

YTTRANDE

Avdelning för ekonomisk statistik och analys
Henrik Engström
010-479 60 69

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande avseende Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)

Statistiska centralbyrån (SCB) besvarar remissen i egenskap av dels statistikansvarig myndighet, dels beräkningsansvarig myndighet inom ramen för de kommunala utjämningsystemen.

1 Allmänna synpunkter

1.1 Statistiksekretess, utlämnande och publicering

SCB har tidigare lämnat ut beräkningsunderlag då beräkningen grundat sig på officiell statistik. Från år 2025 kommer den officiella statistiken för befolkningen röjandeskyddas. Metoden innebär att statistiken tillförs slumpmässig osäkerhet på ett kontrollerat sätt, utan att bidra med systematisk skevhet i statistiken.

Då utjämningsarna ska fördelas enligt "folkbokförda per 1:a november" (Lag 2004:773 om kommunalekonomisk utjämning) uppstår därmed en skillnad mellan publicerade befolkningstabeller och de befolkningsdata som beräkningen kommer bygga på. Röjandeskyddade uppgifter kommer inte användas i ingående data till beräkningar, utan endast i redovisning av slutresultat. Det innebär att SCB inte längre kommer kunna lämna ut beräkningsunderlagen utan sekretessprövning, då de kommer innehålla data som inte är röjandeskyddad.

Ett alternativ är att all beräkning inom kommunalekonomisk utjämning och utjämning av LSS-kostnader genomförs med röjandeskyddade publicerade data för att kunna dela underlagen fritt, men SCB har inte gjort några testberäkningar som skulle kunna visa hur det slår.

SCB noterar att det finns olika begrepp i förordningar, lagar samt i SCB:s egna uttryck rörande "invånare" "befolkning" och "folkbokförda". SCB publicerar "befolkning", Lag 2004:773 talar både om "invånare" och om "folkbokförda invånare" och i lag 2008:342 (Utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade) så är det "invånare" som avses. Det finns också lite frågetecken kring ordet "folkbokförda" och om det är de register som Skatteverket har som ska vara underlag, eller så som det är beräknat

idag, från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB) som är en kopia av Skatteverkets register men med vissa inkomna rättelser.

Det är önskvärt att vi reder ut vad de olika begreppen innebär och att vi använder samma uttryck.

1.2 Kvalitet i RS (räkenskapssammandraget)

SCB håller med om att ju fler avvikelser en kommun har i sin redovisning från Kommun-Bas och SCB:s eventuella förändringar i verksamhetsindelningen desto fler anpassningar måste kommunen göra vid inrapporteringen. SCB har en kostnadsfördelningsnyckel som kommunerna kan använda för att lättare fördela gemensamma kostnader, men de kommuner som kan göra fördelningen direkt, utan nyckeln, ligger troligtvis något närmare verkligheten. SCB håller med om att kvalitetsbristerna många gånger handlar om svårigheter att fördela kostnaderna korrekt över verksamhetskoderna snarare än en medveten felaktig redovisning.

2 Särskilda synpunkter

2.1 Växelvis boende

I SCB:s statistik gällande inkomster så kan hänsyn tas till växelvis boende för barn när disponibel inkomst samt ekonomisk standard ska räknas ut. Den bakomliggande tanken är att ett barns socioekonomi beror på båda föräldrarnas inkomster, även om föräldrarna bor isär. SCB menar att det ger en mer rättvisande bild av barnens socioekonomi. Tidigare modeller i utjämningsarna har inte tagit hänsyn till detta, och då SCB har tabeller både med och utan växelvis boende önskar SCB ett förtydligande av vad som ska ingå i beräkningarna. Vår rekommendation är att det ska vara med växelvis boende.

Detta berör:

- Socioekonomi i förskola, grundskola och gymnasiet

Vid framtagande av modell har utredningen använt data avseende andelen barn i hushåll med låg disponibel inkomst där hänsyn inte har tagits till växelvis boende.

- Låg inkomststandard i IFO-modellen

I tidigare modell har inte hänsyn tagits till växelvis boende.

- Hälso- och sjukvård

I den nya framräknade HoS-matrisen tas hänsyn till växelvis boende.

2.2 Gleshet

SCB delar kommitténs bild av att det kan vara komplicerat att beskriva gles byggelsestruktur i kommuner. För att göra detta behövs en bra modell. Det finns en del generella utmaningar med att utforma en bra modell. Transparens och replikerbarhet är viktigt i sammanhanget, utifrån den aspekten kan det vara klokt att ersätta Strukturmodellen då den enligt kommittén varit som en "svart låda". Vad gäller val av modell kan man generellt säga att ju mer komplex en modell är, desto mer resurser behövs för GIS-bearbetningarna vilket i sin tur gör den dyrare.

Några allmänna observationer från SCB:s erfarenheter av olika andra typer av GIS-arbeten är att en komplex modell är mer känslig för förändringar över tid vad gäller till exempel eventuella förändringar av indata och kräver mer resurser för förvaltning i form av dokumentation, uppdatering av skript etcetera. En allt för enkel modell riskerar å andra sidan att inte fånga tillräckligt av verklighetens komplexitet. Vidare kan man konstatera att alla modeller bygger på antaganden och förenklingar. Detta gäller både enklare och mer komplexa modeller. SCB menar att en avvägning alltid bör göras beträffande kostnad och nytta vad gäller graden av komplexitet i en modell.

Det finns några potentiella svagheter med den modell som kommittén valt att gå vidare med. Modellen tar inte hänsyn till olika befolkningsstrata. Barn och äldre är grupper som kan antas behöva mer kommunala resurser. Den valda modellen gör inte skillnad på olika åldersgrupper.

Befolkningsrutor med liten befolkning till exempel med ett fåtal elever eller äldre långt ut på landsbygden, i sig medför större verkliga kostnader för en kommun. På detta vis kan det vara så att den föreslagna modellen underskattar kostnaden med befolkningsrutor med få invånare som ligger långt bort från större befolkningskluster.

SCB delar bilden av att det krävs avsevärt mer resurser att göra avståndsberäkningar via vägnätet jämfört med ett euklidiskt avstånd. Avstånd via vägnätet blir självklart längre än det raka avståndet. Det i sig behöver inte vara något problem om metodvalet påverkar kommuner i landet på samma sätt. SCB kan emellertid konstatera att om man använder beräkningar med euklidiskt avstånd istället för via vägnätet påverkar det olika delar av Sverige på olika sätt. Områden med glesare vägnät kommer i högre grad underskatta de verkliga avstånden än för områden med tätare vägnät. Den föreslagna modellen tenderar således att i högre grad missgynna områden i norra Sverige än i Mellansverige och södra Sverige. Om man avser att hålla nere resurserna med att använda ett rakt avstånd så saknas ett resonemang

runt hur modellen hade påverkats av att utnyttja ett ”Manhattan avstånd”. Dvs summan av avståndet i x-led och y-led.

SCB instämmer i kommitténs uppfattning att det kan vara lämpligt att i modellen ta hänsyn till skärgårdsbefolkningen i kommunerna i någon form. Men här kan man eventuellt också fundera på om man även borde ta hänsyn till befolkningens åldersstruktur. Men att bara ta hänsyn till en ö-struktur och vattenvägar utan att också ta hänsyn till terrängens effekter på vägnätet skapar en skevhet i modellen.

SCB har inte i detalj studerat resultatet av de slutgiltiga beräkningarna (som gjorts utifrån resultatet på GIS-underlaget i den föreslagna modellen från Lunds universitet). SCB kan inte uttala sig om utfallet av de sista beräkningarna. Slutberäkningarna kan i slutändan bli rimliga även om det kan finnas brister i den underliggande metodiken för hur modellen för GIS bearbetningarna görs.

2.3 Modellen Individ- och familjeomsorg

2.3.1 Ny datakälla för flerfamiljshus

I modellen ingår enligt förslaget antal boende i flerfamiljshus byggda åren 1965–1975. SCB rekommenderar att man byter datakälla från fastighetstaxeringsregistret till boendestatistiken vilket skapar en stabilare indata.

I boendestatistiken är hushåll kopplade till en lägenhet och för lägenheten finns ett nybyggnadsår. Det kan dock förekomma ett bortfall för nybyggnadsår och detta gäller för båda datakällorna. När nybyggnadsår saknas har det imputerats med värdeår. Detta kan få till konsekvens att lägenheter/byggnader kan tillkomma eller falla ur det specificerade tidsintervallet när en lägenhet/byggnad renoveras.

2.3.2 Data som inte kommer från SCB

På sidan 78 i utredningen (Bilaga till förordning) står det: ”De uppgifter som används i beräkningen av kostnadsutjämnningen ska, om inte annat anges i denna bilaga, hämtas från Statistiska centralbyråns statistik.”

SCB vill därför att det förtydligas i förordningen att Ohälsotal hämtas från Försäkringskassan.

2.4 Modellen Politisk verksamhet

Enligt text och förslag till förordning ska beräkningen göras med variabeln medeldistans i kommunen som ska avse år 2022. SCB kan

inte se detta värde specificerat bland fasta variabler och önskar att det läggs till.

SCB önskar ett förtydligande i förslag till förordningen. Där står ”Merkostnadsindexet för politisk verksamhet för en kommun med en medeldistans som under 6,72 är 1. Merkostnadsindexet för en kommun med en medeldistans över 6,72 beräknas genom att dividera det modellberäknade värdet med det aritmetiska genomsnittet av samtliga kommuners modellberäknade värde”.

SCB kan inte se att det stämmer mot den beräkningsfil vi tagit del av. Där är index 1 om det modellberäknade värdet för kommunen är lägre än det modellberäknade värdet för *typkommunen*.

2.5 Modellen Vägar

I bilagan till förslaget till förordning står det: ”Ett index för trafikbelastning multipliceras med en grundersättning – som utgörs av 75 procent av kommunernas genomsnittliga nettokostnad för väg- och järnvägsnät, parkering – exklusive dels kalkylerade kapitalkostnader som inte avser beläggningsunderhåll, dels uppskattade genomsnittliga kostnader för vinterväghållning.”

SCB anser att det i förordningen behöver framgå hur stor del av kapitalkostnaderna som inte avser beläggningsunderhåll, samt hur stor del av nettokostnaderna som avser vinterväghållning. Utifrån de beräkningsfiler SCB tagit del av verkar 38 % av kapitalkostnaderna vara beläggningsunderhåll. Kostnaden fördelas sedan på 26 % till vinterväghåll och 74 % till trafikbelastningen. Om detta är korrekt vill SCB att det blir tillagt i bilagan.

2.6 Modellen Kollektivtrafik

I modellen ingår andelen personer som arbetspendlar över kommungräns i länet. SCB vill förtydliga att SCB inte har någon statistik om hur många som pendlar, utan det SCB redovisar är sysselsatta efter bostadskommun och arbetsställekommun. Om en person är registrerad som bosatt i en kommun men har ett registrerat arbetsställe i ett annan kommun kan SCB alltså inte med säkerhet säga att personen pendlar mellan dessa två kommuner samt hur frekvent detta sker.

Att kostnadsuppgifterna i Räkenskapssammandraget, RS, har en viss ryckighet har SCB inget närmare svar på. Det finns en del källor till osäkerhet enligt de problem vi lyft i avsnitt 1.2. Exempelvis beror kostnadsredovisningen i RS på hur kollektivtrafiken drivs, förvaltningsform eller inte, samt att det kan bli en definitionsfråga om vad som ska vara köp av huvudverksamhet och vad som är bidrag.

Dessutom finns alltid risken att vissa kommuner och regioner blandar ihop vad som är kollektivtrafik eller skolskjuts i RS.

2.7 Utjämning av LSS-kostnader

SCB är positiva till arbetet med att minska påverkansbarheten av beräkningen av utjämningen av LSS-kostnaderna.

SCB ser fördelar med att uppgifter om kommuners kostnader till Försäkringskassan för personlig assistans hämtas från Försäkringskassan framöver. I dagsläget har det visat sig att hur kommunerna väljer att organisera sig påverkar hur kostnaderna redovisas i RS och därmed utfallet i utjämningen av LSS-kostnaderna.

Däremot vill vi lyfta att i förslag till förordning står det i 4§:
”Till summan adderas kommunens ersättning till Försäkringskassan enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken enligt räkenskapssammandraget.”

Detta stämmer inte med förslaget att data ska hämtas från Försäkringskassan.

SCB välkomnar ett uppdrag för att säkerställa högre kvalitet på kostnaderna för SoL-insatser. Det sker idag ingen samgranskning mellan RS data och Socialtjänstens insatsstatistik. Det vore intressant för SCB att få ta del av de kommuner som utredningen sett redovisar uppgifter som inte hänger ihop mellan RS och insatsstatistiken. Det är såklart viktigt att komma till rätta med kvaliteten i kostnadsredovisningen i RS, om det är den som brister.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Joakim Stymne i närvaro av biträdande generaldirektör Magnus Sjöström, avdelningschef Elisabeth Hopkins samt sektionschef Henrik Engström, föredragande.

SCB, Statistiska centralbyrån

Joakim Stymne

Henrik Engström

Kopia till: