³

En kommun eller ett landsting som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.

En kommun eller ett landsting som får en avgiftsökning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av avgiftsökningen som överstiger 250 kronor per invånare.

² Senaste lydelse 2010:1043.

³ Senaste lydelse 2015:1010. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

Införandebidragen ska därefter årligen minska med 250 kronor per invånare *och bidrag* till dess *respektive bidrag* upphör. *Införandebidraget* ska därefter årligen minska med 250 kronor per invånare till dess *det* upphör. Prop. 2019/20:11

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav den 3 november 2016 en särskild utredare i uppdrag att se över systemet för kostnadsutjämning för kommuner och landsting (dir. 2016:91). Utredarens uppdrag var att överväga om systemet i tillräcklig grad fångar upp strukturella kostnadsskillnader samt vid behov föreslå förändringar. Dessutom skulle utredaren analysera om det fanns möjligheter att förenkla utjämnings- utredningen.

Utredningen överlämnade den 1 oktober 2018 betänkandet Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnings- utredningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74). Betänkandet innehåller lagförslag och förslag till förordnings- ändringar. I denna proposition presenteras lagförslagen och i avsnitt 6 redovisar regeringen på en övergripande nivå sin syn på vilka förordnings- ändringar som bör beslutas. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstans- erna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finans- departementet (Fi2018/03212/K).

Regeringen beslutade den 5 september 2019 propositionen En ny beteckning för kommuner på regional nivå och vissa frågor om regionindelning som bl.a. innehåller förslag om att beteckningen för kommuner på regional nivå ska ändras från landsting till regioner, vilket föranleder ändringar i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Ändringarna i det lagstiftningsärendet föreslås träda i kraft den 2 januari 2020 (se prop. 2018/19:162).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 augusti 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

4 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

4.1 Systemets syfte, bakgrund och finansiering

Kommunerna och landstingen ansvarar för en stor del av den offentliga verksamheten, såsom skattefinansierade välfärdstjänster inom skola, social omsorg samt hälso- och sjukvård. Samtidigt skiljer sig de ekonomiska förutsättningarna åt mellan enskilda kommuner respektive landsting. Därför har det sedan lång tid tillbaka funnits olika system för att utjämna dessa skillnader.

Det nuvarande systemet för kommunalekonomisk utjämning infördes den 1 januari 2005 (prop. 2003/04:155). Vissa förändringar har därefter gjorts i utjämningsystemet. Den senaste större ändringen i systemet, som

avsåg inkomstutjämningen, trädde i kraft den 1 januari 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 25). De senaste större ändringarna inom kostnadsutjämningen trädde i kraft den 1 januari 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 25). Prop. 2019/20:11

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att alla kommuner och landsting i landet ska kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämningsystemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet är kopplat till anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Anslaget fördelas på två anslagsposter, en för kommunerna och en för landstingen. År 2019 uppgick anslagsposten för kommunerna till 78,6 miljarder kronor och anslagsposten för landstingen till 32,0 miljarder kronor. Systemet finansieras till allra största del av statliga medel. De avgifter som vissa kommuner och landsting betalar redovisas mot anslaget.

4.2 Systemets uppbyggnad

4.2.1 Systemet består av fem olika delar

Det nuvarande systemet för kommunalekonomisk utjämning består av fem delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost. I praktiken består utjämningsystemet av två utjämningsystem, ett för kommunerna och ett för landstingen. De fem ingående delarna är desamma.

Summeras utfallet för 2019 i de fem delarna för varje kommun får 281 kommuner sammanlagt 85,0 miljarder kronor i bidrag, medan 9 kommuner sammanlagt betalar 6,5 miljarder kronor i avgifter. Summeras utfallet för 2019 inom den kommunalekonomiska utjämningen för landsting får 19 landsting och Gotlands kommun, som ingår i både utjämningen för kommuner och för landsting, sammanlagt 33,0 miljarder kronor i bidrag medan ett landsting (Stockholms läns landsting) betalar 1,0 miljard kronor i avgift.

4.2.2 Inkomstutjämningen utjämnar för skillnader i skattekraft

Inkomstutjämningen syftar till att utjämna för skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting. Utjämningen utgår från skillnaden mellan kommunens eller landstingets skatteunderlag och 115 procent av medelskattekraften i landet. Medelskattekraften utgörs av den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten per invånare i landet. De kommuner och landsting som har en skattekraft som är lägre än 115 procent av medelskattekraften får ett inkomstutjämningsbidrag. De

kommuner och landsting som har en skattekraft som är högre än 115 procent av medelskattekraften får betala en inkomstutjämningsavgift.

Storleken på bidraget eller avgiften bestäms genom att bidrags- respektive avgiftsunderlaget multipliceras med en länsvis skattesats. Den länsvisa skattesatsen består av tre delar: medelskattesatsen 2003, en korrigering för skatteväxlingar mellan kommunerna och landstingen i ett län till följd av verksamhetsöverföringar samt en faktor för kompensationsgraden i utjämnningen. Den länsvisa skattesatsen beslutas av regeringen.

Huvuddelen av inkomstutjämnningen finansieras av staten. År 2019 uppgick bidragen inom inkomstutjämnningen för kommuner till 78,0 miljarder kronor och avgifterna till 7,6 miljarder kronor. Den statliga finansieringen var således 70,4 miljarder kronor. Inom inkomstutjämnningen för landsting uppgick bidragen till 34,6 miljarder kronor och avgifterna till 1,2 miljarder kronor. Den statliga finansieringen var således 33,4 miljarder kronor. Det var elva kommuner och ett landsting som betalade en inkomstutjämningsavgift 2019.

4.2.3 Kostnadsutjämnningen utjämnar för strukturella behovs- och kostnadsskillnader

Kostnadsutjämnningens uppbyggnad

Kostnadsutjämnningen syftar till att utjämna för strukturella och opåverkbara kostnadsskillnader mellan kommuner respektive mellan landsting. Skillnaderna kan bero på att det finns olika behov av kommunal service eller på skillnader i kostnaden att producera service. Kostnadsutjämnningen består av ett antal delmodeller för olika verksamheter och kostnadslag. I varje delmodell beräknas en standardkostnad i kronor per invånare för respektive kommun eller landsting. De beräknade standardkostnaderna summeras till en strukturkostnad per kommun eller landsting. De kommuner och landsting som har en strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett kostnadsutjämningsbidrag som utgörs av mellanskillnaden. De kommuner och landsting som har en strukturkostnad som understiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får betala en kostnadsutjämningsavgift.

I kostnadsutjämnningen för kommuner finns tio delmodeller: förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, barn och ungdomar med utländsk bakgrund, äldreomsorg, befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur, löner samt kollektivtrafik. Delmodellen för kollektivtrafik är gemensam för kommuner och landsting. I kostnadsutjämnningen för landsting finns delmodellerna hälso- och sjukvård, befolkningsförändringar, löner samt kollektivtrafik.

Summan av alla bidrag i kostnadsutjämnningen är lika stor som summan av alla avgifter. Kostnadsutjämnningen är därigenom statsfinansiellt neutral. År 2019 var summan av bidragen respektive summan av avgifterna inom kostnadsutjämnningen för kommuner 8 miljarder kronor och motsvarande summa inom kostnadsutjämnningen för landsting var drygt 2 miljarder kronor. Det var 178 kommuner som fick ett kostnadsutjämningsbidrag och 112 kommuner som betalade en kostnads-

utjämningsavgift. Inom kostnadsutjämnningen mellan landstingen fick 12 landsting och Gotlands kommun ett kostnadsutjämningsbidrag och 8 landsting betalade en kostnadsutjämningsavgift. Prop. 2019/20:11

Beräkningar inom kostnadsutjämnningen

För att beräkna standardkostnaden inom delmodellerna används olika beräkningsmetoder. Valet av metod – eller kombination av metoder – för att beräkna standardkostnaden beror bl.a. på hur tydlig kopplingen är mellan behoven av den aktuella verksamheten och egenskaper hos befolkningen, t.ex. ålder. Det beror även på vilket dataunderlag som finns för att göra beräkningar. Inom delmodellerna för pedagogisk verksamhet för barn och unga finns exempelvis en tydlig och direkt koppling mellan ålder och behovet av en viss verksamhet. Inom dessa delmodeller är basen för beräkning av standardkostnaden en s.k. åldersersättning, som beräknas utifrån andelen barn i aktuell ålder i kommunen och genomsnittskostnaden per barn i landet för verksamheten. Inom andra områden är det svårare att hitta strukturella variabler som förklarar kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting, eftersom det inte finns samma tydliga och direkta koppling mellan ålder och behov av verksamhet.

Inom delmodellerna för äldreomsorg och hälso- och sjukvård används s.k. kostnadsmatriser för att beräkna standardkostnaden. I dessa matriser delas befolkningen in i olika grupper utifrån variabler såsom ålder, kön, och civilstånd, och för varje grupp beräknas en genomsnittskostnad.

Ytterligare en metod som används för att fastställa standardkostnader i kostnadsutjämnningen är beräkning av en statistiskt förväntad kostnad, utifrån strukturella variabler som har funnits samvariera med kostnader för aktuell verksamhet. Detta görs exempelvis inom delmodellen för individ- och familjeomsorg.

I vissa fall saknas ett konkret dataunderlag för beräkning av standardkostnader, trots att det handlar om företeelser som genererar merkostnader. I sådana fall förekommer det att en schablonberäkning används, som vid en samlad bedömning har ansetts ge ett rättvisande resultat. En sådan schablonberäkning tillämpas t.ex. vid beräkning av standardkostnaden för befolkningsförändringar.

Åldersersättning, kostnadsmatris, statistiskt förväntad kostnad eller schablonersättningar utgör basen i beräkningen av standardkostnader i de olika delmodellerna. I de allra flesta delmodeller beräknas också merkostnader utifrån faktorer som kan förväntas ge en högre kostnad per person i vissa kommuner eller landsting än i andra. Det kan t.ex., som i delmodellen för förskoleklass och grundskola, handla om merkostnader för gleshet eller modersmålsundervisning och svenska som andraspråk.

Beräkningen av standardkostnader sker utifrån befolkningsuppgifter per den 31 december två år före utjämningsåret. I flera av delmodellerna ska standardkostnaden räknas upp till utjämningsårets prisnivå utifrån utveckling och prognostiserad utveckling av ett prisindex. Före 2019 användes nettoprisindex vid denna uppräkningsårets prisnivå. Prognos för utveckling av nettoprisindex upphörde att beräknas efter 2018. För uppräkningsårets prisnivå används därför i nuvarande system prognostiserad utveckling av konsumentprisindex med fast ränta.

Den standardkostnad som beräknas för varje delmodell inom kostnadsutjämnningen baseras på underlag i form av olika statistiska uppgifter och beräknade värden. Till viss del görs årliga uppdateringar i de underlag som kostnadsutjämnningen baseras på, t.ex. vad gäller befolkningsstatistik och kostnadsuppgifter för vissa verksamheter, men i flera delar ligger underlag fast tills vidare. Behovet av att med jämna mellanrum se över kostnadsutjämnningen handlar dels om att uppdatera uppgifter som blivit gamla, dels om att säkerställa att de samband som tidigare funnits mellan olika variabler och strukturella kostnadsskillnader fortfarande är giltiga.

4.2.4 Strukturbidrag till vissa kommuner och landsting

Strukturbidrag utgår till vissa kommuner och landsting som kompensation för tidigare tillägg i vissa av de delmodeller som inte längre ingår i kostnadsutjämnningen eller för stora intäktsminskningar till följd av förändringar av utjämnningssystemet. Strukturbidraget utgår i ett fast årligt belopp per invånare till dessa kommuner och landsting och räknas inte upp mellan åren. År 2019 fick 61 kommuner strukturbidrag med sammanlagt 1,1 miljarder kronor. Inom utjämnningen för landsting fick fem landsting och Gotlands kommun strukturbidrag med sammanlagt 0,5 miljarder kronor.

4.2.5 Införandebidrag begränsar negativa effekter av förändringar i utjämnningssystemet

För att mildra omfördelningseffekterna till följd av regeländringar som genomfördes 2014 och 2016 infördes särskilda införandebidrag för de kommuner och landsting som fick kraftiga bidragsminskningar eller avgiftsökningar. Det innebär att kommuner och landsting gavs en viss tid att anpassa sina kostnader till förändringarna. Införandebidragen har successivt trappats ned och 2019 betalas de sista införandebidragen ut som härrör från ändringarna av utjämnningssystemet som genomfördes 2014 och 2016. Införandebidragen vid dessa ändringar begränsade den årliga effekten av en bidragsminskning eller avgiftsökning till 250 kronor per invånare, dvs. införandebidragen motsvarade den del av en negativ effekt av förändringen som översteg 250 kronor per invånare och år.

Införandebidrag för att mildra omfördelningseffekter har även använts vid tidigare omläggningar av utjämnningssystemet, exempelvis den som gjordes 2005.

4.2.6 Regleringsposten reglerar utjämnningen mot anslagsnivån

En regleringspost reglerar att de medel som riksdagen anvisar till anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämnning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, är i nivå med nettot av bidragen och avgifterna i inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag och införandebidrag. Om nettot av bidragen och avgifterna i inkomstutjämnningen,

kostnadsutjämningsbidraget och införandebidraget är mindre än medlen på anslaget utbetalas mellanskillnaden med ett enhetligt belopp per invånare som ett regleringsbidrag till respektive kommun eller landsting. I det motsatta fallet får samtliga kommuner respektive landsting betala en regleringsavgift, som också fastställs med ett enhetligt belopp per invånare. År 2019 uppgick regleringsposten till 702 kronor per invånare för kommunerna och till -193 kronor per invånare för landstingen, dvs. kommunerna fick ett regleringsbidrag och landstingen betalade en regleringsavgift.

5 Ett uppdaterat system för kostnadsutjämnings

5.1 Behov av förändringar och uppdateringar

Kostnadsutjämningsutredningen har analyserat i vilken utsträckning de olika delmodellerna i kostnadsutjämnings fångar upp strukturella behovs- och kostnadsskillnader och övervägt om vissa delmodeller behöver ändras eller utgå, och om nya delmodeller bör införas. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att systemet för kostnadsutjämnings i huvudsak uppfyller sitt syfte. Den grundläggande uppbyggnaden av systemet och de flesta delmodellerna bör därför ligga fast. Däremot finns behov av vissa förändringar för att systemet i högre grad ska fånga strukturella behovs- och kostnadsskillnader.

Utredningen har funnit att det finns behov av förändringar för att i högre grad beakta socioekonomiska faktorer och merkostnader till följd av gles bebyggelse i kostnadsutjämnings. Regeringen anser att det är viktigt att kommuner och landsting ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärd till invånarna, oberoende av bebyggelsestruktur och socioekonomiska förhållanden, och att kostnadsutjämnings därmed bör förändras för att i större utsträckning beakta detta. Förändringar behövs också för att skapa en tydligare, mer verksamhetsorienterad modellstruktur. Nya delmodeller bör därför införas och andra utgå, vissa variabler inom delmodellerna bör bytas ut och det bör ske genomgående uppdateringar av de underlag som ligger till grund för kostnadsutjämnings. Regeringen anser vidare att det är angeläget att de uppgifter som ligger till grund för kostnadsutjämnings i högre grad uppdateras årligen för att undvika att vissa delar av kostnadsutjämnings urholkas i förhållande till andra.

5.2 Delmodeller i kostnadsutjämningen

5.2.1 En ny delmodell för kommunal vuxenutbildning

Regeringens förslag: I kostnadsutjämningen för kommuner ska det införas en ny delmodell för kommunal vuxenutbildning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Arbetsförmedlingen* anför att den föreslagna modellen tycks avlasta kommuner som i någon mening kan sägas ha mer utmanande förutsättningar och att modellen skapar förutsättningar för att bedriva en mer likvärdig vuxenutbildning. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att förslaget är både viktigt och bra, inte minst med tanke på den förmodat ökade anhöriginvandringen de närmsta åren. *Laholms kommun* m.fl. anför att nettokostnaderna för vuxenutbildning förväntas öka när den statliga finansieringen minskar och att det är av vikt att det finns med i den nya kostnadsutjämningen.

Några remissinstanser avstyrker förslaget. *Lidingö kommun* m.fl. anser att en stor del av de ökade kostnaderna för kommunal vuxenutbildning inklusive svenska för invandrare (sfi) har sin grund i statliga beslut och regelverk. Det bör därför enligt kommunen vara en större grad av statlig finansiering snarare än en omfördelning av kommunala medel. Bland andra *Svedala* och *Vellinge kommuner* menar att modellen riskerar att utjämna för ambitionsnivåer i andra skolformer.

Skälen för regeringens förslag: Kommuner ska enligt 20 kap. 3 § skollagen (2010:800) erbjuda grundskole- och gymnasieutbildning för vuxna och ge möjlighet för nyanlända och personer över 16 år som fått uppehållstillstånd att studera svenska genom sfi. Kommunal vuxenutbildning är en av få obligatoriska verksamheter som inte omfattas av det nuvarande kostnadsutjämningsystemet. År 2016 uppgick kommunernas sammanlagda nettokostnader för grundskole- och gymnasieutbildning för vuxna samt sfi till ca sex miljarder kronor. Samtidigt finns stora skillnader i behov av vuxenutbildning mellan landets kommuner. Dessa behovskillnader liksom nettokostnaderna för verksamheten förväntas framöver öka enligt utredningen, vilket även flera kommuner och *Arbetsförmedlingen* konstaterar i sina remissvar.

Regeringen anser mot denna bakgrund, till skillnad från bl.a. *Lidingö*, *Svedala* och *Vellinge kommuner*, att det finns behov av utjämning och att en delmodell för kommunal vuxenutbildning bör införas. Regeringen anser att skillnaderna i behov av vuxenutbildning till stor del beror på strukturella faktorer och bedömer, till skillnad från *Svedala* och *Vellinge kommuner*, att risken för att den nya delmodellen skulle utjämna för ambitionsnivåer i andra skolformer är liten. Kommuner kan få statlig ersättning för vissa kostnader för nyanlända personer enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar. För att undvika att det sker en dubbelkompensation för personer som kommunerna kan få en statlig ersättning för avser regeringen att göra en justering i beräkningen av behov av sfi i förhållande till utredningens förslag, som beskrivs i avsnitt 6.5. Med denna justering anser regeringen, till skillnad

5.2.2 Nya och utgående delmodeller för en mer verksamhetsorienterad modellstruktur

Regeringens förslag: I kostnadsutjämnningen för kommuner ska det införas nya delmodeller för infrastruktur och skydd samt för verksamhetsövergripande kostnader.

Delmodellerna för befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur och löner ska utgå.

I kostnadsutjämnningen för landsting ska delmodellen för löner utgå.

Regeringens bedömning: De komponenter som ingår i de delmodeller som ska utgå bör överföras till andra delmodeller.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, bl.a. *Migrationsverket* samt *Heby*, *Sunne*, *Värmdö* och *Västerås kommuner*, tillstyrker eller har inga invändningar mot det.

Några remissinstanser, bl.a. *Huddinge kommun*, anser att lönomodellen bör finnas kvar som en egen delmodell eftersom det blir svårare att skilja löneskillnader från andra strukturella skillnader när den fördelas ut. Andra remissinstanser, bl.a. *SmåKom* och *Herrljunga* och *Marks kommuner* samt *Blekinge* och *Skåne läns landsting*, anser att utjämning för löner bör utgå ur systemet. Några av dessa remissinstanser menar att modellen kompenserar de kommuner som har en hög konkurrens om arbetskraft men inte de kommuner som har ett bristande utbud av arbetskraft, trots att det senare också kan driva upp lönenivån. Blekinge och Skåne läns landsting anser att det inte går att avgöra hur stor del av skillnaderna som är strukturellt betingade och vad som är ambitionsrelaterat och att det därför inte ska utjämnas för lönekostnadsskillnader.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En verksamhetsorienterad modellstruktur motiverar nya delmodeller

Kostnadsutjämnningens nuvarande modellstruktur innefattar delmodeller som är såväl verksamhetsorienterade som kommun- respektive landstingsövergripande. I utredningen framförs att en nackdel med detta är att det inte går att samla alla komponenter som är relevanta för en viss verksamhet i delmodeller. Regeringen delar utredningens bedömning att en mer verksamhetsorienterad modellstruktur är önskvärd eftersom det ger en mer samlad bild över vilka komponenter som påverkar en viss verksamhet. Av den redovisning som sker av utfallet i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet genom Statistiska centralbyråns publicering går det att se de olika komponenterna i beräkningen av standardkostnad i delmodellerna. Regeringen ser därför inte, till skillnad från *Huddinge kommun*, att svårighet att särskilja lönekostnadsskillnader är ett hinder för att fördela ut komponenter. Regeringen avser därför att i den utsträckning det är möjligt fördela ut komponenter på respektive verksamhetsmodell.

De verksamhetsnära komponenterna i kostnadsutjämnningen för kommunerna inom delmodellerna för befolkningsförändringar och löner bör därför överföras till delmodellerna för respektive verksamhet.

När det gäller kostnadsutjämnningen för landstingen bör compensationen för skillnader i lönekostnader föras över till delmodellen för hälso- och sjukvård.

Eftersom det finns komponenter som är av övergripande natur är det inte möjligt att skapa en struktur som är helt verksamhetsorienterad. Regeringen föreslår därför, i enlighet med utredningens förslag, att de delar inom kostnadsutjämnningen för kommuner som inte kan fördelas ut ska samlas i en delmodell för verksamhetsövergripande kostnader. I den nya delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader bör compensation för befolkningsminskning, eftersläpning av intäkter, administration, uppvärmning och byggnation inkluderas. Komponenterna administration, uppvärmning och byggnation bör överföras från delmodellen för bebyggelsestruktur. Komponenterna befolkningsminskning och eftersläpning av intäkter bör överföras från delmodellen för befolkningsförändringar.

Regeringen föreslår även att en ny delmodell för infrastruktur och skydd ska införas, i enlighet med utredningens förslag om en mer verksamhetsorienterad modellstruktur. I delmodellen bör komponenterna gator och vägar samt räddningstjänst ingå. Dessa komponenter bör överföras från delmodellen för bebyggelsestruktur.

Delmodellerna för befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur och löner inom kostnadsutjämnningen för kommuner bör utgå eftersom de ingående komponenterna i dessa delmodeller förs över till andra delmodeller. Av samma skäl bör delmodellen för löner utgå ur kostnadsutjämnningen för landsting.

Den förändrade modellstruktur som föreslås leder inte till några förändringar i ekonomiskt utfall eftersom det bara handlar om var de olika delkomponenterna redovisas.

Utjämnning för skillnader i lönekostnader

De nuvarande delmodellerna för löner utjämnar för skillnader i lönekostnader mellan kommuner respektive mellan landsting. Flera remissinstanser, bl.a. *SmåKom*, ifrågasätter om det alls bör ske någon compensation för lönekostnadsskillnader. Det finns enligt regeringens mening strukturella faktorer som motiverar utjämnning för skillnader i lönekostnader, bl.a. lokal efterfrågan på och konkurrens om arbetskraft och lokalt levnadsomkostnadsläge. Utjämnningen inom de nuvarande delmodellerna för löner utgår från en statistiskt förväntad lönenivå utifrån strukturella faktorer, och inte den faktiska lönenivån. Regeringen anser därför, till skillnad från *Blekinge* och *Skåne läns landsting*, att det i huvudsak är strukturellt betingade och inte ambitionsrelaterade skillnader som beaktas.

Utredningens utvärdering av lönemodellen för kommuner visar att det finns betydande löneskillnader mellan kommunerna. Utvärderingen visar också att de faktorer som används i beräkningen av utjämnningen för skillnader i lönekostnader för närvarande i hög grad förklarar skillnader i lönekostnader mellan kommunerna. Regeringen anser, till skillnad från

bl.a. *Marks kommun*, att delmodellen väsentligen fångar upp de strukturella faktorer som bidrar till lönekostnadsskillnader. Utredningen har även prövat om höga löner förklaras av skillnader i ekonomiska möjligheter, men har funnit att även om hänsyn tas till skillnader i intäkter finns bestående strukturella skillnader i löneläget. När det gäller skillnader i lönekostnader mellan landstingen konstaterar utredningen att dessa visserligen är mindre än skillnaderna i löner mellan kommunerna, men att skillnader föreligger och att utjämning därför bör ske. Regeringen instämmer i utredningens bedömning avseende behov av utjämning för skillnader i lönekostnader och anser, till skillnad från bl.a. *SmåKom* och *Blekinge läns landsting*, att det är motiverat att även fortsättningsvis utjämna för skillnader i lönekostnader mellan såväl kommuner som mellan landsting.

5.2.3 Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund utgår

Regeringens förslag: Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund ska utgå ur kostnadsutjämningen för kommuner.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Migrationsverket* och *Statskontoret* samt *Gällivare* och *Uppsala kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Göteborgs kommun avstyrker förslaget eftersom kommunen anser att delmodellen tar hänsyn till att det på gruppnivå finns särskilda behov inom socioekonomiskt utsatta områden som medför merkostnader och att dessa inte enbart fångas på individnivå. Även *Malmö kommun* lyfter fram att delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund tar hänsyn till skillnader på områdesnivå, till skillnad från den socioekonomiska kompensation som utredningen föreslår ska införas i kostnadsutjämningen i stället, och ser detta som en svaghet med förslaget. *Burlövs kommun* anför att delmodellen enbart ska tas bort om den socioekonomiska variabeln i övriga delmodeller kompenseras fullt ut.

Skälen för regeringens förslag: Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund ska kompensera för merkostnader till följd av ett ökat behov av stödinsatser inom förskola, grundskola och gymnasieskola som utländsk bakgrund kan ge upphov till. Med utländsk bakgrund avses invånare i åldern 0–19 år som är födda utanför Norden eller utanför EU15, dvs. de femton länder som utgjorde Europeiska unionen före utvidgningen 2004, eller är födda inom Norden eller EU15 och har minst en förälder som inte är det. Utredningen påpekar att barn och ungdomar med utländsk bakgrund således kan innefatta såväl en ungdom som kom från Syriens inbördeskrig år 2015 som en ungdom född i Sverige av föräldrar från f.d. Jugoslavien. Båda inkluderas i dag i definitionen men det faktiska stödbehovet skiljer sig åt. Utredningen anser att den nuvarande utformningen av delmodellen och definitionen av utländsk bakgrund inte kan anses vara träffsäker i förhållande till de merkostnader som den är tänkt att kompensera för.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning och anser att socioekonomiska förhållanden är en mer relevant grund för kostnadsutjämning än härkomst. Regeringen bedömer vidare att socioekonomiska skillnader bör beaktas inom ramen för de verksamhetsorienterade delmodellerna, i enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2. Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från bl.a. *Göteborgs och Burlövs kommuner*, att delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör utgå. Regeringen bedömer att de sammanvägda effekterna av förändringarna inom kostnadsutjämningen som föreslås i denna proposition, i form av en förstärkt socioekonomisk kompensation i systemet, kommer att väga upp borttagandet av delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

6 Beräkning av kostnadsutjämningen

6.1 Regleringen sker i förordning

De förändringar i kostnadsutjämningen som redovisas i detta avsnitt avses att beslutas av regeringen genom förordningsändringar.

6.2 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet bör kompensation för skillnader i behov i varje kommun beräknas med två nya index, ett för behov av förskola och ett för behov av fritidshem. Indexet för behov av förskola bör baseras på variablerna pendling över kommungräns, inklusive gränspendling till Norge och Danmark, andel barn med ensamstående föräldrar och andel barn med högutbildade föräldrar. Indexet för behov av fritidshem bör baseras på variablerna pendling över kommungräns, inklusive gränspendling till Norge och Danmark, och andel barn med högutbildade föräldrar.

Statens skolverk bör inte ges i uppdrag att genomföra en undersökning om genomsnittlig vistelsetid i förskola.

Kompensation för gles bebyggelse, socioekonomiska skillnader och kraftig minskning av antal barn i åldern 1–5 år bör införas som nya komponenter i delmodellen.

I beräkningen av kompensation för lönekostnadsskillnader inom förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet bör lönekostnadsindexet och lönekostnadsandelen uppdateras.

Det belopp som används i beräkningen av kompensation för kraftig ökning av antal barn i åldern 1–5 år bör uppdateras.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen föreslår dock att Statens skolverk, nedan Skolverket, ges i uppdrag att genomföra en undersökning om vistelsetid i

förskola. I utredningens förslag ingår inte gränspendling i beräkningen av index för behov av förskola och behov av fritidshem.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Skolverket* samt *Kalmar* och *Marks kommuner* tillstyrker i huvudsak eller har inga invändningar mot förslaget. *SmåKom* tillstyrker förslaget som helhet och menar bl.a. att det är nödvändigt att glesbygdsförhållanden beaktas i utjämningen, vilket även *Bergs* och *Vindelns kommuner* är positiva till. Flera remissinstanser, bl.a. *Lärarnas Riksförbund* och *Askersunds kommun*, är positiva till att utjämning görs på socioekonomisk grund och *Södertälje kommun* påpekar att utjämningen bör ta hänsyn till skillnader i behov utöver vad som går att avläsa i strikta kostnads-skillnader.

Några remissinstanser, bl.a. *Burlövs*, *Norrköpings* och *Stockholms kommuner*, är kritiska till det föreslagna indexet för behov av förskola eftersom de anser att vistelsetiden inte bestäms av om föräldrar pendlar över kommungräns, utan av pendlingstid eller pendlingsavstånd. Variabeln pendling över kommungräns skulle enligt kommunerna missgynna till ytan större kommuner. *Eda* och *Malmö kommuner* anser att de som pendlar över landsgräns bör ingå i variabeln pendling över kommungräns. Några remissinstanser, bl.a. *Jönköpings kommun*, påpekar att det är viktigt att uppgifter avseende vistelsetider uppdateras så snart som möjligt. *Eskilstuna kommun* anför att beräkningen av förväntat behov av förskola och annan pedagogisk verksamhet genom att mäta behov efter vistelsetid i stället för inskrivningsgrad inte tar full hänsyn till nyanländas behov av förskola.

Flera remissinstanser, bl.a. *Hässleholms kommun*, anser att det är positivt att en kompensation för skillnader i socioekonomi införs i delmodellen eftersom det bedöms skapa mer likvärdiga förutsättningar. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Riksrevisionen* samt *Vallentuna*, *Vaxholms* och *Vellinge kommuner*, avstyrker att en kompensation för skillnader i socioekonomi införs eftersom ett införande trots att utredningen inte har kunnat se ett samband mellan svag socioekonomi och högre nettokostnader enligt dessa remissinstanser skulle utgöra ett avsteg från principen att systemet endast ska beakta påvisbara kostnadsskillnader. *Statskontoret* konstaterar att kommuner är skyldiga att fördela resurser inom skolan utifrån barnens och elevernas förutsättningar och behov. Myndigheten för ett resonemang om såväl fördelar som nackdelar med att införa socioekonomisk kompensation i delmodellerna för skolväsendet i kostnadsutjämningen, bl.a. av de skäl som ovan nämns.

Skolverket framhåller att myndigheten inte bedömer det som lämpligt att samla in uppgifter om vistelsetid i förskola från kommunerna, bl.a. mot bakgrund av att det skulle leda till en ökad uppgiftslämnarbörda för kommunerna. *Skolverket* för vidare fram att en föräldraenkät om vistelsetider blir mycket kostsam.

Skälen för regeringens bedömning

Delmodellens nuvarande utformning

I den nuvarande delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet är grunden för standardkostnaden en ålderssättning som beräknas utifrån andelen barn i åldern 1–5 år respektive 6–12 år i

Prop. 2019/20:11 kommunen och den genomsnittliga kostnaden i landet för de aktuella verksamheterna. Till detta görs tillägg och avdrag för skillnader i behov av förskola och fritidshem.

Ny beräkning av skillnader i behov av förskola och fritidshem

Tillägg och avdrag för skillnader i behov av förskola och fritidshem beräknas i nuvarande system för att kompensera för skillnader i vistelsetid i förskola respektive inskrivningsgrad i fritidshem. Kompensationen för skillnader i vistelsetider i förskola baseras på en föräldraenkät från 2005 och compensationen för skillnader i inskrivningsgrad i fritidshem baseras på registerdata från Skolverket och uppdateras årligen. Varje kommun har tilldelats sin kommungrupps genomsnittliga vistelsetid respektive inskrivningsgrad enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kommungruppsindelning som gällde för åren 2005 respektive 2011. De beräknade behoven av förskola respektive fritidshem redovisas i form av två index.

Regeringen anser att det är angeläget att de kommungruppsvisa indexen för behov av förskola och fritidshem byts ut mot index som på ett mer rättvisande sätt uppskattar ett strukturellt behov av förskola och fritidshem i respektive kommun. Index för behov av förskola bör baseras på en förväntad vistelsetid utifrån de strukturella variabler som utredningen har funnit samvariera med vistelsetider i förskola: pendling över kommungräns, andel barn med ensamstående föräldrar och andel barn med högt utbildade föräldrar. Några remissinstanser, bl.a. *Norrköpings* och *Stockholms kommuner*, för fram att variabeln pendling över kommungräns inte fångar behovet av förskola på ett rättvisande sätt, eftersom den missgynnar till ytan stora kommuner, och att pendlingstid eller pendlingsavstånd vore mer rättvisande. Av de analyser av olika strukturella variabler som utredningen har genomfört framgår att de tre föreslagna variablerna ger den högsta förklaringsgraden för skillnader i vistelsetid. Analyserna visar att om variabeln pendling över kommungräns ersätts med genomsnittligt pendlingsavstånd minskar modellens förklaringsgrad. Det saknas tillgänglig statistik över pendlingstid och en analys av en sådan variabel kan därmed inte göras. Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens bedömning att de föreslagna variablerna är lämpliga för att fånga behovet av förskola och att de bör ligga till grund för beräkningen av index för behov av förskola. Regeringen instämmer dock i bl.a. *Eda* och *Malmö kommuners* synpunkt att det i beräkningen bör tas hänsyn till gränspendling. Detta har marginell betydelse för modellens övergripande förklaringsgrad men för enskilda kommuner ger det en viss påverkan på standardkostnaden och regeringen anser därför att en sådan justering är motiverad.

Regeringen kan konstatera att utredningen inte har kunnat hitta strukturella variabler som i tillräcklig grad förklarar skillnader i inskrivningsgrad i förskola, trots att flera kontrollvariabler undersökts. *Eskilstuna kommun* anför att detta leder till att den föreslagna modellen inte tar full hänsyn till nyanländas behov av förskola. Regeringen bedömer dock att detta perspektiv omhändertas genom införandet av en kompensation för socioekonomiska skillnader i delmodellen.

När det gäller behov av fritidshem visar utredningens analyser att det finns ett samband mellan inskrivningsgrad och variablerna pendling över kommungräns och andel barn med högutbildade föräldrar. Indexet för behov av fritidshem bör därför baseras på strukturellt förväntad inskrivningsgrad utifrån dessa variabler.

I beräkningen av tillägg och avdrag för skillnader i behov av förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet anser regeringen, liksom utredningen, att behovsindexen bör multipliceras med kommunens åldersersättning i stället för, som i nuvarande modell, genomsnittskostnaden per invånare.

I den nuvarande modellen grundar sig det kommungruppsvisa indexet för behov av förskola på vistelsetider från en föräldraenkät som Skolverket genomförde 2005. Utredningens analyser av skillnader i vistelsetider utgår från en föräldraenkät från 2012. Regeringen anser, i likhet med *Jönköpings kommun*, att det är önskvärt att underlaget avseende vistelsetider är så aktuellt som möjligt. Vid en kommande översyn av kostnadsutjämnningen bör underlaget för utjämnning av vistelsetider baseras på ett mer aktuellt underlag. Mot bakgrund av de nackdelar som en föräldraenkät om vistelsetider i förskola samt ökad statistikinsamling från kommunerna innebär, vilket också påpekas av *Skolverket* i myndighetens remissvar, avser regeringen i nuläget inte att besluta om ett sådant uppdrag till Skolverket.

Kompensation för merkostnader i glesbygd införs

I nuvarande kostnadsutjämnning beräknas kompensation för merkostnader i glesbygd i delmodellerna för grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, räddningstjänst, hälso- och sjukvård och bebyggelsestruktur. Utredningen har kunnat fastslå att det finns ett samband mellan gles bebyggelse och högre nettokostnader även för förskola. Regeringen anser, i likhet med *Bergs* och *Vindelns kommuner* samt *Lärarnas Riksförbund*, därför att det är motiverat att införa en kompensation för merkostnader i glesbygd i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. En sådan kompensation i delmodellen skulle öka symmetrin i kostnadsutjämnningen och bör ske trots att kostnadsskillnaderna är förhållandevis små.

Kompensationen bör beräknas utifrån ett förväntat behov av små förskolor, utifrån geografi och bosättningsmönster, relaterat till en av utredningen beräknad merkostnad för små förskolor. Utredningen har i beräkningen av förväntat behov av små förskolor använt Tillväxtverkets modell Struktur. I beräkningen har en fiktiv utplacering av förskolor gjorts utifrån var barn i åldern 1–5 år är bosatta och antaganden om ett rimligt längsta avstånd till en förskola. Utifrån de beräknade merkostnaderna för gleshet har ett kommunspecifikt index tagits fram. Regeringen anser att kompensationen för gleshet bör baseras på detta index. Indexet bör ligga fast över tid och relateras till åldersersättningen i beräkningen av kompensation för gleshet, för att kompensationen inte ska urholkas i förhållande till övriga delar i kostnadsutjämnningen.

Kompensation för socioekonomiska skillnader införs

Utredningen har övervägt om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig utsträckning i nuvarande kostnadsutjämnning. Utredningen noterar

att det råder konsensus om socioekonomins betydelse i skolväsendet och konstaterar samtidigt att det inte går att påvisa att kommuner som har sämre socioekonomiska förutsättningar har högre kostnader för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Det kan finnas flera anledningar till detta enligt utredningen, t.ex. att möjligheten till finansiering av verksamheten är mindre i socioekonomiskt utsatta kommuner. Enligt 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800) ska kommunerna fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Många kommuner baserar sin resursfördelning inom förskola och skola på socioekonomiska faktorer enligt preliminära resultat från en undersökning som SKL har genomfört och som utredningen har tagit del av. Regeringen, liksom bl.a. *Södertälje kommun*, delar utredningens bedömning att även strukturella behovsskillnader, inte bara kostnadsskillnader, kan utgöra skäl för utjämning. Detta sker redan i delmodellen för äldreomsorg som kompenserar för skillnader i behov av att tillhandahålla äldreomsorg på andra språk än svenska. Regeringen anser, i likhet med bl.a. *SmåKom, Lärarnas Riksförbund* och *Askersunds kommun*, att det är motiverat att införa en kompensation för socioekonomiska skillnader i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet för att stärka förutsättningarna att tillhandahålla en likvärdig förskola.

Riksrevisionen avstyrker förslaget och menar att det innebär ett avsteg från de principer som vanligen tillämpas inom kostnadsutjämningen, eftersom utredningen inte har kunnat se ett samband mellan socioekonomi och kostnader. Riksrevisionen anför att de krav och önskemål som staten vill ställa på verksamheten i första hand bör uttryckas i lagstiftning eller genom andra ställningstaganden från statsmakternas sida och att staten inte bör försöka påverka kommunernas prioriteringar via kostnadsutjämningen. Regeringen konstaterar att skolväsendets kompensatoriska uppdrag tydligt framgår i skollagen. I 1 kap. 4 § skollagen anges att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov och att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning (1 kap. 8 §) och utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Regeringen anser att kommunernas förutsättningar att leva upp till lagens krav blir mer likvärdiga om resurserna i större utsträckning fördelas efter behov. Riksrevisionen ifrågasätter även meningen med en socioekonomisk kompensation eftersom det inte finns några garantier för att de tillkommande resurserna kommer den pedagogiska verksamheten till del. Regeringen vill framhålla att utjämningsystemet i sin helhet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting, inte till att styra medel till vissa verksamheter.

Regeringen bedömer att den socioekonomiska kompensationen bör baseras på ett genomsnittligt socioekonomiskt tillägg per barn i åldern 1–5 år i riket i enlighet med utredningens förslag och ett socioekonomiskt index som tas fram årligen för varje kommun. Det socioekonomiska indexet bör spegla föräldrars inkomststandard, utbildningsbakgrund samt vistelsetid i Sverige.

Tillägg och avdrag för kraftig ökning av antal barn i åldern 1–5 år beräknas i nuvarande system i delmodellen för befolkningsförändringar. En kompensation ges till kommuner med ett fast belopp för den del av ökningen av antalet barn i åldern 1–5 år under en femårsperiod som överstiger ett visst gränsvärde. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2 bör kompensationen för kraftig ökning av antalet barn i åldern 1–5 år överföras till delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Kompensationsbeloppet bör uppdateras i enlighet med utredningens förslag och årligen räknas upp med ett prisindex, för att undvika att kompensationen urholkas i förhållande till övriga delar i kostnadsutjämnningen.

Kompensation för kraftiga befolkningsökningar ges i nuvarande system även för åldersgruppen 7–18 år. För denna åldersgrupp ges dessutom kompensation vid kraftig befolkningsminskning, för kvardröjande fasta kostnader. Motsvarande kompensation saknas för åldersgruppen 1–5 år. Utredningen har funnit att det finns en statistiskt signifikant samvariation mellan minskande antal barn i åldern 1–5 år och högre nettokostnader. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med bl.a. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* samt *Göteborgs* och *Laxå kommuner*, att kommuner bör kompenseras också för en kraftig minskning av antal barn i åldern 1–5 år. Kompensationen bör vara symmetrisk med den för en kraftig ökning av barn i åldern 1–5 år vad gäller gränsvärden och nivån på kompensationen.

Kompensation för lönekostnadsskillnader överförs och uppdateras

Tillägg och avdrag för skillnader i lönekostnader beräknas i nuvarande system inom ramen för delmodellen för löner. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2 bör kompensation för lönekostnadsskillnader inom förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet överföras till delmodellen.

I den nuvarande delmodellen för löner beräknas tillägg och avdrag för skillnader i lönekostnader genom att standardkostnaden i berörda delmodeller multipliceras med en för verksamheten fastställd lönekostnadsandel och kommunens lönekostnadsindex. Indexet beräknas utifrån variablerna andel av befolkningen som inte arbetar i kommun eller landsting, priset för bostadsrätter i länet och taxeringsvärdet för småhus i kommunen. Utredningen har kunnat konstatera att den nuvarande beräkningen av lönekostnadsindex för kommuner har en hög förklaringsgrad. Utredningen har uppdaterat de ingående variablerna för beräkning av lönekostnadsindex. Regeringen anser att den uppdaterade beräkningen av lönekostnadsindex bör ligga till grund för beräkning av tillägg och avdrag för skillnader i lönekostnader.

Regeringen anser vidare att de femton år gamla lönekostnadsandelar som används i nuvarande beräkning bör uppdateras i enlighet med utredningens förslag. Detta innebär för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet att lönekostnadsandelen minskar jämfört med den nuvarande modellen.

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsmodellen för förskoleklass och grundskola bör det göras en uppdatering av underlagen som används för beräkning av kompensation för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt för små skolor och skolskjutsar.

I beräkningen av kompensation för lönekostnadsskillnader inom förskoleklass och grundskola bör lönekostnadsindexet och lönekostnadsandelen uppdateras.

Det belopp som används i beräkningen av kompensation för kraftiga förändringar av befolkningen i åldern 7–15 år bör uppdateras och kompensationen bör utvidgas till att innefatta befolkningen i åldern 6–15 år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Skolverket*, *Hultsfreds* och *Smedjebackens kommuner* tillstyrker i huvudsak förslaget eller har inga invändningar mot det.

En stor andel av remissinstanserna, bl.a. *Arjeplogs*, *Osby*, *Södertälje* och *Värnamo kommuner*, anser att statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling bör överföras till det generella statsbidraget och att socioekonomisk kompensation bör införas i delmodellen. Remissinstanserna anför bl.a. att kompensation inom ramen för kostnadsutjämningsmodellen har större förutsägbarhet och varaktighet än ett riktat statsbidrag och att det bör finnas enhetlighet i de pedagogiska delmodellerna. *Skolverket* och *Malmö kommun* anser att det riktade statsbidraget för likvärdig skola inte utgör något hinder mot att införa en kompensation för socioekonomiska skillnader i delmodellen för förskoleklass och grundskola.

Skälen för regeringens bedömning

Delmodellens nuvarande utformning

I den nuvarande delmodellen för förskoleklass och grundskola är basen för standardkostnaden en åldersersättning som beräknas utifrån andelen barn i åldern 6–15 år i kommunen och den genomsnittliga kostnaden i riket för åldersgruppen. Till åldersersättningen görs tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt för små skolor och skolskjutsar.

Normkostnaden för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk uppdateras

Merkostnaden för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk räknas i nuvarande modell fram utifrån ett normbelopp för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk och antal elever i åldern 7–15 år med utländsk bakgrund i kommunen. Uppgift om antalet elever med utländsk bakgrund uppdateras årligen men normbeloppet, som uttrycks i kronor per invånare i åldern 7–15 år, har inte uppdaterats sedan 2014. Regeringen anser att det finns behov av att uppdatera normbeloppet. Det bör, liksom i nuvarande modell, baseras på antalet heltidstjänster för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk i riket, genom-

snittlig lön för grundskolelärare i riket samt antalet elever som deltog i dessa verksamheter i riket. Regeringen anser att normbeloppet årligen bör räknas om utifrån aktuell statistik för att inte kompensationen för merkostnaderna för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk ska urholkas i förhållande till övriga delar av kostnadsutjämnningen.

Beräkningen för små skolor och skolskjutsar uppdateras

Kompensationen för små skolor och skolskjutsar ges i nuvarande modell till kommuner i glesbygd dels för att de kan behöva ha enheter som antas vara för små för att kunna drivas till en genomsnittlig kostnad, dels för kostnader för skolskjuts vid långa avstånd till en skola. Underlaget för beräkning av merkostnader för små skolor och skolskjutsar har inte uppdaterats sedan 2014.

Utredningen har gjort en uppdatering av gleshetsberäkningarna i Tillväxtverkets modell Struktur med aktuell befolkningsstatistik och geografiskt boendemönster samt en ny utplacering av fiktiva enheter. I beräkningen har årskursindelningen för grundskolor ändrats från årskurs F–5 och 6–9 till årskurs F–6 och 7–9, för att bättre stämma överens med dagens årskursindelning. Vidare har de kompensationsbelopp som används i beräkningen räknats upp utifrån kostnadsutvecklingen. De beräknade merkostnaderna för respektive kommun har räknats om till ett index. Regeringen anser att respektive kommuns kompensation för små skolor och skolskjutsar fortsättningsvis bör beräknas utifrån detta index. Indexet bör ligga fast över tid och relateras till ålderssättningen i beräkningen av kompensationen, för att kompensationen inte ska urholkas i förhållande till övriga delar i kostnadsutjämnningen.

Kompensation för lönekostnadsskillnader överförs och uppdateras

Tillägg och avdrag för skillnader i lönekostnader beräknas i nuvarande system inom ramen för delmodellen för löner. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2 bör kompensation för lönekostnadsskillnader inom förskoleklass och grundskola överföras till delmodellen. Som anförs i avsnitt 6.2 bör beräkningen av lönekostnadsindex och lönekostnadsandelen uppdateras i enlighet med utredningens förslag. För förskoleklass och grundskola minskar lönekostnadsandelen jämfört med den nuvarande modellen.

Kompensation för befolkningsförändringar överförs och uppdateras

Tillägg och avdrag för kraftiga förändringar i befolkningen i åldern 7–15 år beräknas i nuvarande system i delmodellen för befolkningsförändringar. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2 bör kompensationen för kraftiga förändringar i befolkningen i åldern 7–15 år föras över till delmodellen för förskoleklass och grundskola. Kompensation ges för såväl kraftig minskning som kraftig ökning av antalet barn i åldern 7–15 år. Kompensationen bör utvidgas till att omfatta barn i åldern 6–15 år. Regeringen anser att det ersättningsbelopp som används i beräkningen bör uppdateras i enlighet med utredningens förslag och därefter årligen räknas upp med ett prisindex för att undvika att kompensationen urholkas i förhållande till övriga variabler i kostnadsutjämnningen.

Regeringen anser, i likhet med bl.a. *Skolverket* samt *Södertälje* och *Värnamo kommuner*, att det är motiverat att omfördela medel utifrån socioekonomiska förutsättningar. Skälen till detta anförs i avsnitt 6.2. Riksdagen har fattat beslut om ett statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklass och grundskola som fördelas utifrån socioekonomiska förhållanden i kommunen (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125). Mot bakgrund av detta instämmer regeringen, till skillnad från Skolverket och *Malmö kommun*, i utredningens bedömning att ett införande av kompensation för socioekonomiska skillnader i delmodellen i nuläget riskerar att innebära en dubbelkompensation. Fullt utbyggt kommer statsbidraget att utgöra en väsentlig andel av nettokostnaderna för förskoleklass och grundskola. Regeringen avser därför inte i nuläget föra in en socioekonomisk kompensation i kostnadsutjämnings. Regeringen vill dock betona vikten av att det finns förutsättningar för stärkt likvärdighet i förskoleklass och grundskola, bl.a. genom att statligt stöd till kommuner fördelas utifrån socioekonomiska faktorer.

En stor andel av remissinstanserna, bl.a. *Arjeplogs* och *Södertälje kommuner*, anser att statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling bör överföras till det generella statsbidraget och att socioekonomisk kompensation i stället bör införas i delmodellen för förskoleklass och grundskola i kostnadsutjämnings. Det är regeringens uppfattning att generella statsbidrag ska vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn. Regeringen avser mot den bakgrunden att se över möjligheten att minska antalet riktade statsbidrag samt se över möjligheterna att förenkla utformningen och minska administrationen i de fall där det är lämpligt. Inom utbildningsområdet fortsätter den översyn av de riktade statsbidragen som påbörjades under den förra mandatperioden. Arbetet fortsätter även inom ramen för Valfärdskommissionen, som regeringen avser att tillsätta under hösten 2019. Regeringen ser dock samtidigt att det finns behov av att i viss utsträckning rikta statsbidrag till verksamhetsområden med stora utvecklingsbehov. Regeringen avser inte att inom ramen för detta lagstiftningsärende göra en sådan överföring av bidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling som remissinstanserna förordar.

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsprogrammet för gymnasieskola bör beräkningen av programvalsfaktorn inkludera samtliga invånare i åldern 16–18 år.

Kostnadsunderlaget för introduktionsprogrammen bör uppdateras. Skolverket bör inte ges i uppdrag att årligen samla in uppgifter om kostnader för introduktionsprogrammen.

Kompensationen för merkostnader för gymnasieskola i glesbygd bör justeras och uppdateras.

I beräkningen av kompensation för lönekostnadsskillnader inom gymnasieskola bör lönekostnadsindexet och lönekostnadsandelen uppdateras.

Det belopp som används vid beräkning av kompensation för kraftiga förändringar av befolkningen i åldern 16–18 år bör uppdateras.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. Utredningen föreslår dock att Skolverket årligen ska samla in uppgifter om kostnader för introduktionsprogrammen.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, bl.a. *Göteborgs* och *Högsby kommuner* samt *SmåKom*, tillstyrker i huvudsak eller har inga invändningar mot förslaget. *Falkenbergs kommun* anser att förutsättningarna för kommuner med socioekonomiska utmaningar förbättras om samtliga invånare i åldern 16–18 år inkluderas i beräkningen av programvalsfaktorn.

Flera remissinstanser, bl.a. *SKL* samt *Båstads*, *Sjöbo* och *Solna kommuner*, för fram att det finns en risk för att programvalsfaktorn kan komma att kompensera en kommun två gånger för samma individ, i de fall en individ inte går i gymnasieskola som 16–18-åring men sedan gör det som 19–20-åring. *Kävlinge*, *Malmö* och *Svedala kommuner* anser att det i modellen bör tas hänsyn till eventuell sysselsättning bland individer i åldern 16–18 år som inte är inskrivna i gymnasieskola. *Heby* och *Uppsala kommuner* instämmer i behovet av en socioekonomisk kompensation inom kostnadsutjämningsprogrammet för gymnasieskola men anser att utredningens förslag är mindre träffsäkert än vad ett socioekonomiskt index, likt det som föreslås inom delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, hade varit. *Skolverket* är positivt till förslaget om förändringar i delmodellen, med undantag för delen om att myndigheten ska få i uppdrag att årligen samla in kostnadsuppgifter för introduktionsprogrammen. Myndigheten menar att det inte är lämpligt att detta görs inom ramen för insamlingen av uppgifter för övriga program. *Arvika*, *Strömsunds* och *Tranemo kommuner* m.fl. menar att en årlig insamling av kostnadsuppgifter för introduktionsprogrammen innebär ett merarbete för kommunerna och är tveksamma till en sådan insamling.

Skälen för regeringens bedömning

Delmodellens nuvarande utformning

I den nuvarande delmodellen för gymnasieskola är grunden för standardkostnaden en åldersersättning som beräknas utifrån andelen ungdomar i

åldern 16–18 år i kommunen och den genomsnittliga kostnaden i landet för åldersgruppen. Till detta görs tillägg och avdrag för skillnader i elevers programval och antal inskrivna elever samt tillägg och avdrag för merkostnader för gymnasieskola i glesbygd.

Ny beräkning av programvalsfaktorn

Tillägg och avdrag för skillnader i elevers programval beräknas i nuvarande system med hjälp av en programvalsfaktor som tar hänsyn till två faktorer. För det första skiljer sig elevers programval åt mellan kommuner och olika gymnasieprogram kostar olika mycket att bedriva. För det andra skiljer sig inskrivningsgraden i gymnasieskola bland ungdomar i åldern 16–18 år åt mellan kommuner. Utredningens analys visar att det finns en tydlig samvariation mellan inskrivningsgrad i gymnasieskola och socioekonomi. Kommuner som har en större andel unga med lågutbildade föräldrar och en större andel ungdomar som varit i Sverige i högst fyra år har en lägre inskrivningsgrad i gymnasieskola. Utredningen konstaterar samtidigt att avsaknad av gymnasieutbildning är en av de allra största riskfaktorerna för arbetslöshet och utanförskap.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det mot denna bakgrund finns skäl att införa en kompensation för socioekonomiska skillnader i delmodellen för gymnasieskola. Regeringen bedömer att en sådan förändring skapar mer likvärdiga förutsättningar för kommunerna. Kompensationen bör ske genom att alla 16–18-åringar i kommunen, även de som inte är inskrivna i gymnasieskolan, används som underlag i beräkningen av programvalsfaktorn. Regeringen bedömer att den risk för dubbelkompensation som förs fram av bl.a. *SKL* samt *Båstads*, *Sjöbo* och *Solna kommuner* är begränsad och att eventuella effekter är av den storleksordningen att det inte heller finns skäl att införa någon form av reducering i modellen. Utredningen undersökte ett alternativt sätt att införa en socioekonomisk kompensation, likt den lösning som *Heby kommun* förespråkar. Den alternativa beräkningen skulle dock medföra större förändringar i beräkningen inom delmodellen och utredningen bedömde därför detta alternativ som mindre lämpligt. Regeringen delar utredningens bedömning och avser att förändra beräkningen i enlighet med utredningens förslag.

Kostnaden för de nationella gymnasieprogrammen hämtas från den riksprislista som Skolverket årligen fastställer och som baseras på kommunernas budgeterade kostnad per nationellt program (13 kap. 9 § gymnasieförordningen). Insamlingen omfattar dock inte introduktionsprogrammen. Kostnaden för introduktionsprogrammen som används i den nuvarande modellen baseras på en genomsnittskostnad för det dåvarande individuella programmet (IV-programmet) som beräknades 2008. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att kostnaden för introduktionsprogrammen bör uppdateras med mer aktuella data för att bättre stämma överens med dagens förhållanden. Utredningen föreslår att kostnaden för introduktionsprogrammen uppdateras genom att Skolverket får i uppdrag att årligen samla in kostnadsuppgifter från kommunerna om introduktionsprogrammen, på samma sätt som för de nationella programmen. Regeringen bedömer, i likhet med bl.a. *Skolverket* samt *Arvika* och *Strömsunds kommuner*, att det inte bör ske en årlig insamling

av uppgifter avseende kostnader för introduktionsprogrammen eftersom det skulle öka uppgiftslämnarbördan för kommunerna. Kostnaden för introduktionsprogrammen bör i stället baseras på de uppgifter utredningen har samlat in om kostnader för introduktionsprogrammen och kostnaden bör årligen räknas upp utifrån kostnadsutvecklingen för de nationella programmen.

Ny beräkning av merkostnader i glesbygd

I den nuvarande delmodellen för gymnasieskola tas hänsyn till att det uppstår merkostnader för små gymnasieskolor samt för resor och inackordering av gymnasieelever för kommuner i glesbygd. Utredningen har genomfört uppdaterade beräkningar av merkostnader i glesbygd med hjälp av Tillväxtverkets modell Struktur. Utredningen konstaterar att de nuvarande antagandena om vad som kan anses vara en liten gymnasieskola inte överensstämmer med verkliga förhållanden. Endast en liten andel av alla gymnasieskolor i landet är större än den nuvarande gränsen på 900 elever, vilket indikerar att gränsen bör sänkas. I utredningens beräkningar har gränsen för vad som kan betraktas som en liten gymnasieskola sänkts till 600 elever och gränsen för det minsta antal elever som krävs för en utplacering av en fiktiv enhet sänkts till 300 elever. Vidare har modellen uppdaterats med aktuell befolkningsstatistik och geografiskt boendemönster. En ny utplacering av fiktiva gymnasieskolor har gjorts utifrån detta och de kostnadsfunktioner som används i modellen har räknats upp utifrån prisutvecklingen.

Regeringen anser att utredningens uppdaterade beräkningar bör ligga till grund för ett kommunspecifikt index för merkostnader för gleshet. Indexet bör ligga fast över tid och relateras till ålderssättningen i beräkningen av kompensation, för att kompensationen inte ska urholkas i förhållande till övriga delar i kostnadsutjämnningen.

Kompensation för lönekostnadsskillnader överförs och uppdateras

Tillägg och avdrag för skillnader i lönekostnader beräknas i nuvarande system inom ramen för delmodellen för löner. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2 bör kompensation för lönekostnadsskillnader inom gymnasieskola överföras till delmodellen. Som anförs i avsnitt 6.2 bör beräkningen av lönekostnadsindex och lönekostnadsandelen uppdateras i enlighet med utredningens förslag. För gymnasieskolan innebär detta att lönekostnadsandelen ökar något jämfört med den nuvarande modellen.

Kompensation för befolkningsförändringar överförs och uppdateras

Tillägg och avdrag för kraftiga förändringar i befolkningen i åldern 16–18 år beräknas i nuvarande system inom ramen för delmodellen för befolkningsförändringar. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2 bör kompensationen för kraftiga befolkningsförändringar av antalet personer 16–18 år föras över till delmodellen. Kompensation ges för såväl kraftig minskning som för kraftig ökning av antalet ungdomar i åldern 16–18 år. Regeringen anser att ersättningen bör uppdateras i enlighet med utredningens förslag och därefter räknas upp årligen med ett prisindex för att undvika att kompensationen urholkas i förhållande till övriga variabler i kostnadsutjämnningen.

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för kommunal vuxenutbildning bör standardkostnaden beräknas utifrån komponenterna vuxenutbildning på grundläggande nivå, vuxenutbildning på gymnasial nivå och svenska för invandrare (sfi). Beräkningen bör baseras på ett, för varje kommun, skattat utbildningsbehov för respektive verksamhet och den i landet genomsnittliga kostnaden för respektive verksamhet. En justering bör göras för sysselsättningsgraden i kommunen. I komponenten sfi bör en reducering göras för personer som haft uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, skyddsbehövande eller anknytningar till dessa personer för den period statlig ersättning utbetalas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. I beräkningen av komponenten sfi föreslår utredningen dock ingen reducering med kommunmottagna som har haft uppehållstillstånd i mindre än två år.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Statskontoret* samt *Eskilstuna*, *Nässjö* och *Östra Göinges kommuner* tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Herrljunga och *Vårgårda kommuner* är positiva till att en delmodell för vuxenutbildning införs men menar att modellen delvis kompenserar för brister i andra utbildningsformer genom variabelerna andelen vuxna utan fullgjord grundskola respektive gymnasieskola. *SKL* skulle ha önskat att utredningen klarlagt hur utbildningsbehovet hos högutbildade individer med behov av svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen fångas. *Statskontoret* anser att det är förhållandevis lätt att förstå hur delmodellen är tänkt att vara uppbyggd och hur standardkostnaden ska beräknas, men anser att det är oklart hur utjämnningen för sfi förhåller sig till den statliga ersättningen till kommunerna för sfi. Även bl.a. *Migrationsverket* och *Markaryds kommun* påpekar att det bör tydliggöras hur den statliga ersättningen för sfi verkar i relation till förslaget. *Uppsala kommun* anser inte att andelen studerande bör ingå i korrigeringsvariabeln för sysselsättning.

Skälen för regeringens bedömning: Kommunal vuxenutbildning ska enligt 20 kap. 3 § skollagen tillhandahållas på tre olika nivåer: vuxenutbildning på grundläggande nivå, vuxenutbildning på gymnasial nivå samt vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Regeringen bedömer, liksom utredningen, att delmodellen för kommunal vuxenutbildning bör innehålla komponenter för dessa tre verksamheter. Standardkostnaden bör beräknas utifrån ett förväntat utbildningsbehov för respektive verksamhet per kommun samt den i landet genomsnittliga kostnaden per person i målgruppen för respektive verksamhet inom delmodellen.

Behovet av vuxenutbildning i kommunerna i relation till antalet invånare i olika åldersgrupper varierar mer mellan kommunerna än behovet av annan pedagogisk verksamhet. Ett förväntat utbildningsbehov för de tre verksamheterna inom delmodellen måste därför uppskattas för varje kommun. Det förväntade utbildningsbehovet för grundläggande vuxenutbildning bör beräknas utifrån antal personer i åldern 20–56 år i

respektive kommun utan grundskolebehörighet. Det förväntade utbildningsbehovet för gymnasial vuxenutbildning bör beräknas utifrån antal personer i åldern 20–56 år som har nioårig grundskola som högsta utbildningsnivå. Avgränsningen till personer under 57 år beror på att studiemedel inte betalas ut i högre åldrar samt att endast en mycket liten andel av eleverna är äldre än så.

Det förväntade behovet av sfi bör beräknas utifrån antal personer i åldern 20–64 år som har haft uppehållstillstånd i mindre än fem år. För personer som fått uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, skyddsbehövande eller anknytningar till dessa personer utgår det en statlig schabloniserad ersättning som är tänkt att täcka kommunens kostnader för sfi under de första två åren i kommunen. Regeringen anser att det bör göras en justering för den period då en statlig ersättning utbetalas för att det inte ska ske en överkompensation för denna grupp. I beräkningen av förväntat utbildningsbehov bör därför ett avdrag göras för personer som har fått uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande eller anknytningar till dessa personer för den period statlig ersättning utbetalas. Med denna justering anser regeringen att det är motiverat att inkludera sfi i kostnadsutjämnningen för vuxenutbildning, eftersom kommunerna har en skyldighet att tillhandahålla sfi för invånare bosatta i kommunen som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. En invånare som uppfyller dessa kriterier har rätt att delta i sfi fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år man fyller 16 år, oavsett skälen till att personen har beviljats uppehållstillstånd. Behovet av sfi har bedömts vara som störst under de första åren efter att en person har beviljats uppehållstillstånd.

Regeringen bedömer, till skillnad från *Herrljunga* och *Vårgårda kommuner*, att de skillnader i behov av vuxenutbildning som finns mellan kommuner till stor del beror på strukturella faktorer, snarare än på brister i andra skolformer. Regeringen anser att utredningens förslag på variabler, med de justeringar som anges i detta avsnitt, fångar upp behovet av vuxenutbildning på ett tillräckligt träffsäkert sätt.

Den genomsnittliga kostnaden per person i målgruppen i landet bör beräknas som summan av nettokostnaderna för respektive verksamhet i landet dividerat med antalet personer i målgruppen i landet. Det förväntade utbildningsbehovet i respektive kommun samt genomsnittskostnaden per person i målgruppen och verksamhet i landet bör uppdateras årligen.

Sysselsättningsgraden i kommunen kan antas påverka behovet av kommunal vuxenutbildning på så sätt att behovet är högre i kommuner där sysselsättningsgraden är låg och tvärtom. Regeringen anser därför att utbildningsbehovet som beräknas för de tre verksamheterna bör korrigeras utifrån sysselsättningen i kommunen. Med sysselsatt avses vuxna personer som endera förvärvsarbetar eller studerar på universitet eller högskola. Regeringen anser, till skillnad från *Uppsala kommun*, att studerande inom högskolan ska inkluderas i korrigeringen utifrån sysselsättningsgrad eftersom det annars skulle medföra att behovet av vuxenutbildning över-skattas.

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnings för individ- och familjeomsorg bör beräkningen av standardkostnaden baseras på följande variabler: andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerat för inkomster från ekonomiskt bistånd, andelen lågutbildade födda i Sverige i åldern 20–40 år, roten ur tätortsbefolkningen i kommunen, andelen av befolkningen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975, ohälsotal och en variabel för justering av inkomsteffekt som beror på gränspendling till Norge och Danmark.

I beräkningen av kompensation för lönekostnadsskillnader inom individ- och familjeomsorg bör lönekostnadsindexet och lönekostnadsandelen uppdateras.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att variablerna andel barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll samt andel invånare äldre än 65 år används i beräkningen av standardkostnaden.

Remissinstanserna: En stor andel av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Herrljunga* och *Trollhättans kommuner*, tillstyrker i huvudsak förslaget eller har inga invändningar mot det.

Även om flera remissinstanser är positiva till att variabeln andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader tas bort ur modellen anser emellertid många av dessa, bl.a. *Burlövs, Kristianstads* och *Upplands Väsby kommuner*, att viss påverkbarhet inom delmodellen kvarstår eftersom en av de nya variabler som föreslås – barn och ungdomar i ekonomiskt utsatta hushåll – även innefattar förekomsten av ekonomiskt bistånd. *SKL* m.fl. anser att variabeln ökar påverkbarheten inom delmodellen. *Statistiska centralbyrån (SCB)* föreslår att en variabel för låg inkomststandard ersätter variabeln för ekonomisk utsatthet. *Heby, Linköpings, Mölndals* och *Norrköpings kommuner* är kritiska till att ta bort variabeln andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader ur delmodellen.

Skälen för regeringens bedömning

Delmodellens nuvarande utformning

I den nuvarande delmodellen för individ- och familjeomsorg beräknas standardkostnaden utifrån variablerna andelen arbetslösa utan ersättning, andelen lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år, roten ur tätortsbefolkningen i kommunen, andelen av befolkningen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 och andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader.

Nya variabler i beräkningen av standardkostnaden

Att uppskatta de strukturella kostnaderna för individ- och familjeomsorg i kommunerna är förenat med svårigheter, eftersom de individer som mottar de olika insatserna inte är en tydligt definierad kategori. Utredningens

analyser visar att förklaringsgraden i den nuvarande modellen, dvs. hur väl de ingående variablerna förklarar skillnader i nettokostnader mellan kommunerna, har sjunkit sedan nuvarande modell infördes. Vidare pekar utredningen på problem med påverkbarhet och skeva incitament vad gäller variabeln andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader och instabilitet vad gäller variabeln för arbetslöshet. Regeringen instämmer med utredningens bedömning att det finns behov av att uppdatera modellen genom att byta ut vissa av de variabler som används för beräkning av standardkostnaden.

Regeringen delar utredningens bedömning att variabeln andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader kan uppfattas som problematisk eftersom den baseras på kommunala beslut och inte på strukturella faktorer. Samtidigt ser regeringen, vilket bl.a. *Linköpings* och *Norrköpings kommuner* framhåller, att ekonomiskt bistånd är något som har en stor påverkan på kostnaderna inom individ- och familjeomsorgen. Det är dock önskvärt att utjämningen inom delmodellen utgår från de strukturella faktorer som kan ge upphov till ett behov av ekonomiskt bistånd i en kommun, snarare än den faktiska förekomsten av ekonomiskt bistånd i kommunen. En risk för påverkbarhet avseende variabeln andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader var något som även Statskontoret pekade på inom ramen för myndighetens uppföljning av kostnadsutjämningen (Fi2014/2297/K). Med den av utredningen föreslagna variabeln barn och unga i ekonomiskt utsatta hushåll minskar visserligen genomslaget av faktisk förekomst av ekonomiskt bistånd i delmodellen, men som flera remissinstanser påpekar, kvarstår påverkbarheten till viss del. Regeringen anser att det är angeläget att eliminera denna påverkbarhet inom kostnadsutjämningen. Mot denna bakgrund bör den av utredningen föreslagna variabeln ersättas med en annan. Regeringen anser, i likhet med SCB, att variabeln låg inkomststandard framstår som lämplig att använda i beräkningen. SCB pekar på att en fördel med variabeln låg inkomststandard är att den fr.o.m. 2019 kommer att vara en del av den officiella statistiken, till skillnad från det mått som utredningen föreslår. Regeringen anser att vid beräkningen bör variabeln låg inkomststandard justeras på så sätt att inkomster från ekonomiskt bistånd exkluderas. I jämförelse med utredningens förslag sjunker delmodellens förklaringsgrad från 60 till 53 procent när variabeln för inkomststandard byts ut. En hög förklaringsgrad är önskvärd men i en avvägning mellan å ena sidan en något högre förklaringsgrad och å andra sidan en minskad påverkbarhet i systemet bedömer regeringen att en minskad påverkbarhet är mer angelägen. Ändringen av variabeln för inkomststandard leder till att den av utredningen föreslagna variabeln andel invånare äldre än 65 år inte blir signifikant i beräkningen av standardkostnaden, dvs. variabeln bidrar inte till att förbättra modellens förklaringsgrad. Regeringen anser därför att variabeln inte bör användas i beräkningen.

Regeringen avser att i övrigt förändra beräkningen av standardkostnaden i enlighet med utredningens förslag. Förändringen innebär således sammantaget att variablerna andel arbetslösa utan ersättning och andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader tas ur modellen. Variablerna andel barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard, ohälsotal och en

Prop. 2019/20:11 variabel för justering av inkomsteffekt som beror på gränspendling till Norge och Danmark läggs till i modellen.

Kompensation för lönekostnadsskillnader överförs och uppdateras

Tillägg och avdrag för skillnader i lönekostnader beräknas i nuvarande system inom ramen för delmodellen för löner. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2 anser regeringen att kompensationen bör överföras till respektive verksamhetsmodell. Som anförs i avsnitt 6.2 bör beräkningen av lönekostnadsindex och lönekostnadsandelen uppdateras i enlighet med utredningens förslag. För individ- och familjeomsorg innebär detta att lönekostnadsandelen ökar något jämfört med den nuvarande modellen.

6.7 Äldreomsorg

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för äldreomsorg bör indelningen efter civilstånd ändras till sammanboende respektive ensamboende i beräkningen av standardkostnaden.

Kompensationen för hemtjänst i glesbygd bör innefatta även åldersgruppen 65–79 år och kompensationen bör uppdateras.

I beräkningen av kompensation för lönekostnadsskillnader inom äldreomsorg bör lönekostnadsindexet och lönekostnadsandelen uppdateras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, SKL, SmåKom* samt *Arvika, Oskarshamns* och *Skellefteå kommuner* tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Flera remissinstanser, bl.a. *Götene, Kumla* och *Västerås kommuner* anser att normkostnaderna bör ses över och uppdateras. *SKL* samt *Luleå, Mölndals* och *Rättviks kommuner* påpekar att det är viktigt att följa vård- och omsorgsutvecklingen framöver eftersom antalet äldre kommer att öka kraftigt och att behovet av äldreomsorg kan förändras mellan olika åldersgrupper.

Skälen för regeringens bedömning

Delmodellens nuvarande utformning

I den nuvarande delmodellen för äldreomsorg är grunden för standardkostnaden en ålderssättning som beräknas utifrån sex olika grupper, där befolkningen i åldern 65 år eller äldre är indelad efter ålder och civilstånd. För varje grupp finns en beräknad genomsnittlig kostnad, en s.k. normkostnad. Ålderssättningen beräknas genom att andelen personer i kommunen i respektive grupp multipliceras med den aktuella normkostnaden. Till ålderssättningen görs tillägg eller avdrag för skillnader i dödlighet, andelen äldre födda utanför Norden samt för merkostnader för institutionsboende och hemtjänst i glesbygd för befolkningen i åldern 80 år eller äldre.

Den indelning utifrån civilstånd som görs vid beräkning av åldersersättningen syftar till att kompensera för att ensamstående behöver mer kommunalt ordnad vård och omsorg eftersom de inte har tillgång till närstående i hemmet. I den nuvarande modellen delas de äldre upp i grupperna gifta och ogifta. Utredningens analys har visat att det har blivit vanligare att äldre personer är sammanboende utan att vara gifta, särskilt i åldersgruppen 65–79 år. I likhet med utredningen och flera remissinstanser, däribland *SKL*, bedömer regeringen att indelningen i gifta respektive ogifta bör ersättas med sammanboende respektive ensamboende för att öka träffsäkerheten i modellen. Nivån på normkostnaden bör anpassas till den nya indelningen, i enlighet med utredningens förslag.

Nuvarande normkostnader baseras på beräkningar från 2009. Utredningen föreslår att normkostnaderna även framöver baseras på dessa beräkningar, med justeringen enligt ovan och uppräknings utifrån prisutvecklingen. Utredningen fann i sin analys av nyttjandet av äldreomsorg i olika åldersgrupper att det relativa nyttjandet mellan åldersgrupperna har varit stabilt under de senaste åren. Regeringen bedömer mot denna bakgrund, till skillnad från bl.a. *Götene, Kumla* och *Västerås kommuner*, att normkostnaderna för närvarande inte behöver förändras. I likhet med flera remissinstanser, bl.a. *SKL* samt *Luleå, Mölndals* och *Rättviks kommuner*, anser regeringen emellertid att utvecklingen avseende behov av äldreomsorg i olika åldersgrupper bör följas, mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet äldre med behov av omsorg som kommer att ske framöver.

Utökad kompensation för gleshet

I den nuvarande delmodellen för äldreomsorg sker ingen kompensation för hemtjänst i glesbygd för åldersgruppen 65–79 år. Regeringen anser, i likhet med bl.a. *SmåKom*, att kompensationen för hemtjänst i glesbygd bör kompletteras med denna åldersgrupp. Regeringen anser vidare att kompensationen för hemtjänst i glesbygd bör uppdateras i enlighet med utredningens förslag, som baseras på en ny beräkning i Tillväxtverkets modell Struktur utifrån aktuell befolkningsstatistik och geografiskt boendemönster. Vidare bör ersättningsbeloppen i beräkningen räknas upp utifrån prisutvecklingen och milersättningen för resor uppdateras i enlighet med utredningens förslag. Regeringen anser att utredningens uppdaterade beräkningar bör ligga till grund för ett kommunspecifikt index för merkostnader för hemtjänst i glesbygd. Indexet bör ligga fast över tid och relateras till åldersersättningen i beräkningen av kompensation, för att kompensationen inte ska urholkas i förhållande till övriga delar i kostnadsutjämnningen.

Kompensation för lönekostnadsskillnader överförs och uppdateras

Tillägg och avdrag för skillnader i lönekostnader beräknas i nuvarande system inom ramen för delmodellen för löner. I enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.2.2 bör kompensation för lönekostnadsskillnader inom äldreomsorg överföras till delmodellen. Som anförs i avsnitt 6.2 bör beräkningen av lönekostnadsindex och lönekostnadsandelen uppdateras i

6.8 Infrastruktur och skydd

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för infrastruktur och skydd bör standardkostnaden beräknas med komponenterna klimat-tillägg för gator och vägar, ortstillägg för gator och vägar samt tillägg för räddningstjänst.

I beräkningen av komponenterna för gator och vägar bör tilläggen uppdateras och viss justering av zonindelningen för klimattillägget och av indelningen för ortstillägget göras.

I beräkningen av komponenten räddningstjänst bör tilläggen uppdateras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Bräcke, Nybro, Sjöfle* och *Tranemo kommuner*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Trafikverket föreslår att det görs en förnyad genomlysning av underlaget till komponenten gator och vägar, bl.a. mot bakgrund av att underlagen är relativt gamla. *Heby* och *Huddinge kommuner* anser att klimat- och ortstilläggen bör uppdateras med mer aktuella data. *Norbergs kommun* anser att indelningen av Sverige i tre klimatzoner är för grov och föreslår en förfinad zonindelning vid beräkning av klimat- och ortstillägg. *Bodens, Luleå* och *Piteå kommuner* anser att skillnaden i tillägg mellan de olika klimatzonerna bör vara större. *SKL* och *Örebro kommun* lyfter fram att skillnader i inkomster från parkeringsavgifter skulle kunna betraktas som en strukturell skillnad mellan kommuner och att det därför bör övervägas om dessa bör ingå i kostnadsutjämnningen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen föreslår i avsnitt 5.2.2 att en ny delmodell för infrastruktur och skydd ska införas. Standardkostnaden för infrastruktur och skydd bör beräknas utifrån summan av komponenterna klimattillägg för gator och vägar, ortstillägg för gator och vägar samt tillägg för räddningstjänst. Komponenterna bör överföras till denna delmodell från delmodellen för bebyggelsestruktur.

Klimat- och ortstilläggen för gator och vägar kompenserar för skillnader i kostnader för drift och underhåll av kommunala gator och vägar. Klimattillägget avser att utjämna för skillnader i kostnader för vinterväghållning och baseras på vilken klimatzon en kommun tillhör. De fyra klimatzoner som används i nuvarande modell bygger på en indelning av dåvarande Vägverket. Trafikverket har i en ersättningsmodell för driftsbidrag till enskilda vägar delat in landet i tre klimatzoner, som ska spegla hur behovet av vinterunderhåll fördelas över landet. Flera remissinstanser bl.a. *Luleå* och *Norbergs kommuner*, har synpunkter på modellen. Regeringen anser emellertid, i likhet med utredningen, att Trafikverkets indelning på ett tillräckligt träffsäkert sätt speglar de skillnader som klimattillägget är tänkt att utjämna för. Indelningen i klimatzoner bör därför justeras till dessa tre zoner. Klimattilläggen bör justeras utifrån den

nya zonindelningen och räknas upp i enlighet med utredningens förslag. Prop. 2019/20:11
Tilläggen bör årligen räknas upp med ett prisindex.

Ortstillägget avser merkostnader till följd av hög trafikbelastning, termiska sprickor och tjälskador. Utredningen har kunnat konstatera att det inte finns skäl för den variation av ortstillägget som finns inom gruppen pendlingskommuner nära storstad. Regeringen anser därför att ett lika stort ortstillägg i kronor per invånare bör utgå till samtliga kommuner i kommungruppen. Regeringen anser att ortstilläggen bör räknas upp i enlighet med utredningens förslag. Tilläggen bör årligen räknas upp med ett prisindex.

Enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats, m.m. får en kommun, i den omfattning det behövs för att ordna trafiken, ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera. Det kan finnas flera olika sätt att ordna trafiken och regeringen ser för närvarande inte skäl att inkludera intäkter från parkeringsavgifter i delmodellen.

Regeringen anser därmed att utredningens förslag bör ligga till grund för kompensationen för gator och vägar i delmodellen. I kommande översyner kan det däremot finnas behov av en förnyad genomlysning av de underlag som ligger till grund för beräkningen av komponenten, i enlighet med vad bl.a. *Trafikverket* och *Heby kommun* för fram i sina remissvar.

Komponenten tillägg för räddningstjänst kompenserar glest befolkade kommuner med ett litet lokalt befolkningsunderlag för merkostnader för räddningstjänst. Utredningen har kunnat konstatera att det fortsatt finns ett starkt samband mellan invånardistans och kostnader för räddningstjänst. En högre invånardistans är tänkt att spegla behovet av mindre enheter och längre körtider. Utredningen har vidare kunnat konstatera att delmodellen genom att använda det lokala befolkningsunderlaget som grund på ett bra sätt fångar de glesta och geografiskt utsatta kommuner som inte har möjlighet till samverkan. Regeringen bedömer liksom utredningen att modellen bör behållas, men att kostnadsuppgifterna som ligger till grund för tilläggen bör uppdateras.

6.9 Verksamhetsövergripande kostnader

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för verksamhetsövergripande kostnader bör standardkostnaden beräknas med komponenterna befolkningsminskning, eftersläpning av intäkter, uppvärmning, byggnation och administration.

I beräkningen av komponenterna uppvärmning, byggnation och administration bör uppdateringar och vissa justeringar göras.

I komponenten befolkningsminskning bör ersättningsbeloppet uppdateras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Hagfors*, *Ovanåkers*, *Svenljunga* och *Vimmerby kommuner*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Solna, Stockholms, Umeå och Vellinge kommuner m.fl. anser att utredningen inte har beaktat kostnader till följd av kraftig befolkningsökning i tillräcklig utsträckning.

Örnsköldsviks kommun menar att det saknas en förklaring till varför glesa men stora kommuner inte längre ska kompenseras för merkostnader för administration. *Forshaga* och *Kils kommuner* m.fl. anser att gränsen i folkmängd för att få den högsta ersättningen för merkostnader för administration bör höjas. *Norbergs kommun* anser att en mer finfördelad skala vore önskvärd i beräkningen av merkostnader för administration.

Några remissinstanser, bl.a. *Huddinge* och *Solna kommuner*, anser att kostnader för mark bör beaktas i beräkningen av merkostnader för byggnation. *Huddinge kommun* anser vidare att investeringar i obligatoriska verksamheter som görs av kommunala bolag bör beaktas.

Skälen för regeringens bedömning

Delmodellens uppbyggnad

Regeringen föreslår i avsnitt 5.2.2 att en ny delmodell för verksamhetsövergripande kostnader ska införas. Standardkostnaden för verksamhetsövergripande kostnader bör beräknas utifrån komponenterna befolkningsminskning, eftersläpning av intäkter, uppvärmning, byggnation samt administration. Komponenterna administration, uppvärmning och byggnation bör överföras till denna delmodell från nuvarande delmodell för bebyggelsestruktur och komponenterna befolkningsminskning och eftersläpning av intäkter bör överföras från nuvarande delmodell för befolkningsförändringar.

Kompensation för befolkningsminskning och eftersläpning av intäkter

När befolkningen minskar stiger de faktiska kostnaderna per invånare för lokaler, anläggningar och pensionsskulder och det kan på kort sikt vara svårt att anpassa kostnaderna när efterfrågan på kommunal service minskar. Regeringen anser att det, liksom i nuvarande system, bör utgå en ersättning till kommuner vars befolkning har minskat med mer än två procent under de senaste tio åren. Ersättningsbeloppet bör uppdateras i enlighet med utredningens förslag.

I kommuner där befolkningen växer snabbt ökar efterfrågan på kommunal service i snabbare takt än skatteunderlaget. I nuvarande system finns därför en kompensation för eftersläpning av intäkter. Kriterierna för att få kompensation för eftersläpning av intäkter och beräkningen av denna bör vara desamma som i nuvarande system.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Solna* och *Umeå kommuner*, för fram att utredningen inte har beaktat merkostnader till följd av kraftig befolkningsökning i tillräcklig utsträckning. I det nuvarande systemet ges kompensation för kraftig befolkningsökning dels via kompensationen för eftersläpning av intäkter, dels i delmodellerna för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, för grundskola samt för gymnasieskola. Utredningen har haft ett brett uppdrag att överväga om större samhällsförändringar i tillräcklig grad fångas upp i det nuvarande systemet och har inte funnit skäl att utöka kompensationen för kraftig befolkningsökning

för kommuner utöver vad som redan finns. Regeringen ser därför inte skäl att införa ytterligare kompensation. Prop. 2019/20:11

Utgjämning för kostnader för uppvärmning

Kompensationen för uppvärmning syftar till att utjämna för skillnader i kostnader för uppvärmning av kommunala fastigheter mellan olika delar av landet. Regeringen anser att merkostnader för uppvärmningskostnader, liksom i nuvarande system, bör beräknas utifrån genomsnittlig lokalyta per invånare i kommunerna, den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per kvadratmeter i landet samt energiförbrukningen per kvadratmeter i respektive kommun i enlighet med utredningens förslag. Utredningen har gjort en ny beräkning av genomsnittlig lokalyta, bl.a. utifrån Boverkets aktuella uppgifter avseende uppvärmd yta för de verksamheter som är föremål för utjämning, samt en ny beräkning av den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per kvadratmeter. I beräkningen av energiförbrukningen per kvadratmeter i respektive kommun har de geografiska justeringsfaktorer som anges i Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), använts. Dessa justeringsfaktorer bygger på en indelning av landet i tolv klimatzoner och ska spegla klimatberoende skillnader i energiförbrukning. Ersättningsbeloppet för beräkningen av tillägg och avdrag för uppvärmningskostnader bör räknas upp årligen med ett prisindex.

Utgjämning för kostnader för byggnation

Kompensationen för byggnation syftar till att utjämna för strukturellt betingade kostnadsskillnader vid nybyggnation och återinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar. Kompensationen bygger i nuvarande system på två faktorer: ett index för byggnadsarbetarlöner och en klimatkfaktor. Basen för utjämningen är ett beräknat genomsnittligt investeringsbehov per invånare. Utredningen har gjort en justering och uppdatering av index för byggnadsarbetarlöner samt en ny beräkning av lönekostnadsandelen, dvs. den andel av det genomsnittliga investeringsbehovet som indexet ska appliceras på. Vidare har utredningen gjort en ny beräkning av det genomsnittliga investeringsbehovet per invånare. Utredningen fann inte skäl att ändra klimatkfaktorn. Regeringen anser att kompensationen för byggnation ska uppdateras utifrån utredningens förslag. Ersättningsbeloppen för byggnation bör räknas upp årligen med ett prisindex.

I beräkningen av genomsnittligt investeringsbehov ingår endast kommunala investeringar. *Huddinge kommun* för fram att delmodellen kan behöva beakta investeringar för obligatorisk verksamhet som görs i kommunala bolag. Regeringen avser inte att inkludera investeringar av kommunala bolag i beräkningen av merkostnader för byggnation i nuläget. Det kan dock finnas skäl att vid kommande översyner överväga om nuvarande avgränsningar i beräkningen ska bibehållas. Att inkludera markkostnader i beräkningen av merkostnader för byggnation, vilket *Huddinge* och *Solna kommuner* föreslår, framstår enligt regeringen inte som lämpligt eftersom det skulle innebära att även intäkter från t.ex. markförsäljning borde beaktas.

Kompensation för merkostnader för administration ges till små och glesa kommuner då vissa administrativa funktioner måste finnas i kommunen oavsett kommunstorlek. Kostnadsnivån kan därför inte anpassas fullt ut efter kommunens storlek. Utredningen har gjort nya beräkningar och analyser av kostnader för administrativ personal som visar att kostnadskillnaderna mellan kommunerna och likaså kostnaderna för administration har ökat sedan nuvarande delmodell togs fram. Regeringen avser därför uppdatera ersättningsbeloppen i delmodellen i enlighet med utredningens förslag. Ersättningsbeloppen bör räknas upp årligen med ett prisindex.

Utredningens analys visar vidare att det finns skäl att göra vissa korrigeringar i de gränsvärden för befolkningsstorlek och gleshet som ligger till grund för kompensationen. Sambandet mellan högre kostnader och gleshet för befolkningsmässigt större kommuner är enligt utredningens analys svagt. Regeringen menar, till skillnad från bl.a. *Forshaga* och *Örnsköldsviks kommuner*, att detta motiverar att gränsvärdena för kompensationen förändras på det sätt som utredningen har föreslagit.

6.10 Hälsa- och sjukvård

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningen för hälso- och sjukvård bör beräkningen av standardkostnaden baseras på en indelning av befolkningen i grupper utifrån ålder, utbildningsnivå, inkomst och hushållstyp.

Kompensation för skillnader i förekomst av hiv bör tas bort.

Kompensation för merkostnader i glesbygd bör uppdateras.

I beräkningen av kompensation för lönekostnadsskillnader inom hälso- och sjukvård bör lönekostnadsindexet och lönekostnadsandelen uppdateras.

En ny komponent för merkostnader för bemanning i glesbygd bör införas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Myndigheten för vård- och omsorgsanalys* samt *Hallands, Norrbottens* och *Värmlands läns landsting*, tillstyrker i huvudsak förslaget eller har inga invändningar mot det.

Majoriteten remissinstanser, bl.a. *Jämtlands* och *Västerbottens läns landsting*, stöder den förenkling av delmodellens beräkning som föreslås och många yttrar sig positivt om att kostnadsdata hämtas från fler landsting och att kompensation för hiv tas bort. Även *Stockholms läns landsting* ser positivt på detta men avstyrker förslaget som helhet.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys för fram att förslaget bör verka för ökad regional jämlikhet i hälso- och sjukvården. Myndigheten påpekar dock att det vid kommande översyner av kostnadsutjämningen bör undersökas närmare hur kostnadsmatrisen kan anpassas till att i högre grad fånga socioekonomiska behov. *Västmanlands läns landsting* är kritiskt till

förslaget. Landstinget ifrågasätter bl.a. förslaget att utesluta variabeln för sysselsättning och är tveksamt till om socioekonomiska faktorer är tillräckligt beaktade i kostnadsmatrisen. SCB för fram att den genomsnittliga kostnaden för åldersgruppen 80 år eller äldre i kostnadsmatrisen som redovisas i utredningen är felaktig och bör korrigeras till de siffror som myndigheten redogör för i sitt remissvar. Flera remissinstanser, bl.a. *Kalmar läns landsting* och *SKL*, anser att gleshetsberäkningarna i systemet och de antaganden som ligger till grund för dessa är föråldrade och behöver uppdateras. Några remissinstanser, bl.a. *Uppsala* och *Östergötlands läns landsting*, pekar på att matrisen framöver bör baseras på kostnadsdata från samtliga landsting. *Gotlands kommun* för fram att dess ö-läge påverkar möjligheterna att bedriva en kostnadseffektiv hälso- och sjukvård och att detta bör lyftas i särskild ordning för att Gotland ska ges likvärdiga förutsättningar som landets övriga kommuner och landsting.

Skåne, *Stockholms* och *Västmanlands läns landsting* avstyrker förslaget om att införa kompensation för bemanning i glesbygd. *Stockholms läns landsting* m.fl. för fram att det finns en problematik i att föra in en variabel för hyrpersonal när samtliga landsting aktivt arbetar för att inte vara beroende av hyrpersonal.

Skälen för regeringens bedömning

Delmodellens nuvarande utformning

I den nuvarande delmodellen för hälso- och sjukvård beräknas standardkostnaden genom en kostnadsmatris där befolkningen är indelad i grupper utifrån variablerna ålder, kön, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendety. Matrisen består av 852 olika grupper. För varje grupp har en genomsnittskostnad beräknats baserat på kostnadsdata från 2008 från *Skåne läns landsting*. Standardkostnaden beräknas som summan av befolkningens vårdbehov utifrån denna matris, tillägg för kostnader för förekomst av hiv samt tillägg och avdrag för merkostnader i glesbygd.

Ny kostnadsmatris förenklar systemet

Utredningen har fått tillgång till individbaserade kostnadsuppgifter från tre landsting (*Norrbottnens*, *Skåne* och *Västra Götalands läns landsting*) och utifrån dessa analyserat sambanden mellan vårdkostnader och såväl nuvarande som nya variabler som speglar befolkningen, vad avser t.ex. kön, ålder, inkomst och sysselsättning. Utredningen har utifrån analyserna kunnat påvisa att beräkningen av befolkningens vårdbehov kan förenklas genom att antalet befolkningsgrupper minskas kraftigt, samtidigt som modellens förklaringsgrad bibehålls. Regeringen anser, i likhet med majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, att en sådan förenkling är positiv och gör matrisen mer överskådlig. En ny matris bör därför införas. I den nya matrisen hänförs varje invånare till en grupp utifrån variablerna ålder, utbildningsnivå, inkomst och hushållstyp. Det innebär således att variablerna kön, sysselsättningsstatus och boendety tas ur modellen och att en ny variabel, utbildningsnivå, läggs till. Utbildningsnivå anses vara en central faktor vid jämförelser och analys av folkhälsa och variabeln bidrar till att öka modellens förklaringsgrad. Utredningens analys visar att

variablerna utbildning, sysselsättning och inkomst samvarierar starkt och att variabeln för sysselsättning kan uteslutas utan att modellen förlorar i precision. Till skillnad från *Västmanlands läns landsting* anser därför regeringen att variabeln för sysselsättning kan tas bort ur modellen.

Regeringen anser att normkostnaderna bör uppdateras utifrån kostnadsuppgifterna från de tre ovan nämnda landstingen. Regeringen instämmer i flera remissinstansers synpunkt, bl.a. *Östergötlands läns landsting*, att det vore önskvärt om kostnadsdata hämtas från fler än tre landsting men konstaterar att något sådant underlag för närvarande inte finns tillgängligt. Regeringen avser med beaktande av SCB:s synpunkt att besluta om en korrigerad, genomsnittlig kostnad för åldersgruppen 80 år eller äldre i kostnadsmatrisen.

Den kostnad för hiv som ligger till grund för utjämningen är inaktuell och kostnaden för hiv utgör inte längre en ekonomiskt betydelsefull faktor för landstingen. Regeringen anser därför att det inte längre är motiverat att inkludera kostnader för hiv i kostnadsmatrisen vilket också bekräftas av de remissinstanser som yttrar sig i frågan, bl.a. *Jämtlands läns landsting*.

Beräkningen av merkostnader i glesbygd uppdateras

Beräkning av merkostnader för hälso- och sjukvård i glesbygd innefattar merkostnader för att driva små sjukhus och vårdcentraler, för sjukresor till sjukhus respektive vårdcentral samt för ambulansstationer i områden med litet befolkningsunderlag. Beräkningarna i nuvarande system har gjorts i Tillväxtverkets modell Struktur och baseras på en fiktiv utplacering av enheter utifrån befolkningens geografiska boendemönster och kriterier för upptagningsområde. Utredningen har uppdaterat beräkningen i modellen Struktur med aktuell befolkningsstatistik, boendemönster och en ny utplacering av fiktiva enheter. Vidare har beräkningen av merkostnader för sjukresor och ambulanstransporter uppdaterats. Upptagningsområdet för ambulansstationer har minskats från 50 km till 25 km i syfte att kompensera de landsting som har höga kostnader för flygtransporter och kostnadsfunktionerna har räknats upp med kostnadsutvecklingen i landet. Merparten av modellens underliggande antaganden har dock lämnats oförändrade. Flera remissinstanser, bl.a. *SKL*, anför att det finns behov av att se över de antaganden som ligger till grund för gleshetsberäkningarna i delmodellen för hälso- och sjukvård och även i övriga delmodeller där gleshetsberäkningar förekommer. *SKL* anser vidare att modellen Strukturs lämplighet bör ses över. Regeringen bedömer att de uppdateringar och beräkningar som utredningen har gjort bidrar till att större hänsyn tas till merkostnader i glesbygd. Regeringen anser därmed att utredningens förslag bör ligga till grund för kompensationen för gleshet i delmodellen. Däremot kan det vid kommande översyner finnas behov av att uppdatera de antaganden som ligger till grund för gleshetsberäkningarna inom delmodellen för hälso- och sjukvård och inom kostnadsutjämningen i sin helhet.

De sammantagna effekterna av uppdateringarna inom modellen medför enligt regeringens bedömning att Gotlands kommuns förutsättningar beaktas på ett förbättrat sätt, även om en särskild ö-komponent inte införs.

Merkostnader för hälso- och sjukvård i glesbygd bör uttryckas i form av ett index. Indexet bör ligga fast över tid och relateras till befolkningens

Kompensation för lönekostnadsskillnader överförs och förändras

Tillägg och avdrag för skillnader i lönekostnader beräknas i nuvarande system inom ramen för delmodellen för löner. I enlighet med vad som anges i avsnitt 5.2.2 bör kompensation för lönekostnadsskillnader inom hälso- och sjukvård överföras till delmodellen för hälso- och sjukvård.

Kompensationen för lönekostnadsskillnader beräknas i nuvarande modell genom att standardkostnaden multipliceras med en lönekostnadsandel och ett lönekostnadsindex. Den nuvarande beräkningen av lönekostnadsindex för landsting består av två olika delar och baseras på data från 2005. För landstingsanställda, exklusive läkare, beräknas en statistiskt förväntad lönekostnad och för läkare används läkarnas faktiska lönekostnad.

Utredningen föreslår en ny beräkning av lönekostnadsindex som ökar förklaringsgraden. Regeringen anser att en högre förklaringsgrad är eftersträvansvärd och att lönekostnadsindex därför bör beräknas på ett nytt sätt och med följande variabler: andel förvärvsarbete sysselsatta i andra sektorer än kommuner och landsting, tätortsgrad, lönenivå i privat sektor, arbetslöshet i länet och andel av de förvärvsarbete i länet som pendlar över kommungräns inklusive en justering för gränspendling till Norge och Danmark. De faktiska läkarlönerna exkluderas därmed ur beräkningen vilket, utöver att höja förklaringsgraden, även minskar modellens påverkbarhet.

Hyrpersonal utgör fortfarande en betydande kostnad för vissa landsting, trots ett pågående arbete med att minska användandet av hyrpersonal i landstingssektorn. Utredningen har kunnat konstatera att det finns ett samband mellan gles bebyggelse och kostnader för hyrpersonal. Eftersom kostnaderna därmed till viss del är strukturellt betingade anser regeringen, i likhet med bl.a. *Hallands läns landsting*, att det finns skäl att kompensera de merkostnader som uppkommer. Det arbete som bedrivs med att minska beroendet av hyrpersonal förändrar inte denna bedömning. Det är inte landstingens faktiska kostnad för hyrpersonal som ligger till grund för beräkningen utan den bebyggelsestruktur som ger upphov till de påvisbara merkostnaderna. Regeringen avser därför att införa en kompensation för merkostnader för bemanning i glesbygd som baseras på ett landstings-specifikt index. Såväl index för bemanning i glesbygd som lönekostnadsindex ligger fast tills vidare.

Regeringen anser att de femton år gamla lönekostnadsandelar som används i dag bör uppdateras i enlighet med utredningens förslag. För hälso- och sjukvård innebär detta att lönekostnadsandelen minskar något jämfört med den nuvarande modellen.

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsförändringar i landsting bör en ny komponent som kompenserar för merkostnader vid kraftiga befolkningsförändringar införas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett flertal av de remissinstanser som yttrar sig, varav drygt hälften av landstingen, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Uppsala läns landsting m.fl. delar utredningens bedömning att såväl län som växer som län som minskar i befolkning kan ha större kostnader för strukturomvandling.

Västerbottens och Västmanlands läns landsting anser att befolkningsstillväxt bör kunna hanteras genom t.ex. omstruktureringar och förändringar i skatteunderlaget. *Skåne läns landsting* anser att det är orimligt att landstinget inom delmodellen skulle betala en avgift trots att länet är landets tredje snabbast växande. *Statskontoret* ifrågasätter varför landsting ska kompenseras såväl om den totala befolkningen ökar som om den minskar, medan kommuner bara ska kompenseras om den totala befolkningen minskar.

Skälen för regeringens bedömning: I landsting där befolkningen växer snabbt ökar efterfrågan på offentlig service i en snabbare takt än skatteunderlaget, eftersom skatteunderlaget beräknas utifrån befolkningsuppgifter som släpar efter något i tid. I den nuvarande delmodellen för befolkningsförändringar för landsting kompenseras för denna eftersläpning av intäkter på samma sätt som för kommunerna. Regeringen anser, i likhet med bl.a. *Västmanlands läns landsting*, att kompensationen bör finnas kvar.

Dagens kostnadsutjämningsförändring för landsting innehåller till skillnad från kostnadsutjämningsförändring för kommunerna inte i någon delmodell kompensation för merkostnader som uppstår i verksamheten vid kraftiga befolkningsförändringar. Motiven till kompensation för kraftig befolkningsstillväxt i kommunerna är de merkostnader relaterade till utbyggnad av verksamhetens kapacitet i form av lokaler och anläggningar som kan uppstå, bl.a. då avskrivningar är högre för nyare lokaler och anläggningar än för äldre. För kommunerna ges sådan kompensation för kraftiga befolkningsförändringar i vissa åldersgrupper. Vid kraftig befolkningsminskning uppstår å andra sidan merkostnader både relaterade till den existerande stocken av anläggningar och till utbetalning av tjänstepensioner. Fasta kostnader måste delas på färre invånare, med en ökande genomsnittskostnad som följd.

Regeringen delar utredningens bedömning att långvarig och kraftig befolkningsstillväxt, liksom långvarig och kraftig befolkningsminskning, medför merkostnader för landstingen. Regeringen anser därför, i likhet med bl.a. *Uppsala läns landsting*, att en ny komponent för merkostnader för kraftiga befolkningsförändringar bör införas i kostnadsutjämningsförändringar för landsting. Landstingens verksamheter riktar sig till samtliga invånare oavsett ålder och regeringen anser därför att kompensationen bör baseras på kraftiga förändringar av den totala befolkningen, även om det, vilket

Statskontoret påpekar, inte blir helt symmetriskt i förhållande till den kompensation för befolkningsförändringar som görs i kostnadsutjämnningen för kommuner. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det bör finnas ett gränsvärde för beräkning av kompensationen för kraftiga befolkningsförändringar eftersom landstingen bör kunna hantera kostnader för en viss befolkningsförändring. Gränsvärdet för beräkning av kompensation bör vara en förändring om minst två procent i relation till landets genomsnittliga befolkningsutveckling under tio år. Ersättningen för kraftiga befolkningsförändringar för landsting bör var uppbyggd enligt samma principer som den för kommunerna. Det innebär att för varje procentenhet som befolkningen växer eller minskar utöver gränsvärdet bör en kompensation utgå.

6.12 Kollektivtrafik

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för kollektivtrafik bör de variabler som ingår i beräkningen av länsvisa standardkostnader uppdateras och en variabel bör bytas ut.

Standardkostnaden för Gotlands län bör beräknas på samma sätt som för övriga län.

Beräkningen av standardkostnaden för kommuner i län med delat huvudmannaskap bör beräknas på ett nytt sätt utifrån variabler som beskriver pendlingsavstånd, tätortsgrad och invånardistans.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett flertal av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Ett tiotal remissinstanser avstyrker förslaget, bl.a. *Stockholms läns landsting*. Landstinget anser att en variabel för tunnelbana borde finnas med i beräkningen av standardkostnaden för kollektivtrafik. *SKL* och *Luleå kommun* anser att det är problematiskt att en statistisk ansats har använts för att förklara skillnader i strukturella behov och ser hellre att en mer selektiv ansats används, med utgångspunkt i de specifika förutsättningarna i de aktuella länen. *Härjedalens kommun* anser att det är svårt att se hur glesbygdens problem fångas upp i modellen. *Skåne läns landsting* anser att variabeln pendling över kommungräns även ska inkludera personer som pendlar över landsgräns och *Kronobergs läns landsting* anför att avstånd snarare än pendling över kommungräns kan vara en lämpligare variabel i beräkningen.

Skälen för regeringens bedömning

Delmodellens nuvarande utformning

Delmodellen för kollektivtrafik är gemensam för kommuner och landsting. För varje län beräknas en standardkostnad som fördelas mellan landstinget och kommunerna i länet. Hälften av den länsvisa standardkostnaden fördelas till landstinget och hälften till kommunerna, med undantag för Stockholms län där landstinget får 60 procent och kommunerna 40 procent av standardkostnaden. I nästa steg bestäms standardkostnaden för

Prop. 2019/20:11 kommunerna i respektive län. I kommuner i län där landstinget har tagit över huvudmannaskapet för kollektivtrafiken och skatteväxlat med länets kommuner fördelas standardkostnaden med lika stora belopp per invånare. I de län där huvudmannaskapet är delat beräknas standardkostnaden baserat på kommunernas faktiska kostnadsandelar 2009.

Uppdaterad beräkning av länsvis standardkostnad

Den länsvisa standardkostnaden beräknas i den nuvarande modellen utifrån variablerna invånardistans, arbetspendling över kommungräns och andel invånare som bor i tätorter med fler än 11 000 invånare. För att öka förklaringsgraden avser regeringen att ersätta tätortsvariabeln från andel till antal invånare som bor i tätorter med fler än 11 000 invånare. Utredningens analyser visar att ett tillägg av gränspendling i variabeln pendling över kommungräns varken ökar förklaringsgraden eller påverkar utfallet av standardkostnader. Regeringen instämmer därför, till skillnad från *Skåne läns landsting*, i utredningens bedömning att det inte är motiverat att lägga till gränspendling i variabeln pendling över kommungräns. Utredningens analyser visar vidare att en variabel för pendlingsavstånd inte blir signifikant i modellen och regeringen avser därför inte, såsom *Kronobergs läns landsting* förordar, införa en sådan variabel. Regeringen delar, till skillnad från *Stockholms läns landsting*, utredningens bedömning att det inte vore lämpligt att använda en särskild variabel för tunnelbana i beräkningen av standardkostnad för kollektivtrafik. Utjämningsen bör baseras på strukturella behovs- och kostnads-skillnader och att införa en variabel för ett särskilt trafikslag vore en avvikelse från detta.

I den nuvarande modellen hanteras Gotlands län på ett annat sätt än övriga län, med ett fast nominellt belopp som inte uppdateras. Regeringen delar utredningens bedömning att ingen sådan särbehandling är motiverad framöver eftersom förslaget om en ny beräkningsmetod för standardkostnaden ger god träffsäkerhet också för Gotlands län.

Ny beräkning för fördelning mellan kommuner baseras på struktur

Dagens fördelning mellan kommuner i de län där huvudmannaskapet är delat baseras på kommunernas faktiska kostnadsandelar 2009. Regeringen anser att det är angeläget att förändra modellen, i syfte att minska risken att fördelningen avspeglar ambitionsnivå eller effektivitet och i syfte att öka modellens aktualitet. Beräkningen av standardkostnaden bör ske genom att en strukturellt förväntad kostnad för kollektivtrafik skattas, med samma metod som används i beräkningen av den länsvisa fördelningen, utifrån variablerna genomsnittligt pendlingsavstånd för förvärvsarbetande bosatta inom kommunen, antal invånare i tätort samt invånardistans. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det genom dessa variabler tas hänsyn dels till att behovet av kollektivtrafik ökar då tätorterna blir större, dels till merkostnader i glesbygd som uppstår då genomsnittskostnaden ökar med ökande reslängd och lägre beläggingsgrad i kollektivtrafiken. Regeringen bedömer, till skillnad från *SKL* och *Luleå kommun*, att förändringen leder till en träffsäkerhet som är tillräcklig och som innebär en förbättring jämfört med nuvarande modell, eftersom en viss koppling till strukturella förhållanden uppnås.

7 Införandebidrag

Regeringens förslag: Ett nytt införandebidrag ska ersätta de två befintliga införandebidragen. Kommuner och landsting ska det år förändringarna träder i kraft få ett införandebidrag motsvarande den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.

Införandebidraget ska därefter minska med högst 250 kronor per invånare varje år.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att gränsen för en årlig intäktsminskning eller avgiftsökning ska sättas vid 300 kronor per invånare.

Remissinstanserna: Flera av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Några remissinstanser, bl.a. *Stockholms läns landsting*, anser att införandeperioden, med en gräns på 300 kronor per år, blir för kort. Flera remissinstanser anser att staten bör finansiera införandebidraget.

Skälen för regeringens bedömning: Såsom framgår av avsnitt 4.2.5 har införandebidrag använts i samband med tidigare förändringar av det kommunalekonomiska utjämningsystemet i syfte att begränsa de negativa effekterna för enskilda kommuner och landsting av förändringarna. I nuvarande lagstiftning finns reglering om två separata införandebidrag till följd av regeländringar som genomfördes 2014 respektive 2016. Införandebidrag har lämnats till de kommuner och landsting som har fått en bidragsminskning eller avgiftsökning som överstiger en särskild beslutad nivå. Det innebär att kommuner och landsting ges en viss tid att anpassa sina kostnader till förändringarna. Som anförts i avsnitt 4.2.5 kommer inga införandebidrag att betalas ut enligt nuvarande bestämmelser år 2020. Dessa bestämmelser bör därför utgå.

Regeringen anser att kommuner och landsting, som vid tidigare systemändringar, bör ges en möjlighet till successiv omställning genom ett införandebidrag som begränsar intäktsminskningarna till följd av de föreslagna förändringarna. Regeringen föreslår att införandeperioden förlängs något jämfört med utredningens förslag genom att gränsen för en årlig intäktsminskning eller avgiftsökning sätts till 250 kronor per invånare.

Införandebidraget beräknas och fastställs genom att utfallet för varje kommun och landsting för 2019 enligt de föreslagna förändringarna jämförs med utfallet för samma år enligt nu gällande regler för kommunalekonomisk utjämning. Regeringen föreslår att införandebidraget i likhet med vad som tillämpats vid tidigare förändringar av systemet finansieras av samtliga kommuner och landsting, inom ramen för anslaget för kommunalekonomisk utjämning, där regleringsposten ingår.

Prop. 2019/20:11 Införandebidraget innebär att regleringsposten blir lägre för alla kommuner och landsting, dvs. även för de som får införandebidrag. För att begränsa effekten av en bidragsminskning till 250 kronor per invånare och år bör därför kostnaden för att finansiera införandebidraget inkluderas i beräkningen av införandebidraget.

8 Övriga frågor

8.1 Översyn och uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning

Flera remissinstanser framhåller att systemet för kostnadsutjämning bör förändras och uppdateras löpande, för att det successivt ska kunna anpassas till förändrade förutsättningar. Regeringen har tidigare konstaterat att det är viktigt att systemet för kommunalekonomisk utjämning utvecklas i takt med samhällsutvecklingen (dir. 2016:91). Särskilt vad gäller kostnadsutjämningen finns ett behov av att med jämna mellanrum se över och uppdatera systemet, för att säkerställa att det i tillräcklig grad fångar upp strukturella behovs- och kostnadsskillnader. När det gäller förändringar i kostnadsutjämningen, såsom ändrade variabler i delmodeller, har det dock visat sig vara svårt att göra löpande förändringar i enstaka delmodeller eftersom även mindre förändringar i enstaka delmodeller kan ge stora effekter på utfallet för enskilda kommuner och landsting. En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över förslag till förändringar av två delmodeller som Finansdepartementet remitterade 2015 (Fi2013/4344/K och Fi2014/2297/K) ansåg att ett genomförande av förslagen skulle medföra behov av införandebidrag. En ordning med täta och överlappande införandebidrag ökar systemets komplexitet och skulle dessutom kräva en lagändring vid varje nytt införandebidrag. När förändringar i stället görs samtidigt i flera delmodeller vid en samlad översyn tar förändringarna i utfallet i olika delmodeller för enskilda kommuner och landsting till viss del ut varandra. Det är därför enligt regeringens mening lämpligare att göra en samlad översyn av hela kostnadsutjämningen med några års mellanrum. Det är samtidigt önskvärt att så långt som möjligt bibehålla aktualiteten i systemet mellan översynerna. De förändringar som nu föreslås i kostnadsutjämningen, exempelvis en högre grad av indexering, kommer att bidra till en ökad aktualitet i systemet.

Flera remissinstanser anför att hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet borde ha berörts i utredningen eftersom systemets olika delar hänger ihop. Regeringen instämmer i att det kommunalekonomiska utjämningsystemet i sin helhet bör ses över med jämna mellanrum. Regeringen anser dock att det kan finnas skäl att däremellan se över kostnadsutjämningen separat, för att säkerställa att systemet i tillräcklig grad beaktar den samhällsutveckling som sker. Det handlar om att uppdatera uppgifter och analyser som blivit gamla och att säkerställa att samband som tidigare funnits gälla mellan olika strukturella variabler och kostnadsskillnader fortfarande är giltiga.

Kostnadsutjämningen kan uppfattas som komplex och därmed svår att förstå, vilket kan ha betydelse för systemets legitimitet. I utredningens direktiv (dir. 2016:91) framgick därför att det kunde finnas behov att se över om systemet kunde förenklas. Som flera remissinstanser konstaterar uppnås med utredningens förslag en förenkling av systemet inom kostnadsutjämningen för landstingen, med en bibehållen träffsäkerhet i systemet. En sådan förenkling är positiv. Samtidigt kan regeringen konstatera att förslaget sammantaget inte innebär någon större förenkling inom kostnadsutjämningen för kommunerna. Utredaren har bedömt att förslaget innebär en rimlig avvägning mellan träffsäkerhet och systemets enkelhet och begriplighet. Möjligheten till ytterligare förenklingar är något som kommer att följas av regeringen.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De förslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla i fråga om bidrag och avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna lämnar inga synpunkter på förslaget.

Flera kommuner, bl.a. *Filipstads, Gotlands, Lessebo, Nybro, Sigtuna* och *Sollefteå kommuner* samt *Kalmar läns landsting*, anser att ett ikraftträdande bör ske 2020. *Gävle kommun* anser att ett beslut om ändringar bör fattas skyndsamt. *Färgelanda kommun* menar att det är av yttersta vikt att ursprunglig tidplan hålls och *Sundbybergs kommun* anser att det är av stor vikt med ett snabbt införande av ett nytt system för att nå en mer rättvisande kostnadsutjämning.

Statistiska centralbyrån (SCB) bedömer att för att myndigheten ska hinna införa beräkningsförändringarna på ett kvalitetssäkrat sätt kan förändringarna tidigast genomföras 2021. Ett stort antal remissinstanser, anser att ett ikraftträdande bör ske tidigast 2021. *Kumla, Nynäshamns* och *Sollentuna kommuner* anför att många kommuner redan under våren 2019 fastställer sina budgetramar för 2020 och att införandet därför bör ske tidigast 2021. Bland andra *Västra Götalands läns landsting* poängterar vikten av stabila planeringsförutsättningar. *Linköpings kommun* menar att för att de kommuner som får en stor ökning av avgiften eller minskning av bidraget ska hinna planera för att minska sina kostnader bör införande ske tidigast 2021.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det är angeläget att de föreslagna förändringarna och uppdateringarna genomförs så snart som möjligt. Den senaste större ändringen av kostnadsutjämningen trädde

i kraft 2014. Flera av de uppgifter och beräkningar som ligger till grund för kostnadsutjämnningen är därmed gamla. Bland annat har kompensation för gleshet urholkats i förhållande till övriga delar av kostnadsutjämnningen. Vidare behövs ändringar och uppdateringar i systemet för att det i ökad grad ska beakta den samhällsutveckling som skett under de senaste åren t.ex. vad gäller den kraftiga och ojämna ökningen av antalet nyanlända personer i kommunerna. Regeringen bedömer att systemets legitimitet riskerar att minska om ikraftträdandet dröjer till 2021. Regeringen anser att fördelarna med ett ikraftträdande 2020 överväger de nackdelar som lyfts fram av bl.a. *SCB* samt *Kumla* och *Sollentuna kommuner*. De lag- och förordningsändringar som föranleds av de aktuella förslagen och bedömningarna bör därför träda i kraft den 1 januari 2020.

Äldre föreskrifter bör dock fortfarande gälla i fråga om bidrag och avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

10 Konsekvenser

10.1 Konsekvenser för staten

Anslaget för kommunalekonomisk utjämning påverkas inte av ändringar i kostnadsutjämnningen. Införandebidraget finansieras inom systemet för kommunalekonomisk utjämning genom att regleringsbidraget minskar eller regleringsavgiften ökar för alla kommuner och landsting.

Statistiska centralbyrån (SCB) ska enligt förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning senast den 1 oktober året före utjämningsåret lämna uppgifter till varje kommun och landsting om preliminära bidrag och avgifter och senast den 10 januari utjämningsåret lämna motsvarande uppgifter till Skatteverket. Regeringen har gett SCB i uppdrag att inför utjämningsåret 2020 beräkna preliminära bidrag och avgifter i enlighet med i denna proposition föreslagna och aviserade förändringar (Fi2019/03034/K).

10.2 Konsekvenser för kommuner och landsting

Effekterna av förslagen i denna proposition och aviserade förändringar av bidrag och avgifter för enskilda kommuner och landsting kommer som anges ovan under 10.1 att beräknas preliminärt av SCB.

Generellt kommer förändringarna att leda till att kostnader för den obligatoriska uppgiften vuxenutbildning förs in i systemet, att delmodellerna görs mer verksamhetsorienterade och att delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund utgår. Införandet av en delmodell för kommunal vuxenutbildning innebär ett nytt inslag i kostnadsutjämnningen som syftar till att utjämna för att de skillnader i behov av vuxenutbildning som beror på strukturella faktorer. De förändringar som föreslås för att göra delmodellerna mer verksamhetsorienterade leder inte till några förändringar i ekonomiskt utfall. Regeringen bedömer att de sammanvägda effekterna av förändringarna inom kostnadsutjämnningen

som föreslås kommer att väga upp borttagandet av den utgående delmodellen. Prop. 2019/20:11

Vidare kommer de uppgifter som ligger till grund för kostnadsutjämnningen i högre grad uppdateras årligen som en följd av förslagen. Detta kommer att bidra till att undvika att vissa delar av kostnadsutjämnningen urholkas i förhållande till andra.

Det föreslagna införandebidraget kommer att leda till att kommuner och landsting, ges en möjlighet till successiv omställning genom att intäktsminskningar till följd av de föreslagna förändringarna begränsas. Införandebidragets finansiering innebär att även de kommuner och landsting som erhåller införandebidrag får ett mindre regleringsbidrag eller en större regleringsavgift till följd av införandebidraget.

Sammantaget anser regeringen att förslagen kommer att förbättra kostnadsutjämnningens förmåga att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärd till invånarna, oberoende av bebyggelsestruktur och socioekonomiska förhållanden.

10.3 Övriga konsekvenser

Regeringen bedömer att de sammantagna effekterna av förslaget inte har betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller ha betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

11 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring av lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

3 §

I paragrafen finns definitioner av termer som förekommer i lagen.

Paragrafens *nionde stycke* ändras på så sätt att beräkningen av en bidragsminskning som ligger till grund för rätten till införandebidrag enligt 13 § ska baseras på nettot av bidrag och avgifter år 2019 enligt den då gällande lydelsen av denna lag jämfört med nettot av bidrag och avgifter för samma år beräknat enligt den lydelse som nu föreslås.

Det *tionde stycket* upphävs.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om vilka standardkostnader som ska beräknas för en kommun.

I *första stycket* införs tre nya verksamheter och kostnadslag (delmodeller) i kostnadsutjämningen för kommuner; kommunal vuxenutbildning, infrastruktur och skydd och verksamhetsövergripande kostnader. Delmodellerna barn och ungdomar med utländsk bakgrund, befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur och löner upphävs.

I *andra stycket* upphävs delmodellen löner i kostnadsutjämningen för landsting.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1–5.2.3.

13 §

I paragrafen finns bestämmelser om införandebidrag.

Paragrafens tidigare *andra stycke* upphävs.

I det nya *andra stycket* görs en språklig justering med anledning av att införandebidraget i paragrafens tidigare *andra stycke* upphävs. Beräkningen av införandebidraget kan illustreras med följande exempel. En kommun vars bidragsminskning inklusive effekten på regleringsposten 2020 uppgår till 700 kronor per invånare erhåller samma år den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare i införandebidrag, dvs. $(700-250=)$ 450 kronor per invånare. År 2021 minskas införandebidraget med 250 kronor per invånare till $(450-250=)$ 200 kronor per invånare. År 2022 har kommunens rätt till införandebidrag upphört.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av betänkandet Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

Prop. 2019/20:11
Bilaga 1

Uppdraget

Den kommunalekonomiska utjämningen består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/-avgift. Jag har haft regeringens uppdrag att utreda och uppdatera kostnadsutjämningen. I direktiven anges att översynen ska överväga om det nuvarande systemet i tillräcklig grad fångar upp större samhällsförändringar och med anledning av detta eventuellt föreslå förändringar i de delmodeller som finns, nya delmodeller eller om delmodeller ska utgå. I uppdraget ingår också att analysera möjligheterna att förenkla utjämningen.

Förändringarna föreslås genomföras år 2020, vilket ställer krav på en snabb beredning i regleringskansliet.

Utgångspunkter

Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden. Systemet ska alltså inte utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjämningen är solidariskt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del i finansieringen, till skillnad mot inkomstutjämningen.

I huvudsak grundar sig utjämningen på skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur. Strukturellt betingade kostnadsskillnader förutsätts kunna härledas med utgångspunkt i nettokostnader för olika verksamheter som redovisas i räkenskapsammandragen för kommuner och landsting. Att strikt kunna avskilja kostnader för ambitionsnivå respektive effektivitet från strukturella kostnadsskillnader låter sig inte göras i brist på sådan uppdelning i statistiken. Jag har därför valt att i vissa fall föreslå utjämning trots att kostnadsskillnader inte kan påvisas i räkenskaperna.

En vanlig missuppfattning är att utjämningssystemet ger kommuner och landsting kompensation för de kostnader man faktiskt valt att ha, till exempel om man har många mindre skolenheter, en omfattande politisk organisation eller hög andel inhyrd personal. Så är inte fallet. Utjämning sker för de kostnader man förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Kostnadsutjämningen är i allt väsentligt opåverkbar.

Jag har utgått från att kostnadsutjämning precis som i dag ska ske för obligatoriska verksamheter med tyngdpunkt på vård, skola och omsorg i kommunerna, hälso- och sjukvård i landstingen och kollektivtrafik för både kommuner och landsting.

Utredningen har genomfört en enkät till samtliga kommunstyrelseordförande och landstingsstyrelseordförande. Resultatet kan sägas innebära att det finns en betydande legitimitet för systemet i sin helhet. Den

Förenkling

Mitt uppdrag har också i likhet med föregående utredningars gällt möjligheten att förenkla systemet. Jag har endast i mindre grad kunnat föreslå detta. Den tydligaste förenklingen är förslaget att det antal befolkningsgrupper som finns i den så kallade kostnads-matrisen för hälso- och sjukvård minskas från 852 stycken till 22.

Det finns en ganska spridd uppfattning att systemet är synnerligen svårt att förstå. Jag tycker det är överdrivet. Det är många variabler som ingår i systemet, en bit över hundra. Vissa beräkningar är avancerade. Men det innebär inte i sig att systemet är så pass komplext att det är obegripligt. I varje fall har utredningen vinnlagt sig om att beskriva systemet och bakgrunden till de förändringar som föreslås så väl som möjligt. Därmed bidrar betänkandet förhoppningsvis till en viss förenkling och framför allt ökad förståelse.

Aktualitet

En viktig synpunkt som förts fram från både kommuner och landsting gäller systemets aktualitet. Samhällsförändringar sker ofta snabbt, till exempel den plötsliga uppgången i flyktingmottagande hösten 2015. Strukturella förändringar får genomslag i utjämnningen först efter två år, vilket innebär att om mina förslag genomförs 2020 kommer de att vila på 2018 års data. Vidare har en rad kostnadsposter inte uppdaterats alls sedan den förra utredningen. Exempel finns på merkostnadsberäkningar som daterar sig till nittioalet.

Att kostnadsutjämnningen präglas av en viss eftersläpning är ofrånkomligt. Alternativet till utfallssiffror, som med nödvändighet blir tillgängliga med viss eftersläpning, är prognoser. Jag föreslår dock en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller. Dessa medför i sig betydande skillnader mot dagens utjämnning. Uppdateringar är en av de viktigaste förklaringarna till de sammanlagda effekterna av förslagen. Jag föreslår vidare en högre grad av indexering än i nuvarande system i syfte att bibehålla systemets aktualitet under en längre tid.

Socioekonomi inklusive flyktingmottagande

Utgångspunkten för kostnadsutjämnning är alltså att man kan identifiera de kostnadsskillnader mellan kommunerna respektive landstingen som speglar olika strukturella förhållanden. Eftersom analysen görs på aggregerad nivå (mellan kommuner eller mellan landsting) syns inte alltid omfördelningar som sker inom kommuner och landsting vilket medför att kostnadsskillnader inte alltid kan utläsas ur statistiken. Faktum är att kommuner med en svag socioekonomi ofta har lägre kostnader för skolan än andra. Detta har inneburit att någon socioekonomisk kompensation i dag inte förekommer på områden som förskola, fritidshem samt grundskola.

Här vill jag peka på att det redan i dag förekommer utjämning utan att kostnadsskillnader kan spåras i räkenskapssammandraget. Detta gäller exempelvis äldreomsorgsmodellens språkkompensation.

Jag menar att utjämningen inom skolväsendet precis som i äldreomsorgen bör ta hänsyn till skillnader i behov utöver det som går att avläsa i form av strikta skillnader i kostnader. Det bör rimligen finnas fördyrande omständigheter när det gäller att bedriva förskole- och grundskoleverksamhet i kommuner med svagare socioekonomi.

Jag föreslår därför att utjämning på socioekonomisk grund ska införas inom förskolan. Kompensationen baseras på barnens hemförhållanden.

Beträffande grundskolan har riksdagen – efter förslag utgående från Skolkommissionens (U 2015:35) betänkande – fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslår jag ingen ytterligare socioekonomisk utjämning för grundskolan. Däremot redovisas hur det riktade statsbidraget kan ersättas av en kombination av generellt statsbidrag och en socioekonomisk kompensation i kostnadsutjämningen.

Vidare föreslår jag en justering av programvalsfaktorn för gymnasieskolan vilket ger en något tydligare socioekonomisk profil i modellen.

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

Delmodellen för individ- och familjeomsorg är en av de mest kritiserade. Den anses ge kommunerna negativa incitament i ansträngningarna med att stötta människor med försörjningsstöd att komma över i egen försörjning. Därför föreslår jag en förändring i variablerna som ligger till grund för utjämning inom detta område. Förändringen innebär att utjämningen präglas mer av levnadsvillkor än av den kommunala verksamhetens utformning.

I kostnadsmatrisen för hälso- och sjukvård tas nuvarande variabel för andel av befolkningen som bor i småhus bort, eftersom den speglar bebyggelsestruktur snarare än vårdbehov. Dessutom införs kompensation för skillnader i utbildningsnivå som anses vara en viktig socioekonomisk bestämningsfaktor för befolkningens hälsa.

Gles bebyggelse

Jag föreslår en rad uppdateringar av beräkningar av merkostnader vid gles bebyggelse liksom merkostnader för administration, uppvärmning, räddningstjänst, byggkostnader samt gator och vägar i mindre glesbygdskommuner. Nuvarande merkostnader är i allmänhet beräknade i 2010 års prisnivå och är därmed kraftigt urholkade. Vidare föreslår jag att en helt ny glesbygdsfaktor förs in i utjämningen för förskolan samt en ökning av kompensationen för hemtjänst i glesbygd.

I landstingens delmodell för hälso- och sjukvård har modelleringen av glesbygdsförhållanden uppdaterats med befolkningen 2016, kostnadsersättningen räknats upp och kompensationen för ambulanstransporter i glesbygd ökats.

I utjämningen för merkostnader för verksamhet i områden med gles bebyggelse görs sedan nittioalet simulerade utplaceringar av fiktiva enheter inom till exempel skola, hemtjänst och primärvård. Detta sker med hjälp

av modellen Struktur som förvaltas av Tillväxtverket. Jag anser att principerna bakom Struktur är ett bra sätt att beräkna merkostnader för verksamhet i glesbygd, men har noterat att modellen behöver utvecklas och aktualiseras. Tillväxtverket saknar i dag en fast finansiering för att hålla systemet igång mellan utredningarna. Kommunutredningen (Fi 2017:02) föreslås 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 tillfredsställande nivå.

Växande och minskande befolkning

Jag föreslår att merkostnadsersättningen för minskande befolkning i kommunerna fördubblas och vidare att en ny ersättning för minskande antal barn 1–5 år i förskolan införs. I dag kompenseras enbart för växande antal barn. En uppräknings av kompensationsnivån för förändring i antal barn och unga föreslås också vilket stärker resurserna både i kommuner med ökande och kommuner med minskande antal barn.

Jag föreslår vidare att en merkostnadsersättning för växande eller minskande befolkning i länet införs för landstingen.

Löner

Jag föreslår att lön även fortsättningsvis ska ingå som utjämningsgrund. Delmodellen för löner är en av de mest kritiserade men eftersom lönekostnaderna otvetydigt påverkar produktionskostnaderna och är starkt kopplade till strukturella skillnader anser jag att det är motiverat. Vissa justeringar föreslås dock, som att lönekomensationen redovisas i respektive verksamhetsmodell istället för i separata lönemodeller. För landstingens del föreslås vidare att lönekostnadsberäkningarna ska inkludera merkostnader för bemanning i glesbygd. Utredningen har kunnat konstatera att kostnaderna för hyrpersonal samvarierar i hög grad med en glesbygdsfaktor. Kompensationen baseras på grad av glesbygd, och påverkas därför inte av det enskilda landstingets användning av hyrpersonal.

Avslutande kommentarer

Det samlade utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring. Utjämningsens omfattning ökar med en miljard kronor både för kommunerna och landstingen.

Den profil som det hittillsvarande systemet har innebär att kostnadsutjämnningen omfördelar från kommuner med i genomsnitt stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med svag socioekonomi, gles bebyggelse och liten befolkning. Profilen i landstingsutjämnningen är likartad, även om skillnaderna är mindre och mönstret mindre tydligt framför allt beträffande gles bebyggelse. Förslagen i denna utredning förstärker nuvarande profil, till och med ganska kraftigt.

Därtill kan konstateras att de kommuner som tagit emot relativt sett flest flyktingar och nyanlända får ett högre utfall med utredningens förslag.

Förslaget medför också för kommunerna i storstads länen lite olika resultat. Sammantaget blir kommunerna i såväl Stockholms som Skåne län även med förslaget nettobidragstagare, om än i minskad omfattning.

Kommunerna i Västra Götaland är sammantaget i dag nettobetalare i systemet och förblir så i något ökad utsträckning.

För landstingens del kan man förenklat säga att ”skogslänen” får ett förbättrat utfall. Några av dem är dock fortfarande nettobetalare i systemet. Stora positiva effekter av förslaget gäller exempelvis Region Norrbotten, Region Gävleborg, Landstinget Dalarna och Region Värmland. Allra mest stärks Region Jämtland Härjedalen och Region Gotland. Stockholms läns landsting får störst negativ förändring och går från att vara nettobidragstagare till att bli nettobetalare.

Min bedömning är att förslaget följer de principer som gäller för kostnadsutjämningen. De förändringar av avgifter och bidrag som här föreslås förklaras till betydande del av uppdateringar av siffermaterialet. Övriga förändringar är en följd av ökad tonvikt i utjämningen för socioekonomiska förhållanden och gles bebyggelse.

Kostnadsutjämningen är, som framhållits ovan, helt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del av finansieringen (till skillnad mot inkomstutjämningen som till största delen finansieras av staten). Det solidariska ansvaret för kostnadsutjämningen kan ses som ett sätt att markera den kommunala självstyrelsen. I debatten hävdas ofta att ”allt färre får betala för allt fler”. I dagsläget är 122 kommuner nettobetalare i kostnadsutjämningen. Med förslaget blir det färre – 102 stycken. Med landstingen är det tvärtom så att antalet nettobetalare ökar från åtta idag till tio i förslaget. Sammantaget bedömer jag att förslaget inte innebär någon drastisk förändring i detta avseende.

Den förstärkning av utjämningens fördelningsprofil som här redovisas kan leda till synpunkter på systemets legitimitet. I det sammanhanget inställer sig också frågan om vilka uppgifter som kostnadsutjämningen ska klara av. Det har dock inte ingått i mitt uppdrag att överväga detta.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag och ändring i lagen om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs
dels att 13 § ska upphöra att gälla,
dels att 3 och 8 §§ lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning
ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf 13 a §, av följande lydelse

3 §¹

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här.

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift ska betalas.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskattkraft: Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.

Skatteutjämningsunderlag: Den uppräknade medelskattkraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

Medelskattesats: Varje kommuns och landstings skatteunderlag multiplicerad med dess skattesats varefter summan av de beräknade beloppen divideras med skatteunderlaget i landet. Skatteunderlaget och skattesatsen för kommuner som inte ingår i ett landsting undantas från denna beräkning.

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadslag som anges i 8 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

Strukturkostnad: Summan av standardkostnaderna för en kommun eller ett landsting.

Nuvarande lydelse

Bidragminskning: En bidragminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2013 enligt den då gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Bidragminskning: En bidragminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2019 enligt den då gällande lydelse

sen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra och tredje styckena, 12 § andra och tredje styckena samt 15 och 16 §§.

Avgiftsökning: En avgiftsökning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2015 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9–12 §§, 13 § första och tredje styckena samt 15 och 16 §§.

sen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra och tredje styckena, 12 § andra och tredje styckena samt 15 och 16 §§.

Avgiftsökning: En avgiftsökning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2019 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9–12 §§ samt 15 och 16 §§.

8 §²

Nuvarande lydelse

För varje kommun beräknas standardkostnaden för

1. förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),
2. förskoleklass och grundskola,
3. gymnasieskola,
4. individ- och familjeomsorg,
5. barn och ungdomar med utländsk bakgrund,
6. äldreomsorg,
7. befolkningsförändringar
8. bebyggelsestruktur,
9. och löner.

För varje landsting beräknas standardkostnaden för

1. hälso- och sjukvård,
 2. befolknings-förändringar,
- och
3. löner.

En standardkostnad beräknas också för kollektivtrafik. Kostnaden fördelas mellan kommuner och landsting enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Föreslagen lydelse

För varje kommun beräknas standardkostnaden för

1. förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),
2. förskoleklass och grundskola,
3. gymnasieskola,
4. individ- och familjeomsorg,
5. kommunal vuxenutbildning,
6. äldreomsorg,
7. infrastruktur och skydd, och
8. verksamhetsövergripande kostnader.

För varje landsting beräknas standardkostnaden för

1. hälso- och sjukvård, och
2. befolkningsförändringar.

² Senaste lydelse 2010:1043.

13 a §

En kommun eller ett landsting som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 300 kronor per invånare.

En kommun eller ett landsting som får en avgiftsökning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av avgiftsökningen som överstiger 300 kronor per invånare.

Införandebidragen ska därefter årligen minska med 300 kronor per invånare och bidrag till dess respektive bidrag upphör.

Efter remiss har yttranden över betänkandet Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) kommit in från Ale kommun, Alvesta kommun, Aneby kommun, Arbetsförmedlingen, Arjeplogs kommun, Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Askersunds kommun, Avesta kommun, Bengtsfors kommun, Bergs kommun, Bjurholms kommun, Bjuvs kommun, Blekinge läns landsting, Bodens kommun, Bollebygds kommun, Bollnäs kommun, Borlänge kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Boxholms kommun, Bromölla kommun, Bräcke kommun, Burlövs kommun, Båstads kommun, Dalarnas läns landsting, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Dorotea kommun, Eda kommun, Ekerö kommun, Ekonomistyrningsverket, Eksjö kommun, Emmaboda kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Essunga kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Falköpings kommun, Falu kommun, Filipstads kommun, Finspångs kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Färgelanda kommun, Gagnefs kommun, Gislaveds kommun, Gnesta kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Grums kommun, Gullspångs kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Gävleborgs läns landsting, Göteborgs kommun, Götene kommun, Hagfors kommun, Hallands läns landsting, Hallsbergs kommun, Hallstahammars kommun, Hammarö kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Hela Sverige ska leva, Helsingborgs kommun, Herrljunga kommun, Huddinge kommun, Hudiksvalls kommun, Hultsfreds kommun, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Höganäs kommun, Högsby kommun, Hörby kommun, Jokkmokks kommun, Jämtlands läns landsting, Jönköpings kommun, Jönköpings läns landsting, Kalix kommun, Kalmar kommun, Kalmar läns landsting, Karlshamns kommun, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kils kommun, Klippans kommun, Knivsta kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Krokoms kommun, Kronobergs läns landsting, Kumla kommun, Kungsbacka kommun, Kävlinge kommun, Köpings kommun, Laholms kommun, Landskrona kommun, Landsorganisationen i Sverige, Laxå kommun, Lekebergs kommun, Lessebo kommun, Lidingö kommun, Lidköpings kommun, Lindesbergs kommun, Linköpings kommun, Linköpings universitet, Ljungby kommun, Ljusdals kommun, Ljusnarsbergs kommun, Lomma kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Lycksele kommun, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Malmö kommun, Malung-Sälens kommun, Malå kommun, Markaryds kommun, Marks kommun, Medlingsinstitutet, Melleruds kommun, Migrationsverket, Mora kommun, Mullsjö kommun, Munkedals kommun, Munkfors kommun, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Mölndals kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Norbergs kommun, Nordmalings kommun, Norrbottens läns landsting, Norrköpings kommun, Norsjö kommun, Nybro kommun, Nyköpings kommun, Nynäshamns kommun, Nässjö kommun, Olofströms kommun, Orsa kommun, Orust kommun, Osby kommun, Oskarshamns

kommun, Ovanåkers kommun, Oxelösunds kommun, Pajala kommun, Partille kommun, Perstorps kommun, Piteå kommun, Riksrevisionen, Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Sala kommun, Salems kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Sjöbo kommun, Skatteverket, Skellefteå kommun, Skurups kommun, Skåne läns landsting, Skövde kommun, Smedjebackens kommun, Småkom, Socialstyrelsen, Sollefteå kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Sorsele kommun, Sotenäs kommun, Staffanstorps kommun, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Stockholms läns landsting, Storfors kommun, Storumans kommun, Strömstads kommun, Strömsunds kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Svalövs kommun, Svedala kommun, Svenljunga kommun, Svenskt näringsliv, Sveriges kommuner och landsting, Säffle kommun, Säters kommun, Sävsjö kommun, Söderhamns kommun, Söderköpings kommun, Södermanlands läns landsting, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Tanums kommun, Tierps kommun, Tillväxtverket, Timrå kommun, Tingsryds kommun, Tjänstemännens centralorganisation, Tjörns kommun, Torsby kommun, Torsås kommun, Trafikverket, Tranemo kommun, Trollhättans kommun, Täby kommun, Töreboda kommun, Ulricehamns kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Upplands-Bro kommun, Uppsala kommun, Uppsala läns landsting, Uppvidinge kommun, Vallentuna kommun, Vansbro kommun, Vara kommun, Varbergs kommun, Vaxholms kommun, Vellinge kommun, Vetlanda kommun, Vilhelmina kommun, Vimmerby kommun, Vindelns kommun, Vingåkers kommun, Vårgårda kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Värmlands läns landsting, Värnamo kommun, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västerås kommun, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Ydre kommun, Åmåls kommun, Ånge kommun, Åre kommun, Åsele kommun, Åstorps kommun, Älmhults kommun, Ängelholms kommun, Ödeshögs kommun, Örebro kommun, Örebro läns landsting, Örkelljunga kommun, Örensköldsviks kommun, Östergötlands läns landsting, Östersunds kommun, Österåkers kommun, Östhammars kommun, Östra Göinge kommun, Överkalix kommun, Övertorneå kommun.

Därutöver har Länsstyrelsen i Norrbotten, Lärarnas Riksförbund och Storsthlm yttrat sig.

Alingsås kommun, Arboga kommun, Borgholms kommun, Degerfors kommun, Enköpings kommun, Grästorps kommun, Göteborgs universitet, Habo kommun, Halmstads kommun, Hedemora kommun, Hjo kommun, Hofors kommun, Hylte kommun, Håbo kommun, Härryda kommun, Höörs kommun, Järfälla kommun, Karlsborgs kommun, Kinda kommun, Kiruna kommun, Kristinehamns kommun, Kungsörs kommun, Kungälv kommun, Leksands kommun, Lerums kommun, Lilla Edets kommun, Ludvika kommun, Lysekils kommun, Mariestads kommun, Mjölby kommun, Motala kommun, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Mönsterås kommun, Nora kommun, Nordanstigs kommun, Norrtälje kommun, Nykvarns kommun, Ockelbo kommun, Ragunda kommun, Simrishamns kommun, Skara kommun, Skinnskattebergs kommun, Strängnäs kommun, Surahammars kommun, Sveriges akademikers centralorganisation, Tibro kommun, Tidaholms

kommun, Tomelilla kommun, Tranås kommun, Trelleborgs kommun, Prop. 2019/20:11
Trosa kommun, Tyresö kommun, Uddevalla kommun, Vadstena kommun, Bilaga 3
Vaggeryds kommun, Valdemarsviks kommun, Värmdö kommun,
Västerviks kommun, Växjö kommun, Ystads kommun, Årjängs kommun,
Åtvidabergs kommun, Älvdalens kommun, Älvkarleby kommun,
Älvsbyns kommun och Öckerö kommun har beretts tillfälle att lämna
synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte hörts av.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-09-05

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Kerstin Calissendorff och Inga-Lill Askersjö

Ändringar i kostnadsutjämningslagen för kommuner och landsting

Enligt en lagrådsremiss den 29 augusti 2019 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Håkan Eriksson, biträdd av departementssekreterarna Joanna Hägg och Lisa Ståhlberg.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 september 2019.

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Hallberg, Nordmark

Föredragande: statsrådet Shekarabi

Regeringen beslutar proposition Ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting