



2014:20



STATSKONTORET

Kommunal utjämning för individ- och familjeomsorg (IFO)

– förslag till justeringar





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2014-09-23

ERT DATUM

2013-12-05

DIARIENR

2013/266-5

ER BETECKNING

Fi2012/3761

Fi2013/4061

Fi2013/4344

(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statskontoret avseende uppföljningen av
kostnadsutjämnningen i systemet för kommunalekonomisk
utjämnning**

Statskontoret har enligt myndighetens instruktion (SFS 2007:827) i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnning. Den 5 december 2013 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av delmodellen för individ- och familjeomsorg (IFO-modellen).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kommunal utjämnning för individ- och familjeomsorg (IFO) – förslag till justeringar* (2014:20).

Vikarierande generaldirektör Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Carl Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Carl Holmberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Bakgrund	11
1.2	Uppdraget	12
1.3	Syfte, avgränsningar och tolkning av uppdraget	12
1.4	Genomförande	13
1.5	Analysfrågor	13
1.6	Metod och datamaterial	14
1.7	Rapportens disposition	15
2	IFO-verksamheter, kostnader och nuvarande modell för utjämning	17
2.1	IFO-verksamheterna	17
2.2	Kostnaderna för IFO	17
2.3	Den nuvarande IFO-modellen	19
3	En ny IFO-modell	21
3.1	Utgångspunkter för förändringar i IFO-modellen	21
3.2	Prövning av förklarande variabler i en ny IFO-modell	22
3.3	Förslag till IFO-modell	27
3.4	Skilda delmodeller för olika verksamheter?	30
3.5	Dataförsörjning och uppdatering av IFO-modellen	32
4	Utfallet av föreslagen IFO-modell	35
4.1	Utfallet jämfört med nuvarande IFO-modell	35
4.2	Hur stabil är vår föreslagna IFO-modell över tid 2012–14?	39
5	Överväganden och förslag	43
	Referenser	45
 Bilagor		
1	Regeringens uppdrag	47
2	Kommungruppsindelning sedan år 2011	51
3	Prövning av alternativa IFO-modeller	57
4	Korrelationsmatris för oberoende variabler i föreslagen IFO-modell	63
5	Den föreslagna IFO-modellens stabilitet	65
6	Utfall för enskilda kommuner år 2014. Föreslagen IFO-modell och nuvarande IFO-modell, kronor per invånare	67
7	Nuvarande IFO-modell skattad med uppdaterat dataunderlag	79
8	Beskrivning av IFO-modellen och historik	81

Sammanfattning

Förslag till förändringar i IFO-modellen

Syftet med det kommunala utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig offentlig service. Den kommunala kostnadsutjämnningen ska utjämna strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. Skillnader som beror på vald servicenivå, effektivitet, kvalitet och avgiftssättning utjämnas inte. En grundprincip är att kommuner och landsting inte ska kunna påverka bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen.

Kostnadsutjämnningen mellan kommunerna består av tio olika delmodeller för olika verksamheter. En av dessa delmodeller är individ- och familjeomsorgsmodellen (IFO-modellen). Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att se över IFO-modellen. Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret undersöka om det finns alternativ till påverkbara variabler och om möjligt lämna förslag till sådana variabler.

I alla delmodeller inom kostnadsutjämnningen beräknas en s.k. standardkostnad i kronor per invånare. Standardkostnaden speglar den teoretiskt beräknade kostnaden som kommunerna har med genomsnittlig kostnads-, avgifts- effektivitets- och servicenivå då hänsyn tagits till olika strukturella förhållanden. I likhet med den nuvarande IFO-modellen föreslår vi en samlad modell för att beräkna standardkostnaden för IFO.

I IFO-modellen föreslås fyra förklarande variabler ingå:

- andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen,
- andel lågutbildade födda i Sverige (20–40 år),
- kvadratroten ur tätortsbefolkningens storlek i kommunen och
- barnfattigdom (definierad som andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten justerad för försörjningsbörda.)

De förändringar av IFO-modellen som föreslås är följande:

- Variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* tas bort ur IFO-modellen.

- Variabeln *andelen av kommunbefolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975* tas bort ur IFO-modellen.
- Barnfattigdom, definierad som *andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten*, föreslås ingå i IFO-modellen. Underlaget för beräkning av barnfattigdom justeras för gränspendling. Inkomster av ekonomiskt bistånd räknas inte med vid beräkning av variabeln för barnfattigdom.

Resultat av genomförda analyser

Statskontoret har i analysarbetet prövat ett stort antal faktorer som kan förväntas vara styrande för behovet av IFO-verksamheter i kommunerna. En utgångspunkt har varit att minska risken för påverkbarhet av utfallet i den kommunala kostnadsutjämnningen inom IFO-modellen. Variabeln *andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* står för merparten av kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd, vilket ger ett slags cirkelsamband i den nuvarande IFO-modellen. Det finns också en risk för att denna variabel kan påverkas av kommunala beslut och därmed även avgifter och bidrag inom kostnadsutjämnningen. Vår utgångspunkt var därför att variabeln tas bort. Utan variabeln ger de andra förklarande variablerna mer inbördes renodlade, signifikanta och starka effekter i IFO-modellen.

I analysarbetet har vi även kommit fram till att variabeln *andelen av kommunbefolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975* bör tas bort ur IFO-modellen eftersom den visat sig vara instabil och ger svårförklarliga variationer från år till år. Genom att avlägsna denna variabel blir IFO-modellen mer transparent och driften underlättas vid Statistiska centralbyrån (SCB).

Fattigdom kan förväntas ha en betydande inverkan på flera behov av insatser för individ och familjeomsorg. Efter prövning av olika alternativ har vi kommit fram till att IFO-modellen bör innefatta variabeln *andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten justerad för försörjningsbörda*, istället för de två variabler som föreslås utgå. Underlaget justeras för gränspendling eftersom det inte finns uppgift om gränspendlares löneinkomster i andra länder i SCB:s inkomststatistik. I syfte att undvika möjlig påverkan på variabeln från kommunernas sida räknas inkomsterna av ekonomiskt bistånd inte in i den disponibla inkomsten då variabeln för barnfattigdom beräknas.

IFO-modellens statistiskt beräknade förklaringsgrad minskar enligt vårt förslag från 67 till 57 procent. Den minskade förklaringsgraden beror delvis på att variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* tagits bort, dvs. den variabel som bidrar till ett cirkelsamband i IFO-modellen ingår inte längre.

Vi bedömer att fördelarna med förändringarna överväger eftersom kommunernas möjligheter att påverka bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen minskar. Dessutom förenklas förvaltningen av IFO-modellen vid SCB.

Konsekvenser av föreslagna förändringar

Kostnadsutjämnningssystemet är ett system för omfördelning av ekonomiska resurser mellan kommuner och mellan landsting. IFO-modellen ingår som en delmodell för kostnadsutjämnning i kommunerna. Förändringar i IFO-modellen påverkar därför kommunernas avgifter och bidrag i kostnadsutjämnningssystemet.

Med den nuvarande IFO-modellen är omfördelningen av medel 2014 totalt 4,2 miljarder kronor. De föreslagna förändringarna, beräknat under samma år, skulle öka den årliga omfördelningen till 4,5 miljarder kronor, dvs. leder till en något större omfördelning bland kommunerna. De flesta kommuner får små förändringar i avgifter och bidrag men för vissa kommuner blir skillnaderna större.

Skillnaderna i utfallet för kommunerna mellan modellerna beror på flera faktorer. Det finns emellertid ett mönster i egenskaperna bland de kommuner som får de största förändringarna i utfallet med vårt förslag till IFO-modell. De föreslagna förändringarna i IFO-modellen bidrar till att utfallet av kostnadsutjämnning förbättras i kommuner som har förhållandevis många *arbetslösa utan ersättning* och förhållandevis hög grad av *barnfattigdom*. I kommuner med jämförelsevis höga andelar i befolkningen som får *ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* tenderar det ekonomiska utfallet att försämrats med den föreslagna IFO-modellen.

Uppdatering av IFO-modellen

Både den nuvarande och den föreslagna IFO-modellen bygger på en regressionskvation med ett antal förklaringsfaktorer där styrkan i sambanden kan förväntas förändras över tid. Enligt Statskontorets bedömning bör därför regressionskvationen uppdateras med jämna mellanrum, förslagsvis vart tredje år.

Fattigdom beräknas i nuläget utifrån familjeinkomster. Det register som SCB använder i beräkningen kan delvis förändras vad gäller hushållens sammansättning när det nya lägenhetsregistret inrättas. Den föreslagna IFO-modellens parameterar – och således även parametern (koefficienten) för barnfattigdom – har skattats med nu gällande hushållsbegrepp. IFO-modellen behöver därför uppdateras om några år och då baseras på det nya register som SCB kommer att använda. Detta kan göras fullt ut inför utjämningsåret 2018.

Införande

Den föreslagna IFO-modellen kan implementeras i det kommunala kostnadsutjämnningssystemet fr.o.m. utjämningsåret 2016.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Syftet med det kommunala utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig offentlig service. Den kommunala kostnadsutjämnningen ska utjämna strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. Skillnader som beror på vald servicenivå, effektivitet, kvalitet och avgiftssättning utjämnas inte. En grundprincip är att kommuner och landsting inte ska kunna påverka bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen.

Delmodellen för individ- och familjeomsorg, kallad IFO-modellen, infördes i det kostnadsutjämningsystemet för kommunerna 1996 och har sedan 2000 genomgått ett antal förändringar. Den nuvarande utformningen av modellen började gälla 2014 och överensstämmer i huvudsak med det förslag som lämnades av Utjämningskommittén.08 (SOU 2011:39).¹

I remissbehandlingen av Utjämningskommittén.08:s betänkande framförde bl.a. Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt ett stort antal kommuner och kommunförbund att den föreslagna nya IFO-modellen är problematisk då den innehåller påverkbara variabler. Den variabel som anses vara särskilt påverkbar är *andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader*.² Att variabeln är påverkbar innebär att en kommun kan påverka bidrag och avgifter inom kostnadsutjämnningen. Samma variabel definierar delvis de sammantagna kostnaderna för ekonomiskt bistånd i kommunerna, eftersom merparten av utgifterna för ekonomiskt bistånd går till personer och hushåll med lång biståndstid. Därmed finns ett inslag av cirkelsamband i den nuvarande IFO-modellen.

¹ Utjämningskommittén baserade sitt förslag på 2008 års data men i regeringens förslag till förändring av IFO-modellen användes ett dataunderlag för 2009.

² Flera remissinstanser pekade på att denna variabel går att påverka i sina remissvar på betänkandet *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämnningen* (SOU:2011:39) från Utjämningskommittén.08. Bland dessa remissinstanser finns Fagersta kommun, Karlstads kommun, Nacka kommun, Stockholms kommuner och Statskontoret.

1.2 Uppdraget

Regeringen gav den 5 december 2013 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av två olika delmodeller inom systemet för kommunalekonomisk utjämning, dels för kollektivtrafik, dels för IFO. (Regeringsbeslut Fi2012/3761, Fi2013/4061, Fi2013/4344, delvis)

När det gäller IFO-modellen beskrivs uppdraget i beslutet på följande sätt:

... med utgångspunkt i den utformning av delmodellen för individ- och familjeomsorg som träder i kraft den 1 januari 2014, undersöka om det finns alternativ till påverkbara variabler, om möjligt lämna förslag till sådana variabler och därefter göra en ny beräkning av utfallet för enskilda kommuner i delmodellen.

Den del av uppdraget som avser IFO-modellen ska redovisas senast den 30 september 2014. Den del som avser kollektivtrafiken redovisades i rapporten *Kostnadsunderlaget i kollektivtrafiken – en översyn* (2014:11) i mars 2014.

1.3 Syfte, avgränsningar och tolkning av uppdraget

Uppdragets formulering – att undersöka alternativ till påverkbara variabler – innebär i praktiken att pröva olika alternativa utformningar av IFO-modellen.

I budgetpropositionen för 2014 föreslog regeringen vissa förändringar i IFO-modellen. Ambitionen med det var att förändringarna skulle ge ett starkare statistiskt förklaringsvärde för kommunernas kostnader för IFO-verksamhet jämfört med den modell som användes t.o.m. utjämningsåret 2013.³ Vid utarbetande av förslag till förändringar i IFO-modellen är ambitionen att nå en så hög förklaringsgrad som möjligt i en alternativ IFO-modell där vi tar bort sådana variabler som bedöms vara påverkbara.

Statskontoret har tolkat uppdraget som att det inte finns något hinder för att pröva både en samlad IFO-modell och en modell som innebär uppdelning av IFO-kostnaderna där delmodeller förklarar olika kostnadsposter i de aktuella verksamheterna. I analysarbetet har vi därför prövat olika variabler i en samlad IFO-modell samt prövat om förklaringsgraden kan höjas genom att IFO-verksamheten delas upp i flera kostnadsposter. Enligt vår tolkning av uppdraget ska ett förslag till en ny IFO-modell grunda sig på regressions-teknik, i likhet med den befintliga IFO-modellen.

³ Ambitionen att åstadkomma ett starkare statistiskt förklaringsvärde för kommunernas kostnader för IFO-verksamhet uttrycktes även av Utjämningskommitten.08.

1.4 Genomförande

Denna rapport har utarbetats av en projektgrupp inom Statskontoret bestående av Carl Holmberg (projektledare sedan 24 maj 2014), Eero Carroll och Leif Lundberg (projektledare t.o.m. 23 maj 2014).

Vi har tagit del av betänkanden, propositioner och annan dokumentation rörande IFO-verksamhet i kommunerna. I arbetet med att utarbeta förslag till förändringar i den nuvarande IFO-modellen används, utöver de egna analyserna som utförs i detta projekt, underlag från statliga utredningar och forskningsrapporter.

I arbetet med en alternativ IFO-modell har projektgruppen fört diskussioner med företrädare för SKL och diskuterat frågor om dataförsörjning med Statistiska centralbyrån (SCB). Regeringskansliet (Finansdepartementet) har informerats om arbetet. Analyser och rapportutkast har diskuterats i en intern referensgrupp inom Statskontoret bestående av Hanna André, Viveka Karlestrand, Johan Lantto och Johan Wockelberg Hedlund.

1.5 Analysfrågor

Det finns två viktiga frågor om IFO-modellen som kan härledas ur uppdraget.

1. Kan en alternativ IFO-modell ge en tillräcklig förklaring till strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna med minskad möjlighet till påverkan av avgifter och bidrag inom den kommunala kostnadsutjämningen?
2. Vad blir skillnaden i det ekonomiska utfallet (bidrag och avgifter per invånare) av en förändrad IFO-modell jämfört med den nuvarande IFO-modellen?

Enligt uppdraget från regeringen ska Statskontoret ”undersöka om det finns alternativ till påverkbara variabler”. I den nuvarande IFO-modellen som trädde ikraft 1 januari 2014 ingår variabeln *andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* som förklaring till de strukturella skillnader som finns mellan kommunerna när det gäller IFO-kostnader. Denna variabel kan påverkas genom att kommunerna delvis kan påverka omfattningen av och utgifterna för ekonomiskt bistånd. Detta innebär en möjlighet till påverkan av bidrag och avgifter inom kostnadsutjämningen. Samma variabel har även ett samband med de sammantagna kostnaderna för ekonomiskt bistånd i kommunerna, eftersom merparten av utgifterna för ekonomiskt bistånd går till personer och hushåll med lång biståndstid. Därmed finns ett inslag av cirkelsamband i den nuvarande IFO-modellen. Korrelationen med den variabel som ska förklaras är hög, dvs. med de totala kostnaderna för IFO, och i en alternativ modell kan det då

vara svårt att finna förklaringsfaktorer som ger en lika hög andel förklarad variation.

1.6 Metod och datamaterial

Metod

Den nuvarande IFO-modellen som bestämmer kostnadsutjämnningen mellan kommunerna för IFO-verksamhet bygger på en multipel linjär regressions-ekvation. I modellen antas ett antal variabler förklara utfallet av kommunernas IFO-kostnader med hänsyn tagen till olika strukturella förhållanden.⁴ Vi har använt samma metod för att analysera alternativ till den nuvarande IFO-modellen men med delvis andra förklarande variabler. En viktig utgångspunkt är att de nya variabler som vi prövar i en alternativ IFO-modell ska spegla samhälleliga problem som IFO-verksamheterna arbetar med. Dessa problem varierar mellan kommunerna och kan förväntas ge olika kostnader för IFO. Ett förslag till ny IFO-modell presenteras i kapitel 3.

Det finns skäl för att analysera huruvida kostnaderna för IFO bäst kan förklaras i klump eller separat för olika verksamheter. Anledningen är att både organisation och målgrupper skiljer sig åt en hel del för de olika verksamheterna som ingår i IFO. Vi har därför även prövat att specificera en IFO-modell som består av separata undermodeller för olika sorters verksamheter som ingår i IFO, där standardkostnaden från varje delmodell adderas.⁵ En analys med en uppdelning på flera delmodeller presenteras i avsnitt 3.4.

Den nuvarande IFO-modellen har skattats med dataunderlag för åren 2007–2009. Vi har därför skattat om den nuvarande IFO-modellens parametrar med senare data för åren 2010–2012, i syfte att belysa hur pass bra anpassning vi får i den nuvarande IFO-modellen. Denna analys redovisas i bilaga 7.

Avslutningsvis har vi jämfört utfallet för enskilda kommuner av kostnadsutjämnning för IFO enligt den nuvarande modellen med den alternativa IFO-modell som vi föreslår. Här visas skillnader i bidrag och avgifter i kronor per invånare för olika kommungrupper och enskilda kommuner enligt nuvarande IFO-modell jämfört med en alternativ IFO-modell. Jämförelsen avser utjämningsåret 2014. Hur vi har gått till väga i denna jämförelse beskrivs närmare i kapitel 4.

⁴ Denna metod användes för kostnadsutjämnning av IFO-verksamhet under åren 2005–2013 men modellen var då uppdelad på två olika regressioner, en för barn- och ungdomsvård och en för all övrig IFO. Dessa två åtskilda regressionsekvationer innefattade dessutom delvis andra förklarande variabler jämfört med den nuvarande IFO-modellen.

⁵ I Statskontorets promemoria *Kostnadsutjämnning för individ- och familjeomsorgen (IFO): Analys och förslag* (2005/509-5) föreslogs en alternativ utformning för IFO-modellen enligt denna tidigare uppdelning.

Datamaterial

Officiell statistik och särskilda datamaterial

De data som vi använder utgörs av offentlig statistik vid SCB och annan offentlig statistik. Datamaterialet från SCB består av både officiell statistik rörande IFO och särskilt inköpt datamaterial. Kostnadsdata för IFO har hämtats från databasen Kolada som tillhandahålls av Rådet för främjande av kommunala analyser. Dessa data hämtas bl.a. från SCB:s räkenskaps-sammandrag.

Kostnader för individ- och familjeomsorgen

De kostnadsdata för IFO som använts sammanställs av SCB och kommer från det kommunala räkenskapssammandraget.

Demografiska och socioekonomiska uppgifter

En stor del av variablerna i den nuvarande IFO-modellen räknas ut som kvoter, t.ex. mellan antalet personer med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader och kommunens hela befolkningsantal. Befolkningsuppgifterna hämtas från registret över totalbefolkning (RTB) vid SCB. Sådana variabler avser bl.a. andelar ur kommunbefolkningen eller andra grupper uppdelade efter ålder, civilstånd, utbildning, inkomst och/eller boende. Uppgifter om utbildning, inkomst och boende kommer från utbildningsregistret, inkomst- och taxeringsregistret och från fastighetstaxeringsregistret.

Variabler som rör folkhälsan

Från Socialstyrelsens slutenvårdsregister och patientregister kommer uppgifter om hur många personer i kommunbefolkningen som har en alkohol- eller narkotikarelaterad diagnos för de relevanta åren. Socialstyrelsen och Epidemiologiskt Centrum (EpC) har ett samarbete för att göra aggregerade data tillgängliga även på kommunnivå.

1.7 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt: I kapitel 2 beskriver vi de olika verksamheter som ingår i kommunernas individ- och familjeomsorg (IFO-verksamhet) samt redovisar statistik över kommunernas kostnader för IFO. I kapitel 3 beskriver vi de behov av förändringar som vi ser i den nuvarande modellen och presenterar ett förslag till en ny IFO-modell. I detta kapitel redogör vi också kortfattat för ett antal andra modeller som prövats men som av olika skäl inte förordas.

I kapitel 4 jämförs utfallet av den nuvarande IFO-modellen med utfallet av den IFO-modell som vi föreslår. Utfallet visas som avgifter och bidrag i kronor per invånare för olika kommungrupper under utjämningsåret 2014, enligt de båda IFO-modellerna. Här visas också utfallet av vårt förslag till IFO-modell med en simulering för åren 2012–2014. Kapitel 5 sammanfattar slutligen Statskontorets förslag och överväganden.

I bilaga 1 återfinns regeringens uppdrag till Statskontoret och bilaga 2 visar den kommungruppsindelning som SKL använt sedan 2011. I bilaga 3 redovisas andra modeller som prövats och i bilaga 4 visas en korrelationsmatris för de förklarande variablerna i den föreslagna IFO-modellen. I bilaga 5 analyseras stabiliteten över tid i den föreslagna modellen. I bilaga 6 redovisas utfallet av den föreslagna IFO-modellen för enskilda kommuner. I bilaga 7 redovisas den nuvarande IFO-modellen uppdaterad med dataunderlag för 2010–2012, och bilaga 8 behandlar den nuvarande IFO-modellens utformning och historik.

2 IFO-verksamheter, kostnader och nuvarande modell för utjämning

2.1 IFO-verksamheterna

Individ- och familjeomsorgen (IFO) består av *barn- och ungdomsvård, ekonomiskt bistånd, missbrukarvård för vuxna, familjerätt och familjerådgivning* samt *övrig vuxenvård*. Med familjerätt avses insatser som socialtjänsten utför med stöd av familjebalken och socialtjänstlagen i form av familjerådgivning och övrig relaterad verksamhet. Det handlar då om att fastställa faderskap, samarbetsavtal samt utredning och avtal om vårdnad, boende och umgänge. Med övrig vuxenvård avses insatser för personer 21 år och äldre med problem som inte har att göra med eget missbruk av alkohol, narkotika, läkemedel eller lösningsmedel. Hit räknas bl.a. insatser till personer med spelmissbruk, med behov av stöd i föräldrarollen eller med behov av stöd på grund av anhörigs missbruk. Här ingår såväl individuellt behovsprövad vård (både öppen och sluten) som andra öppna insatser, t.ex. öppen träfflokal och hushållsekonomisk rådgivning.

I IFO inkluderas däremot inte insatser till äldre personer med psykiska problem eller till personer med funktionsnedsättning. Sådana insatser kan ibland organisatoriskt tillhöra IFO, men kostnaderna för dem återfinns under andra huvudtitlar i de kommunala räkenskapssammandragen (RS).

2.2 Kostnaderna för IFO

De totala nettokostnaderna för IFO var år 2013 sammanlagt 35,6 miljarder kronor.⁶ Fördelningen av kostnaderna på de olika verksamheterna framgår av tabell 2.1 nedan.

⁶ Avser nettokostnader enligt databasen Kolada. Nettokostnad definieras som bruttokostnad minus både interna och externa bruttointäkter (i huvudsak riktade statsbidrag, taxor och avgifter, hyresintäkter samt andra försäljningsintäkter).

Tabell 2.1 Kostnader för IFO år 2013, hela riket, miljoner kronor

Verksamhet	Nettokostnad, mnkr	Andel (%)
Barn- och ungdomsvård (BUV)	14 748	41,5
Ekonomiskt bistånd (EB)	13 222	37,2
Missbrukarvård för vuxna (MBV)	5 529	15,5
Rest-IFO	2 075	5,8
IFO totalt	35 574	100,0

Källa: Kolada.

I tabell 2.1 visas att de mest kostsamma verksamheterna är barn- och ungdomsvård samt ekonomiskt bistånd, och tillsammans svarar dessa för nära 80 procent av IFO-kostnaderna. Kommunernas kostnader för familjerätt och övrig vuxenvård utgör 5,8 procent av de totala kostnaderna för IFO. I fortsättningen kommer vi att redovisa dessa två senast nämnda verksamheter under namnet ”rest-IFO”. År 2000 var den totala kostnaden för IFO 22,6 miljarder kronor. Under perioden 2000–2013 ökade de totala kostnaderna för IFO med i genomsnitt 4,1 procent per år i löpande priser.

I tabell 2.2 visas genomsnittskostnaderna per invånare för de olika verksamheterna under perioden 1998–2013.

Tabell 2.2 Nettokostnad för IFO 1998–2013, kr/invånare i hela riket fördelat efter verksamhet, löpande priser

Verksamheter	1998	2003	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BUV	751	1 128	1 332	1 362	1 365	1 450	1 495	1 529
EB	1 287	1 003	1 040	1 197	1 289	1 325	1 369	1 371
MBV	359	456	527	518	551	552	564	573
Rest-IFO (FR + ÖVV, est.)	150	187	180	206	205	189	198	215
IFO Totalt	2 547	2 774	3 079	3 282	3 409	3 516	3 625	3 688

Källa: Kolada.

Som framgår av tabell 2.2 är det främst kostnaderna för barn- och ungdomsvården samt missbrukarvården som ökar under perioden. Det ekonomiska biståndet har däremot varierat i omfattning, både relativt och i absoluta tal. Mellan 1998 och 2008 minskade det, för att därefter öka. Räknat per invånare i löpande priser var kostnaderna för det ekonomiska biståndet år 2013 något högre än 1998 men dess relativa andel av de totala IFO-kostnaderna har däremot minskat.

2.3 Den nuvarande IFO-modellen

I alla delmodeller inom kostnadsutjämnningen beräknas en s.k. standardkostnad i kronor per invånare. Standardkostnaden speglar den teoretiskt beräknade kostnaden som kommunerna har med genomsnittlig kostnads-, avgifts-, effektivitets- och servicenivå då hänsyn tagits till olika strukturella förhållanden.

I den nuvarande IFO-modellen beräknas standardkostnaden per invånare för varje kommun på ett sätt som tar hänsyn till att kommunerna har olika strukturella förhållanden för IFO. Skillnaderna i kommunernas standardkostnader utjämnas genom de avgifter och bidrag som IFO-modellen genererar.

Standardkostnaderna beräknas med en regressionsekvation.⁷ De förklarande variablerna som ingår i den nuvarande IFO-modellen är:

- andelen arbetslösa utan ersättning
- andelen lågutbildade personer födda i Sverige, 20–40 år
- kvadratroten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2010
- andelen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975
- andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader.

I regressionen skattas de koefficienter som uttrycker inverkan (eller effekten) på standardkostnaden av de förklarande variabler som ingår i IFO-modellen. Den beroende variabeln (dvs. den variabel som ska förklaras) är i detta sammanhang den faktiska genomsnittliga IFO-kostnaden under åren 2007–2009 i de enskilda kommunerna.

Standardkostnaden för de enskilda kommunerna räknas sedan ut genom att parametervärdena ur regressionen i ett första steg multipliceras med värdena för de förklarande variablerna ovan. Värdena på dessa variabler för de olika kommunerna tas fram av SCB.

Denna sammanräknade standardkostnad multipliceras därefter med en justeringsfaktor. Denna faktor justerar så att det vägda genomsnittet av standardkostnaden för verksamheten överensstämmer med den senast kända faktiska genomsnittskostnaden för IFO-verksamheten i hela riket. Kostnads- och befolkningsuppgifterna hämtas från register på SCB.

Den justerade standardkostnaden räknas slutligen om till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex året före utjämningsåret samt utjämningsåret.

⁷ En s.k. multipel linjär regressionsekvation (OLS).

För varje kommun beräknas sedan en avgift eller ett bidrag enligt IFO-modellen utifrån hur den enskilda kommunens standardkostnad förhåller sig till den genomsnittliga standardkostnaden för IFO.

Avgiften eller bidraget utgör en del av den sammantagna kostnadsutjämnningen som beräknas med ytterligare nio andra delmodeller som ingår i det kommunala kostnadsutjämnningssystemet.

3 En ny IFO-modell

3.1 Utgångspunkter för förändringar i IFO-modellen

Den kommunala kostnadsutjämningen ska utjämna för opåverkbara strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Dessa kostnadsskillnader kan vara av två slag: dels kan behoven av kommunal verksamhet vara olika, dels kan kostnaderna för att producera kommunal service variera mellan kommunerna. Dessa utgångspunkter gäller för varje delmodell inom kostnadsutjämningen och är därför en hörnsten i detta analysarbete.

När vi analyserar och utreder frågan om en alternativ IFO-modell söker vi en modell som kan förklara strukturella skillnader i kommunernas kostnader för IFO. Enligt grundläggande principer för kostnadsutjämning ska kommunala beslutsfattare inte kunna påverka variablerna.

Målsättningen med en alternativ IFO-modell är att den ska förklara en så hög andel som möjligt av den av sammantagna variationen i kommunernas kostnader för IFO, och att utfallet för de variabler som ingår inte ska kunna påverkas av kommunerna.

För att kvalitetssäkra analysarbetet finns ett antal utgångspunkter som vi ser bör vara styrande. Dessa utgångspunkter gäller IFO-modellens kvalitet vad gäller spegling av strukturella kostnadsskillnader samt praktiska aspekter såsom att det ska vara förhållandevis enkelt att beräkna kostnadsutjämning mellan kommuner från år till år.

Vi har arbetat utifrån följande kriterier för en väl fungerande IFO-modell:

Opåverkbarhet: En generell princip i kostnadsutjämningen är, som ovan nämnts, att de olika delmodellerna ska vara konstruerade så att enskilda kommuner inte kan påverka avgifter och bidrag. Denna princip ska således även gälla för IFO-modellen.

Trovärdighet: Liksom alla andra modeller i kostnadsutjämningen ska IFO-modellen vara trovärdig, i den mening att de variabler som styr utjämningen mellan kommunerna för IFO-verksamheten kan motiveras utifrån relevanta samband. Det ska därför vara möjligt att förstå sambanden mellan de förklarande variablerna som ingår i IFO-modellen och kostnaderna för IFO-verksamheterna i kommunerna.

Förvaltningskostnader: En revidering av IFO-modellen ska inte medföra att de löpande förvaltningskostnaderna blir högre än med den nuvarande IFO-modellen. Häri ligger kostnader för att leverera och bearbeta data som

ligger till grund för modellen. I förvaltningskostnaderna ingår också kostnader för att uppdatera olika parametrar i regressionsekvationen, dvs. kostnader för att uppdatera (skatta om) regressionsekvationen.

Stabilitet: Metoden bör inte inrymma tröskeleffekter som innebär att små förändringar i de förklarande variablerna ger stora fördelningsutslag som inte motiveras av verkliga kostnadsförändringar för IFO-verksamhet. Utfallen av kostnadsutjämnningen för de enskilda kommunerna bör som regel även förändras i mindre steg hellre än i stora steg från år till år.

Dataförsörjning: Variablerna bör vara lättillgängliga och allmänt accepterade. Valet av förklarande variabler i IFO-modellen bör därför bygga på offentliga data som SCB eller annan statistikmyndighet publicerar offentligt och som på ett enkelt sätt kan samlas in.

3.2 Prövning av förklarande variabler i en ny IFO-modell

Enligt regeringens uppdrag ska vi undersöka om det finns alternativ till påverkbara variabler i den nuvarande modellen, och om möjligt lämna förslag till sådana variabler.

Nedan beskriver vi vilka variabler vi prövat, vilka variabler som vi väljer att ta bort ur den nuvarande modellen och den nya variabel som vi föreslår ska ingå i IFO-modellen. I avsnitt 3.3 presenterar vi de skattade parametrarna i en ny modell. Till sist diskuterar vi också översiktligt vilka andra modeller vi prövat (andra modeller diskuteras mer detaljerat i bilaga 3).

I en första prövning har vi konstaterat att variablerna i den nuvarande IFO-modellen i stort sett förklarar IFO-kostnaderna under åren 2010–2012 lika bra som för åren 2007–2009. Förklaringsgraden är också ungefär lika hög (se bilaga 7). Effekten av vissa variablers effekter är emellertid inte stabil över tid när andra tänkbara specifikationer av modellen prövs. Dessutom kan åtminstone en av variablerna i den nuvarande modellen vara påverkbar av kommunerna.

I syfte att utarbeta ett förslag till ny IFO-modell har vi prövat ett antal olika förklarande variabler. Vi förklarar också varför de bör ha ett samband med kommuners IFO-kostnader. De förklarande variablerna som vi valt att pröva avspeglar bakomliggande strukturella faktorer som utifrån forskning och erfarenhet visat sig ha koppling till kommunernas IFO-kostnader. Vi har analyserat variabler som beskriver arbetslöshet, befolkningsstruktur, utbildningsnivå, fattigdom m.m. (se även bilaga 3).

Prövningen gäller variabler som ingår i den nuvarande IFO-modellen eller i tidigare IFO-modeller. Vi har också prövat de variabler som visade sig ha

högt förklaringsvärde i Statskontorets tidigare förslag till en ny IFO-modell från 2005, samt vissa variabler som prövats av Utjämningskommittén.⁸ Dessutom ingår ett antal andra variabler som kan förväntas ha ett samband med behovet av IFO.

Nedan redovisas våra överväganden när det gäller variabler som avspeglar strukturella faktorer såsom befolkningsstorlek, arbetslöshet, fattigdom, utbildningsnivå, boendesegregation och social utsatthet. Vi har även analyserat variabler som avspeglar civilstånd, folkhälsa och etnicitet. De sistnämnda kan dock enligt vår analys inte förklara variationen i kommunernas IFO-kostnader (se bilaga 3).

Variabler som föreslås ingå i IFO-modellen

Befolkningsstorlek

Befolkningsstorleken spelar roll för socialtjänstens kostnader. Vi kan förvänta oss att IFO-kostnaderna ökar med en ökande befolkning. Bristande social kontroll från omgivningen och glesare sociala nätverk kan förklara varför invånarna i större samhällen behöver socialtjänstens insatser oftare än vad invånare i mindre samhällen gör.⁹ Det finns också forskning som visar att konsumtionen och skadefrekvensen av alkohol och droger är högre i storstäderna samt i regioner med högre befolkningstäthet. Detta kan bero på ökad anonymitet för missbrukare, bättre tillgång till rusningsmedel och ett tillräckligt befolkningsunderlag för subkulturer för missbrukare.¹⁰ I den nuvarande IFO-modellen ingår befolkningsstorlek som en förklarande variabel, beräknad som *kvadratroten ur tätortsbefolkningen*. Att beräkna kvadratroten är ett sätt att minimera de extrema värden som annars uppkommer för de allra största kommunerna. Denna variabel har visat sig ha ett starkt förklaringsvärde för de totala IFO-kostnaderna. Därför ingår den i nuvarande IFO-modell samt i vårt förslag till IFO-modell. Dataunderlaget hämtas från registret över totalbefolkning (RTB).

Arbetslöshet

Förhållandena på den lokala arbetsmarknaden kan påverka behovet av insatser inom individ- och familjeomsorgen. Arbetslöshet kan bidra till alkohol- och drogmissbruk, vilket i sin tur kan öka behovet av vårdinsatser i IFO. Genom inkomstbortfall ökar även behovet av ekonomiskt bistånd. Andelen arbetslösa utan ersättning (i första hand arbetslöshetshetsersättning) i befolkningen kan förväntas ha betydelse för IFO och i synnerhet behovet av ekonomiskt bistånd. Denna variabel har visat sig ha ett starkt samband med de totala kostnaderna för IFO. Variabeln ingår i den nuvarande IFO-model-

⁸ Statskontoret (2005); SOU (2011:39).

⁹ Se bl.a. Oresjö (1995).

¹⁰ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN (2012); http://www.samhsa.gov/data/2k12/TEDS_043/TEDSShortReport043UrbanRuralAdmissions2012.htm, loggdatum 140602.

len och har även ingått i tidigare IFO-modeller.¹¹ Variabeln föreslås ingå i vårt förslag till IFO-modell. Statistiken kommer från Arbetsförmedlingens register.

Fattigdom

Ökad fattigdom kan förväntas bidra till högre IFO-kostnader. Att leva på en låg inkomststandard i förhållande till merparten av befolkningen kan medföra större behov av socialtjänstens insatser. Att IFO även är avsedd att bekämpa fattigdom framgår bl.a. av § 1 i socialtjänstlagen (SFS 1980:620), som anger att "socialtjänst[en] skall (...) främja människornas ekonomiska och sociala trygghet." Fattigdom och fattigdomsbekämpning uppmärksammas också alltmer av många internationella organisationer, såsom EU, FN, Världsbanken, Organisation för Economic Co-operation and Development (OECD) och International Monetary Fund (IMF).¹²

Utjämningskommittén.⁰⁸ prövade sambandet mellan barnfattigdom och IFO och vi har valt att pröva detta samband på nytt. Vi har även prövat sambandet mellan IFO och fattigdom i hela befolkningen. I första hand har vi prövat variabler som speglar s.k. relativ fattigdom, dvs. förekomsten av låga inkomster i förhållande till den genomsnittliga inkomstnivån i befolkningen. Det finns olika definitioner av relativ fattigdom. En vanligt förekommande definition är andelen av befolkningen som lever på en inkomst som är mindre än 60 procent av medianinkomsten. Definitionen används ofta av forskare, inom EU och av internationella organisationer såsom OECD.¹³ Vidare har vi prövat olika varianter med en variabel för absolut fattigdom för att se om den har något samband med IFO-kostnader, men inte funnit stabila sådana (se avsnitt 3.4 nedan samt bilaga 3).

Sambandet mellan totala IFO-kostnader och relativ fattigdom bland barn visade sig vara starkt och modellanpassningen är något bättre än med variabeln fattigdom i hela befolkningen. Fattigdom bland barn definieras som andelen barn som lever på en inkomststandard som är lägre än 60 procent av medianinkomsten i riket. Vi väljer att låta denna variabel ingå i vårt förslag till IFO-modell. Det inkomstbegrepp som här används är *disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda*. I detta inkomstbegrepp ingår ekonomiskt bistånd (tidigare kallat socialbidrag) som ingår i kommunernas totala kostnader för IFO. För att undvika en möjlig påverkan från kommunernas sida räknas inkomster av ekonomiskt bistånd inte med i den disponibla inkomsten vid beräkning av barnfattigdom.

¹¹ Detta mått skiljer sig från det vanligaste måttet på arbetslöshet, där nämnaren i kvoten inte utgörs av befolkningen utan av arbetskraften (sysselsatta och arbetslösa).

¹² Se EU-kommissionen (2013), FN (2014), Världsbanken (2014), OECD (2013) och IMF (2014).

¹³ Se t.ex. Korpi och Palme (1998), Jonsson, Mood och Bihagen (2013) samt OECD (2013).

Gränspendling och beräkning av barnfattigdom

Med gränspendlare avses de personer som är bosatta i Sverige och som haft sin huvudsakliga löneinkomst i Norge, Danmark eller Finland. Dessa löneinkomster finns inte med i SCB:s inkomststatistik. I kommuner där gränspendlingen är relativt omfattande kan därför den relativa barnfattigdomen framstå som högre än vad den egentligen är. I syfte att förbättra det statistiska underlaget har andelen fattiga barn beräknats med ett dataunderlag som utesluter gränspendlare individer.¹⁴ Vi har även funnit att modellens anpassning blir något bättre och att barnfattigdomsvariabeln blir mer signifikant med denna justering av datamaterialet. För att löpande – år efter år – beräkna avgifter och bidrag enligt den föreslagna IFO-modellen krävs sålunda att gränspendlare identifieras och tas bort ur i datamaterialet vid beräkning av barnfattigdom. Enligt uppgift från SCB är detta möjligt att göra framöver.

Utbildningsnivå

Låg utbildning påverkar individers välfärd på flera sätt; bl.a. blir de med låg utbildningsnivå oftare arbetslösa. Arbetslösheten bland personer med högst gymnasieutbildning är i regel betydligt högre än bland personer som har högre utbildning.¹⁵ Därför är det rimligt att utbildningsnivån i kommunerna har betydelse för deras respektive IFO-kostnader.

Andelen lågutbildade i åldrarna 20–40 år inom den svenskfödda befolkningen ingår i den nuvarande IFO-modellen. Testerna med olika modeller visar bättre statistiska resultat med denna variabel än då alla med låg utbildning i den aktuella åldersgruppen ingår.¹⁶ Här definieras låg utbildning som att personen har högst förgymnasial utbildning på 9–10 år, alternativt att uppgift om utbildning saknas i registret. Dataunderlaget om utbildning kommer från SCB:s utbildningsregister och den svenskfödda befolkningens mängden kommer från RTB. Såväl vi som Utjämningskommittén.08 har även provat andra utbildningsvariabler i försöken att ta fram en ny modell. I bilaga 3 går vi in på hur vi har förhållit oss till andra variabler som har varit tillgängliga. Andelen lågutbildade i åldrarna 20–40 år inom den svenskfödda kommunbefolkningen ingår i vårt förslag till IFO-modell.

¹⁴ I Finland lämnas inte uppgifter ut om personer som är bosatta i Sverige och arbetar i Finland. Det har därför inte varit möjligt att ta bort gränspendlare som arbetar i Finland ur datamaterialet. Antalet personer som pendlar till Finland från Sverige var enligt senast tillgängliga data år 2006 från SCB 2 660 personer. Bland dessa personer var 872 personer bosatta i Stockholm län och 610 personer var bosatta i Norrbottens län.

¹⁵ Se t.ex. Hornstein och Violante (2006).

¹⁶ Även de utrikesfödda lågutbildades andel av hela den utrikesfödda befolkningen har prövats, liksom alla lågutbildades andel av hela befolkningen. Vi får dock inga samband som består i olika multivariata prövningar. För relativt många utrikesfödda saknas emellertid uppgift om utbildning i utbildningsregistret, så variabelns bristande kvalitet för utrikesfödda kan vara en av de viktigare anledningarna till att vi inte funnit starkare effekter.

Variabler som föreslås avlägsnas ur IFO-modellen

Boendesegregation

Ju högre boendesegregationen är, desto högre kostnader för IFO kan vi förvänta oss. Att bo i områden där sociala problem anhopas kan ha en negativ effekt på de berördas utsikter till egen försörjning. Segregation kan också försämra de berördas förmåga att parera eller undvika problem med missbruk, kriminalitet, bristande familjesammanhållning och/eller psykisk ohälsa. Den s.k. storstadsutredningen uppmärksammade detta i Sverige redan mot slutet av 1980-talet.¹⁷ Även senare forskning bekräftar att svenska bostads- och arbetsmarknader har blivit alltmer segregerade sedan 2000-talets början, och att detta har socialt missgynnat de berörda.¹⁸

I den nuvarande IFO-modellen används andelen ur kommunbefolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975 (inkluderar bl.a. de så kallade miljonprogramsområdena) som en indikation på segregation. Denna variabel, nedan kallad boendevariabeln, bygger på en samkörning av registret över totalbefolkningen (RTB) med fastighets- och taxeringsregistret (FTR). Ju större andelen är, desto större kan kostnaderna för IFO förväntas bli. Detta återspeglas också i skattningarna av den nuvarande IFO-modellen.

Det finns ett antal problem med boendevariabeln. Skattningen av boendevariabelns inverkan på IFO-kostnaderna är t.ex. inte stabil över tid och är inte heller stabil i andra prövade alternativ till utformning av IFO-modellen. Den har en signifikant effekt på IFO-kostnader för 2007–2009 och för 2010–2012 men är ofta mindre signifikant i modeller med data för andra år. Vidare har det visat sig att vissa kommuner har en stor variation i boendevariabeln över tid som är svår att förklara. En del av detta kan bero på att data kommer från två olika register som avser olika tidpunkter. Det förekommer också att fastigheter innefattar flera hus, ibland med olika boendeform och byggår, vilket kan skapa oklarhet i kategoriseringen av individers boende. Vår bedömning är därför att variabeln *andelen ur kommunbefolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975* bör utgå ur IFO-modellen.

Ekonomiskt bistånd

Kostnaderna för IFO kan förväntas bli högre ju mer socialt utsatta människor är i allmänhet och ju längre de är beroende av samhällets insatser. En förklarande variabel av detta slag i den nuvarande IFO-modellen är *andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex måna-*

¹⁷ Se SOU (1990:36).

¹⁸ Se Biterman, Gustafsson and Österberg (2007).

der. Skälet för att ha med denna variabel är att den är starkt kostnadsdrivande för kommunal socialtjänst.¹⁹

Flera remissinstanser till Utjämningskommittén.08:s betänkande ansåg dock att variabeln kan vara påverkbar. Variabeln definierar till stor del de sammanbundna kostnaderna för ekonomiskt bistånd i kommunerna eftersom merparten av utgifterna för ekonomiskt bistånd går till personer och hushåll med lång biståndstid. Enligt SCB:s inkomst- och taxeringsregister uppgick de totala utgifterna för ekonomiskt bistånd under 2012 till 10,5 miljarder kronor, varav 8,8 miljarder kronor utbetalades till personer som fått ekonomiskt bistånd under längre tid än sex månader under kalenderåret 2012. Det finns därmed ett inslag av cirkelsamband i den nuvarande IFO-modellen. Cirkelsambandet bidrar till att öka den statistiskt beräknade förklaringsgraden i den nuvarande IFO-modellen. Vi bedömer därför att variabeln *andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* bör avlägsnas ur IFO-modellen. Samtidigt har vi funnit att de övriga förklarande variablerna ger mer inbördes renodlade, signifikanta och starka effekter utan den aktuella variabeln (se tabell 3.1 nedan).

Andra variabler som prövats i IFO-modellen

Ett tiotal andra variabler har testats i olika kombinationer för att kunna bedöma om de totala IFO-kostnaderna kan förklaras på ett bättre sätt än i den IFO-modell som vi föreslår. Flera alternativa variabler gäller de samhällsområden vi diskuterar ovan och som täcks av vårt förslag, nämligen befolkning, arbetsmarknad, fattigdom och utbildning. Bland dessa variabler fanns andelen arbetslösa (både med och utan ersättning) i kommunbefolkningen, andelen med låg utbildning bland utrikes födda eller befolkningen som helhet, och fattigdom i hela befolkningen. Andra samband som vi prövat avser variabler inom samhällsområden såsom etnicitet, boende och psykisk ohälsa bland unga. Inget av de alternativa specifikationerna av en IFO-modell förefaller fungera tillräckligt väl. Resultaten av dessa prövningar sammanfattas närmare i bilaga 3.

3.3 Förslag till IFO-modell

Skattningen av en ny IFO-modell

Vårt förslag till förändrad modell bygger på en regressionsanalys där den genomsnittliga nettokostnaden för hela IFO skattas under en treårsperiod (2010–2012) i respektive kommun med hjälp av värden för alla förklarande variabler för år 2010 utom för barnfattigdom där data för 2009 använts. Skälet för att använda 2009 års data rörande barnfattigdom är att dessa data

¹⁹ Se t.ex. Socialstyrelsen (2013); om det långvariga beroendets inverkan på kostnader för socialtjänst i Stockholm i synnerhet under 2011, se Sweco Eurofutures (2011), en rapport skriven på uppdrag av Stockholms stad.

släpar efter tidsmässigt med ett år jämfört med de övriga förklarande variablerna.²⁰ Denna eftersläpning har ingen större betydelse för skattningen av IFO-modellens parametrar eftersom korrelationen är hög från ett år till ett annat när det gäller barnfattigdom.²¹

I nedanstående ruta redovisas förslaget till ny IFO-modell.

Förslag till ny IFO-modell

Variabler som föreslås ingå i IFO-modellen

- * Andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen (arbetslösa).
- * Andel lågutbildade födda i Sverige, 20–40 år (långutbildade).²²
- * Kvadratroten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2010 (tätortsbefolkningen).
- * Andel barn i hushåll som lever på en inkomststandard som är lägre än 60 procent av medianinkomsten för disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda, justerad för gränspendling och exklusive inkomst av ekonomiskt bistånd (relativ barnfattigdom).

Formeln för att räkna ut standardkostnaden för individ- och familjeomsorg ser enligt vårt förslag ut på följande sätt:

Standardkostnad individ- och familjeomsorg = $403,3 + 120\,913,6 * (\text{arbetslösa}) + 25\,576 * (\text{långutbildade}) + 2,9 * (\text{tätortsbefolkningen}) + 3\,208,4 * (\text{relativ barnfattigdom})$

I tabell 3.1 nedan visas de skattade parametrarna i den nuvarande IFO-modellen och i den föreslagna modellen. Av tabellen framgår att alla förklarande variabler är statistiskt signifikanta i förslaget till IFO-modell. Värdena på korrelationerna mellan de förklarande variablerna uppvisar inte nivåer som tyder på betydande multikollinearitet (se bilaga 4).

²⁰ I december månad beräknar SCB avgifter och bidrag i kostnadsutjämnningen för nästkommande kalenderår (utjämningsår). Vid denna tidpunkt är senast tillgängliga uppgift om barnfattigdom kalenderåret tre år tillbaka i tiden.

²¹ Från ett år till nästa år är korrelationen 0,964–0,983 i det datamaterial vi använder.

²² Beräknad som den andel av befolkningen som är född i Sverige, totalt cirka 8 miljoner invånare. Med lågutbildad avses de med okänd utbildningsnivå samt de med förgymnasial utbildning som är högst 9–10 år.

Tabell 3.1 Förslag till modell för IFO-kostnader i jämförelse med nuvarande IFO-modell (ostandardiserade B-koefficienter)

Variabel / Modelldata	Nuvarande IFO-modell ¹⁾	Förslag till IFO-modell ²⁾
(Konstant/intercept)	806,4 ***	403,3 **
Andel arbetslösa utan ersättning	28 386,2 *	120 913,6 ***
Andel lågutbildade födda i Sverige i åldern 20–40 år	19 391,4 ***	25 576 ***
Kvadratroten ur tätortsbefolkningen	1,6 ***	2,9 ***
Relativ barnfattigdom	--	3 208,4 ***
Andel som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975	2 284,9 ***	Utgår
Andel i befolkningen med ekonomiskt bistånd > 6 mån	87 497,1 ***	Utgår
Förklaringsgrad (justerad R²):	0,67	0,57

Signifikansnivåer (P-värde): *** Mindre än 0,01 ** Mindre än 0,05 * Mindre än 0,1

Noter: 1) Värden för de förklarande variablerna avser 2009 (eller 2005 för tätortsbefolkning) och åren 2007–2009 i snitt för kostnader.²⁾ Värden för de förklarande variablerna avser 2010 (2009 för relativ barnfattigdom) och åren 2010–2012 i genomsnitt för IFO-kostnader.

Förändrade samband i föreslagen IFO-modell

Förslaget innebär att vi tar bort två förklarande variabler och lägger till en annan. På så sätt skattas nya samband i modellen med de totala kostnaderna för IFO. Detta påverkar de beräknade sambanden mellan de förklarande variablerna som kvarstår från den nuvarande IFO-modellen, nämligen *andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen*, *andel lågutbildade födda i Sverige i åldern 20–40 år* och *kvadratroten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2010*.

Som framgår av tabell 3.1 blir effekten av antalet arbetslösa utan ersättning starkare och mer signifikant. Det kan argumenteras för att *andelen arbetslösa utan ersättning* kan vara påverkbar av kommunerna genom att tillväxtskapande åtgärder i kommunerna kan minska arbetslösheten. Andelen arbetslösa utan ersättning bland totalt antal arbetslösa uppgick till drygt 40 procent i Sverige år 2013.²³ Merparten av de arbetslösa har sålunda någon form av arbetslöshetsersättning och påverkar därför inte utfallet av kostnadsutjämnningen via IFO-modellen. Dessutom har olika kommunala tillväxtåtgärder (såsom åtgärder för bostadsbyggande och åtgärder för lokalisering av företag) en oklar inverkan på gruppen arbetslösa utan ersättning. Åtgärderna inbegriper ofta styrprocesser som omfattar fler aktörer än bara

²³ Källa: Arbetsförmedlingen.

kommunen, vilket komplicerar de ekonomiska sambanden. Till sist har variabeln ett starkt samband med kostnaderna för IFO. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen av variabeln *andelen arbetslösa utan ersättning* bör finnas kvar i IFO-modellen.

Sammantaget bedömer vi att förslaget uppfyller de kriterier som vi har diskuterat i avsnitt 3.1 och att de föreslagna förändringarna minskar möjligheten till att påverka utfallet i den kommunala kostnadsutjämnningen. Jämfört med den nuvarande modellen ger den föreslagna IFO-modellen en lägre förklaringsgrad, 57 procent jämfört med 67 procent. Den minskade förklaringsgraden beror delvis på att variabeln *andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader tagits bort* som bidrar till ett cirkelsamband i IFO-modellen. Vårt förslag till IFO-modell ger mer inbördes renodlade, signifikanta och starka effekter för de förklarande variablerna som ingår jämfört med den nuvarande IFO-modellen. Utbildningsnivån och tätortsbefolkningens effekter förstärks. Den relativa barnfattigdomens effekt är också starkare och mer stabil över tid än vad boendeveriabelns effekter är i den nuvarande IFO-modellen.

I syfte att undersöka stabiliteten i parametrarna i vår föreslagna modell har vi även skattat den med data för 2009–2011, dvs. med ett års förskjutning bakåt i tiden. Resultatet är att parametrarna i stort sett är stabila (se bilaga 5).

3.4 Skilda delmodeller för olika verksamheter?

Vi har även prövat att skapa olika delmodeller för de olika verksamhetsområdena inom IFO. I detta avsnitt diskuterar vi ett försök att dela upp IFO-modellen i tre delmodeller, på samma sätt som under åren 2005–2013 när två delmodeller användes i IFO-modellen. Vi har försökt förklara kostnaderna för barn- och ungdomsvården, ekonomiskt bistånd samt missbrukarvården var för sig i en tredelad modell.

Dessutom har vi prövat ett flertal olika tänkbara förklarande variabler. I tabell 3.2 redovisas de modeller som i vår prövning ger bäst anpassning bland olika tänkbara alternativ när de delas upp på tre delposter. Kostnaderna för rest-IFO går dock inte att förklara utifrån någon av de förklarande variabler som vi prövat, och utesluts därför här helt.

Tabell 3.2 **Prövade delmodeller för kostnader för olika verksamheter inom IFO, utjämningsåret 2013**²⁴

Kostnadsslag och regressionstal	Variabel 1	Variabel 2	Variabel 3
Barn- och ungdomsvård (Justerad $R^2 = 0,21$)			
Variabel	And barn 0–12 år hos ensamstående föräldrar	Kvadratroten ur befolkningen, max 150 000	Andel barn, relativ fattigdom ²⁵
Ostandardiserat B	214,14	1,29	18,71
Standardiserat beta	0,221	0,244	0,218
T-värde	3,763 ***	4,414 ***	3,880 ***
Ekonomiskt bistånd (Justerad $R^2 = 0,60$)			
Variabel	Andel arbetslösa utan ersättning (2, SoS)	Kvadratroten ur befolkningen	Andel barn, låg inkomststandard (absolut fattigdom) ²⁶
Ostandardiserat B	208,56	1,34	40,41
Standardiserat beta	0,357	0,299	0,360
T-värde	7,025 ***	7,501 ***	7,434 ***
Missbrukarvård (Justerad $R^2 = 0,22$)			
Variabel	Alkohol och narkotika-vårdade/10 000	Kvadratroten ur tätorts-befolkningen	Andel ensamstående kvinnor med barn
Ostandardiserat B	5,54	0,64	83,17
Standardiserat beta	0,199	0,321	0,117
T-värde	3,428 ***	5,845 ***	2,009 **

Signifikansnivåer (P-värde): *** Mindre än 0,01 ** Mindre än 0,05 * Mindre än 0,1

²⁴ Parametrarna är skattade med snittkostnader för IFO (exklusive rest-IFO) eller dess delposter 2009–2011 och de oberoende variabelnas värden 2009 (förutom för fattigdomsvariablerna där värdena avser 2008, och roten för tätortsbefolkningen där värdena avser 2005). B-koefficienterna har räknats fram utan att de förklarande variabelerna konverterats från procent till andelar av 1. Parametervärdena kan därför inte direkt jämföras med dem som rapporteras i de övriga tabellerna, men slutsatserna om dessa modellers prestanda ändras inte. För att räkna ut standardkostnader 2013 har variabelvärden för 2011 använts (förutom för fattigdomsvariablerna, roten ut tätortsbefolkningen och andelen arbetslösa utan ersättning enligt Socialstyrelsen, där värdena avser 2010).

²⁵ Exklusive gränspendlare och inkomster från ekonomiskt bistånd år 2008.

²⁶ När vi utesluter gruppen barn i hushåll som inte haft låg inkomst men som ändå fått ekonomiskt bistånd blir variabeln inte statistiskt signifikant. Skälet för att utesluta denna grupp är att det ekonomiska biståndet till denna grupp kan vara mer påverkbart jämfört med övriga som klassificerats som fattiga.

Som framgår av tabell 3.2 finns en relativt hög förklaringsgrad för kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Barn- och ungdomsvården samt missbrukarvården för vuxna låter sig överlag inte förklaras särskilt väl utifrån strukturella variabler. Kostnaderna här tycks variera mer osystematiskt mellan kommunerna, och beror förmodligen i högre grad på skilda ambitionsnivåer. Liknande slutsatser drogs av Utjämningskommittén.⁰⁸ som även konstaterade att förklaringsgraderna för den uppdelade IFO-modellen gradvis sjönk mellan utjämningsåren 2003 och 2010 (SOU 2011:39, s. 129). Den sammanlagda förklaringsgraden är 56 procent för den tredelade modellens standardkostnad gentemot IFO-kostnader för 2011 (exklusive rest-IFO). Detta resultat är marginellt sämre än för vårt förslag till IFO-modell där den totala kostnaden för IFO förklaras med en enda regressionsekvation.

Dessa prövningar leder till slutsatsen att vi inte kan förklara IFO-kostnadernas utveckling bättre genom att dela upp dem än vad vi gör genom att utgå ifrån totalkostnader. Vi bedömer därför att det inte finns någon anledning att övergå till en modell som består av delmodeller.

3.5 Dataförsörjning och uppdatering av IFO-modellen

När det gäller dataförsörjningen till den föreslagna IFO-modellen är det tre förhållanden som bör påpekas. Det gäller gränspendling, ekonomiskt bistånd och ny statistik vid SCB rörande hushåll.

Gränspendling och ekonomiskt bistånd

Den föreslagna IFO-modellen består av fyra förklarande variabler. Tre av dem ingår även i den nuvarande IFO-modellen och kan därför beräknas för kommande utjämningsår enligt de nuvarande rutinerna. Den nya variabeln är *barnfattigdom beräknad som andel barn som lever på en inkomststandard som understiger 60 procent av medianinkomsten i riket (disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda)*. För att beräkna avgifter och bidrag enligt den föreslagna IFO-modellen måste gränspendlare identifieras och tas bort ur datamaterialet. Enligt uppgift från SCB är detta möjligt att göra framöver. Vidare ska inkomster av ekonomiskt bistånd tas bort ur disponibel inkomst när man beräknar barnfattigdom. Parametrarna i den föreslagna IFO-modellen har nämligen skattats med ett dataunderlag för relativ barnfattigdom som inte inkluderar inkomster av ekonomiskt bistånd.

Ny statistik vid SCB rörande hushåll

Beräkningarna av fattigdom bygger på familjeinkomster och det hushållsbegrepp som har använts kallas RTB-familj. Här räknas sammanboende som var sitt hushåll om de inte är gifta och inte har gemensamma barn. Detta medför att barn i vissa hushåll felaktigt kan räknas som fattiga. Från

och med 2015 kommer SCB kunna använda ett mer korrekt hushållsbegrepp genom ett nytt lägenhetsregister.

Vår föreslagna IFO-modell bygger delvis på det nuvarande dataunderlaget med RTB-familj och kommer enligt SCB att kunna skapas även i fortsättningen. När SCB byter hushållsbegrepp bör dock den föreslagna IFO-modellens parametrar skattas om. Detta kan göras fullt ut inför utjämningsåret 2018 eftersom barnfattigdom i den föreslagna IFO-modellen beräknas med tre års eftersläpning i förhållande till utjämningsåret. Under åren 2016–2017 bedömer vi att den föreslagna IFO-modellen kan användas.

4 Utfallet av föreslagen IFO-modell

I detta kapitel beskriver vi det ekonomiska utfallet av förslaget till IFO-modell samt redovisar hur detta utfall skiljer sig från utfallet med den nuvarande IFO-modellen för olika grupper av kommuner. I bilaga 6 redovisas utfallet för enskilda kommuner enligt den nuvarande IFO-modellen och enligt vårt förslag till ny IFO-modell i kronor per invånare för utjämningsåret 2014.

4.1 Utfallet jämfört med nuvarande IFO-modell

I princip alla förändringar inom kostnadsutjämningsystemet leder till förändringar i fördelningen av och nivåerna på avgifter och bidrag. Detta gäller även vårt förslag till IFO-modell, bl.a. för att antalet arbetslösa utan ersättning får en större vikt i beräkningen av standardkostnader. Den sammantagna omfördelningen av medel uppgår 2014 till 4,2 miljarder kronor med den nuvarande IFO-modellen. Med de föreslagna förändringarna, beräknat under samma år, ökar den årliga omfördelningen till 4,5 miljarder kronor och ger alltså en något större omfördelning bland kommunerna.

Skillnaderna i utfallet för kommunerna mellan modellerna beror på flera faktorer. Det finns emellertid ett mönster i egenskaperna bland de kommuner som får de största förändringarna i utfallet med vårt förslag till IFO-modell. Förändringarna bidrar till ett bättre ekonomiskt utfall av kostnadsutjämnning i kommuner som har förhållandevis många arbetslösa utan ersättning och förhållandevis hög grad av barnfattigdom. I kommuner med jämförelsevis höga andelar i befolkningen som får ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader tenderar det ekonomiska utfallet av kostnadsutjämnning att försämrats med den föreslagna IFO-modellen. Detta beror på att variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* inte ingår som en förklarande variabel i vårt förslag till IFO-modell.

Vi har även jämfört gällande utfallet av avgifter och bidrag under 2014 med vad utfallet skulle bli med vår föreslagna IFO-modell under samma år. Tabellerna nedan visar olika typer av skillnader i utfallet i kommunerna.

Som framgår av den övre panelen i tabell 4.1 ger den föreslagna modellen ingen större skillnad i fördelningen av antalet kommuner på olika intervall för avgifter och bidrag. Tabellens nedre panel visar också att medianvärdet för kommunernas bidrag (+) / avgift (-) per invånare är marginellt lägre med vårt förslag till IFO-modell än med den nuvarande IFO-modellen.

Tabell 4.1 Storleken på bidrag (+) respektive avgift (-) i kommunerna beräknat efter förhållanden under utjämningsåret 2014. Nuvarande IFO-modell och förslag till IFO-modell, antal kommuner och andelar av kommuner

Kronor per invånare		Nuvarande IFO- modell, antal kommuner	Nuvarande IFO- modell, andel kommuner	Föreslagen IFO- modell, antal kommuner	Föreslagen IFO- modell, andel kommuner
Avgift (-)	2 500 – 2 001	2	0,007	1	0,003
"	2 000 – 1 501	24	0,083	18	0,062
"	1 500 – 1 001	80	0,276	81	0,279
"	1 000 – 501	99	0,341	91	0,314
"	500 – 1	47	0,162	61	0,210
Bidrag (+)	0 – 499	19	0,066	24	0,083
"	500 – 999	11	0,038	7	0,024
"	1 000 – 1 499	4	0,014	2	0,007
"	1 500 – 1 999	1	0,003	3	0,010
"	2 000 – 2 499	2	0,007	1	0,003
"	500 – 2 999	1	0,003	1	0,003
Totalt		290	1,000	290	1,000
Nivån på utfallet	Värde	Vårt förslag 2012	Vårt förslag 2013	Vårt förslag 2014	Nuv. modell 2014
Alla kom-muner	Median	- 719	- 749	- 757	- 790
	Min	- 2 064	- 2 117	- 2 145	- 2 068
	Max	2 471	2 635	2 545	2 902

Den högsta avgiften bland kommunerna blir marginellt mindre medan det största bidraget är väsentligt mindre i vårt förslag jämfört med utfallet i den nuvarande modellen. Samtidigt är medianutfallet bland kommunerna något högre (en något lägre avgift) med vårt förslag till IFO-modell. Det betyder att mediankommunen betalar en marginellt mindre avgift (närmare noll) med vårt förslag till modell.

Stockholm, Uppvidinge och Sorsele hör till de kommuner som får ett förbättrat utfall med vår föreslagna IFO-modell genom antingen högre bidrag eller lägre avgift. Tranås, Degerfors och Mjölby är kommuner som får ett försämrat utfall. Sorsele får den största förbättringen (1 101 kronor per invånare) jämfört med den nuvarande modellen. Kommunen övergår från att betala en mellanstor avgift med den nuvarande IFO-modellen till att erhålla ett mindre tillägg med vår föreslagna IFO-modell. Tranås får den största minskningen i utfallet (-799 kronor per invånare). Denna kommun övergår

från att med den nuvarande IFO-modellen ta emot ett mindre bidrag till att betala avgift enligt vår föreslagna IFO-modell. I bilaga 6 redovisas det faktiska utfallet av den nuvarande IFO-modellen för alla kommuner utjämningsåret 2014 tillsammans med det presumtiva utfallet av vår föreslagna IFO-modell.

Utfall för olika kommungrupper

I tabellerna nedan visas utfallet för olika kommungrupper 2014. I tabell 4.2 nedan visas fördelningen mellan avgiftsbetalare och bidragsmottagare i kommungrupperna för utjämningsåret, enligt den nuvarande IFO-modellen och enligt vår föreslagna modell. Som framgår av tabell 4.2 är det lika många kommuner, 38 stycken, som får bidrag i vår föreslagna IFO-modell som i den nuvarande IFO-modellen. Antalet avgiftsbetalande kommuner är sålunda detsamma i båda modellerna, 252 kommuner, vilket motsvarar 87 procent av alla kommuner. Med vår föreslagna modell är det emellertid något färre kommuner som betalar de högsta avgifterna. När det gäller storleken på bidragen är bilden mer sammansatt.

Tabell 4.2 Antal avgiftsbetalande och bidragsmottagande kommuner efter kommungrupp utjämningsåret 2014. Nuvarande IFO-modell och föreslagen IFO-modell

Kommungrupp	Avgiftsbetalare		Bidragsmottagare	
	Nuv. IFO-modell	Förslag till IFO-modell	Nuv. IFO-modell	Förslag till IFO-modell
1. Storstäder	0	0	3	3
2. Förortskommuner tillorstäder	31	33	8	6
3. Större städer	16	17	15	14
4. Förortskommuner till större städer	21	19	0	2
5. Pendlingskommuner	50	49	1	2
6. Turism- och besöksnäring-kommuner	20	20	0	0
7. Varuproducerande kommuner	48	48	6	6
8. Glesbygdskommuner	20	19	0	1
9. Kommuner i tätbefolkad region	30	31	5	4
10. Kommuner i glesbefolkad region	16	16	0	0
Samtliga kommuner	252	252	38	38

Med den nuvarande IFO-modellen består bidragsmottagarna av de tre storstadskommunerna och lite mindre än hälften av de större städerna. Bidrag utgår även till ett fåtal kommuner inom grupperna förortskommuner till storstäder, varuproducerande kommuner och kommuner i tätbefolkad region. De avgiftsbetalande kommunerna återfinns främst i grupperna förortskommuner till större städer, pendlingskommuner, turism- och besöksnäringskommuner, varuproducerande kommuner, glesbygdskommuner, och kommuner i såväl tät- som glesbefolkade regioner.

Med vår föreslagna IFO-modell är antalet kommuner i de grupper av kommuner som tar emot bidrag respektive betalar avgift påfallande lika jämfört med utfallet i den nuvarande IFO-modellen. Vissa av grupperna innehåller visserligen andra kommuner men det är förhållandevis få kommuner som byter från ”avgiftsbetalare” till ”bidragstagare” och vice versa. Totalt skulle 8 kommuner som är bidragsmottagare med den nuvarande IFO-modellen blir avgiftsbetalare med vår föreslagna IFO-modell. Ytterligare 8 kommuner som idag är avgiftsbetalare skulle istället bli bidragsmottagare. De resterande 274 kommunerna är bidragsmottagare respektive avgiftsbetalare både med vår föreslagna IFO-modell och med den nuvarande IFO-modellen.

Vi har jämfört det genomsnittliga bidraget (eller genomsnittliga avgiften) per invånare i de olika kommungrupperna för att få en uppfattning om skillnaden mellan modellernas ekonomiska utfall i olika kategorier av kommuner. Tabell 4.3 nedan visar detta.

Tabell 4.3 Genomsnittligt bidrag (+) / avgift (-), kronor per invånare i olika kommungrupper utjämningsåret 2014. Nuvarande IFO-modell och föreslagen IFO-modell

Kommungrupp	Nuvarande IFO-modell	Föreslagen IFO-modell	Differens
1 Storstäder	1 564	1 897	333
2 Förortskommuner till storstäderna	-67	-75	-8
3 Större städer	241	87	-154
4 Förortskommuner till större städer	-895	-920	-25
5 Pendlingskommuner	-747	-719	28
6 Turism- och besöksnäringskommuner	-1 119	-998	121
7 Varuproducerande kommuner	-601	-609	-8
8 Glesbygdskommuner	-1 010	-702	308
9 Kommuner i tätbefolkad region	-428	-498	-70
10 Kommuner i glesbefolkad region	-773	-703	70

Storstäderna, turism- och besöksnäringsskommuner samt glesbygdskommuner får som grupper av kommuner betraktat ett tillskott (på mer än 100 kronor per invånare för kommungruppen) då vår föreslagna IFO-modell tillämpas istället för den nuvarande IFO-modellen. Gruppen större städer får däremot sammantaget ett genomsnittligt lägre bidrag med den föreslagna IFO-modellen. Detta beror bl.a. på att utfallet av nettobidraget minskar bland ett antal av de största kommunerna inom gruppen. Stockholm får ett ökat bidrag med den föreslagna IFO-modellen och påverkar gruppen storstäder mycket genom att kommunen har flest invånare i kommungruppen. Det är oftast också de något större glesbygdskommunerna som får ökade bidrag i gruppen.

4.2 Hur stabil är vår föreslagna IFO-modell över tid 2012–2014?

En intressant fråga är hur utfallet av vår föreslagna IFO-modell ser ut över tid i kommunerna. Frågan vi då ställer oss är: hur pass stabilt kan utfallet över tid förväntas bli för den föreslagna IFO-modellen? Det går naturligtvis inte att ge något säkert svar eftersom värdena på de förklarande variablerna kan förändras påtagligt i framtiden. Ett experiment som kan ge en indikation är att studera hur vår föreslagna IFO-modell skulle ha omfördelat medel mellan kommunerna utifrån historiska data. Vi belyser här utvecklingen för varje kommun för utjämningsåren 2012–2014. Denna analys kan ge en indikation på hur pass stabila utfallen kan tänkas vara över tid och huruvida stora ”hopp” över tid i bidrag/avgift för IFO äger rum i kommunerna.

Först visar vi utvecklingen på kommungruppsnivå samt det faktiska utfallet av den nuvarande IFO-modellen som en jämförelse för år 2014. I tabell 4.4 visas medianvärdet för utfallet i kronor per invånare som i vissa fall är positivt (vilket innebär bidrag) och ibland negativt (vilket innebär avgift). I tabell 4.4 visas också minimi- och maximivärden för de två olika IFO-modellerna.

Tabell 4.4 Utfall per kommungrupp i kronor per invånare för föreslagen IFO-modell utjämningsåren 2012–2014 och den nuvarande IFO-modellens utfall för utjämningsåret 2014, kronor per invånare

Kommungrupp	Värde	Föreslagen IFO-modell 2012	Föreslagen IFO-modell 2013	Föreslagen IFO-modell 2014	Nuvarande IFO-modell 2014
1. Storstäder	Median	1 932	1 885	1 835	2 094
	Min	1 693	1 693	1 785	986
	Max	1 939	2 264	2 264	2 313
2. Förortskommuner till storstäder	Median	- 1 027	- 1 114	- 1 078	- 976
	Min	- 2 064	- 2 117	- 2 145	- 2 038
	Max	1 013	1 167	1 361	1 122
3. Större städer	Median	- 234	- 255	- 342	- 67
	Min	- 986	- 1 142	- 1 177	- 1 106
	Max	2 471	2 635	2 635	2 902
4. Förortskommuner till större städer	Median	- 945	- 974	- 1 023	- 1 064
	Min	- 1 590	- 1 683	- 1 780	- 1 868
	Max	247	583	426	- 60
5. Pendlingskommuner	Median	- 718	- 775	- 820	- 777
	Min	- 1 556	- 1 717	- 1 651	- 1 556
	Max	407	587	484	75
6. Turism- och besöksnäringsskommuner	Median	- 1 122	- 1 144	- 1 180	- 1 397
	Min	- 1 518	- 1 575	- 1 651	- 1 742
	Max	- 544	- 483	- 574	- 506
7. Varuproducerande kommuner	Median	- 785	- 714	- 724	- 718
	Min	- 1 425	- 1 430	- 1 524	- 2 068
	Max	324	539	729	583
8. Glesbygdskommuner	Median	- 806	- 656	- 824	- 960
	Min	- 1 306	- 1 385	- 1 367	- 1 905
	Max	- 355	- 2	187	- 520
9. Kommuner i tätbefolkad region	Median	- 686	- 704	- 721	- 719
	Min	- 1 461	- 1 571	- 1 648	- 1 651
	Max	1 194	1 449	1 104	1 163
10. Kommuner i glesbefolk. region	Median	- 633	- 583	- 677	- 778
	Min	- 1 285	- 1 356	- 1 380	- 1 420
	Max	273	66	- 67	- 231
Samtliga kommuner	Median	- 719	- 749	- 757	- 790
	Min	- 2 064	- 2 117	- 2 145	- 2 068
	Max	2 471	2 635	2 545	2 902

Två övergripande trender kan noteras. För det första ligger medianvärdet i de olika kommungrupperna relativt stabilt under åren 2012–2014 då utfallet beräknas med den föreslagna IFO-modellen. För det andra blir utfallen ganska lika i de båda IFO-modellerna i de flesta grupper av kommuner vid en beräkning för år 2014. Det främsta undantaget gäller storstäderna. I denna grupp är utfallen mycket mer spridda med den nuvarande IFO-modellen än med vår föreslagna IFO-modell. Detta beror på att utfallet för Stockholms kommun beräknas bli mycket mer likt de andra två storstädernas

utfall med vår föreslagna IFO-modell jämfört med vad utfallet blir med den nuvarande IFO-modellen. Annars ligger utfallen nära varandra, såväl i vår föreslagna modell över tid som i den nuvarande och vår föreslagna modell.

Vi har även sammanställt kommunernas fördelning efter skillnad i utfall med de båda modellerna under 2014. Detta visas i tabell 4.5. I samma tabell visas även skillnader i utfall mellan åren 2012 och 2013 samt mellan åren 2013–2014 med vår föreslagna IFO-modell.

Tabell 4.5 Antal kommuner fördelade efter skillnad i utfall i kronor per invånare mellan olika år 2012–2014 enligt föreslagen IFO-modell samt fördelning av antal kommuner efter skillnad i utfall mellan IFO-modellerna 2014

Storleksordning av skillnad i utfall	Skillnad enligt föreslagen IFO-modell år 2014 jämfört med 2013		Skillnad enligt föreslagen IFO-modell år 2013 jämfört med 2012		Föreslagen IFO-modell jämfört med nuvarande IFO-modell, antal kommuner fördelade på skillnad i utfall 2014	
	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Större skillnad neråt (500–)	1	0,003	0	0,000	11	0,038
Mellanstor skillnad neråt (101–499)	60	0,207	74	0,255	89	0,307
Liten skillnad (< 100 +/-)	176	0,607	153	0,528	81	0,279
Mellanstor skillnad uppåt (101–499)	53	0,183	60	0,207	90	0,310
Större skillnad uppåt (500+)	0	0,000	3	0,01	19	0,066
Samtliga	290	1,000	290	1,000	290	1,000

Med den föreslagna IFO-modellen blir förändringen mellan åren 2012–2013 och 2013–2014 högst 100 kronor mer eller mindre per invånare för en majoritet av kommunerna.

Omkring 20 procent av kommunerna skulle få förändringar på mer än +100 kronor men mindre än +500 kronor per invånare under åren 2012–2014. Större årliga förändringar, här definierat som mer än 500 kronor, förekommer nästan inte alls. För nära 28 procent av kommunerna beräknas skillnaden i utfallet med föreslagen IFO-modell och nuvarande IFO-modell under 2014 att bli +/-100 kronor. De korrelationsanalyser som vi genomfört visar också att den nuvarande modellens utfall för 2014 hamnar nära den föreslagna IFO-modellens utfall under åren 2012–2013.

Sammantaget visar simuleringen för perioden 2012–2014 att utfallet av vår föreslagna modell skulle ha varit förhållandevis stabilt om den hade tillämpats under dessa år.

Bilden blir dock mer komplex när utfallet av den föreslagna IFO-modellen jämförs med utfallet av den nuvarande för år 2014. För drygt 60 procent av

kommunerna blir skillnaden i utfall mellan modellerna mer än 100 kronor men mindre än 500 kronor per invånare. Som framgår av tabell 4.5 förekommer större årliga förändringar om mer än 500 kronor bara för 30 kommuner.

5 Överväganden och förslag

Förslag till förändringar i IFO-modellen

Syftet med det kommunala utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig offentlig service. Den kommunala kostnadsutjämnningen ska utjämna strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. Skillnader som beror på vald servicenivå, effektivitet, kvalitet och avgiftssättning utjämnas inte. En grundprincip är att kommuner och landsting inte ska kunna påverka bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen.

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att se över individ- och familjeomsorgsmodellen (IFO-modellen) inom kostnadsutjämningsystemet för kommunerna. Enligt uppdraget ska Statskontoret undersöka om det finns alternativ till påverkbara variabler och om möjligt föreslå sådana variabler.

I likhet med den nuvarande IFO-modellen föreslår vi en samlad modell för att förklara standardkostnaden för IFO. I förslaget ingår fyra förklarande variabler:

- andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen,
- andel lågutbildade födda i Sverige (20–40 år),
- kvadratroten ur tätortsbefolkningens storlek i kommunen
- barnfattigdom (definieras som andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten).

De förändringar av IFO-modellen som föreslås är följande:

- Variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* tas bort ur IFO-modellen.
- Variabeln *andelen av kommunbefolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975* tas bort ur IFO-modellen.
- Barnfattigdom definierad som *andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten justerad för försörjningsbörd* föreslås ingå i IFO-modellen. Underlaget för beräkning av barnfattigdom justeras dock för gränspendling. Inkomster av ekonomiskt bistånd räknas inte med vid beräkning av barnfattigdom.

Motiv för förändringar

Statskontoret har i analysarbetet prövat ett stort antal faktorer som kan förväntas påverka behovet av IFO-verksamheter i kommunerna. En viktig utgångspunkt har varit att minska risken för påverkbarhet av utfallet i kostnadsutjämnningen inom IFO-modellen. I den nuvarande IFO-modellen ingår variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader*, som står för merparten av kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd. Därför finns delvis ett slags cirkelsamband i den nuvarande IFO-modellen. Det finns också en risk för att denna variabel kan påverkas av kommunala beslut, och därmed att avgifter och bidrag inom kostnadsutjämnningen kan påverkas. I de olika prövningarna och analyserna var därför utgångspunkten att variabeln ska tas bort och ersättas.

Variabeln *andelen av kommunbefolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975* bör tas bort ur IFO-modellen p.g.a. att den visat sig vara instabil med svårförklarliga variationer från år till år. Genom att avlägsna denna variabel ökar IFO-modellens transparens samtidigt som driften av IFO-modellen underlättas vid Statistiska centralbyrån (SCB).

Fattigdom kan förväntas ha en betydande inverkan på behovet av IFO-insatser och föreslås därför ingå med en variabel i IFO-modellen. Efter prövning av olika alternativ har vi kommit fram till att variabeln *andelen barn som lever på en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianinkomsten justerad för försörjningsbörda* bör ingå i IFO-modellen, i stället för de två variabler som föreslås utgå.

Den föreslagna IFO-modellens statistiskt beräknade förklaringsgrad är 57 procent, vilket är tio procentenheter lägre än med den nuvarande IFO-modellen. Den minskade förklaringsgraden beror delvis på att variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader* tagits bort, den variabel som idag bidrar till ett cirkelsamband i IFO-modellen.

Vi bedömer emellertid att fördelarna med förändringarna överväger eftersom det minskar möjligheten för kommunerna att påverka bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen. Andra fördelar är en tydligare distinktion mellan de förklarande variablerna och det som ska förklaras samt enklare förvaltning av IFO-modellen vid SCB.

Sambandet mellan förklarande variabler och kostnaderna för IFO-verksamheterna kommer troligen att förändras över tid. Därför bör regressions-ekvationen skattas om med några års mellanrum.

Ikraftträdande

Den föreslagna IFO-modellen kan implementeras i det kommunala kostnadsutjämnningssystemet fr.o.m. utjämningsåret 2016.

Referenser

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2012), *Drogutvecklingen i Sverige 2011*, Stockholm: CAN.

Bitterman, D., Gustafsson, B. & Österberg, T (2007), *Economic and Ethnic Polarisation among Children in Sweden's Three Metropolitan Areas*, Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper No. 3185, November 2007, Berlin: IZA. Nerladdningsbar vid <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3185.pdf>, loggdatum 100225.

EU-kommissionen (2013), *Social Agenda: Employment and Innovation*, Bryssel: EU-kommissionen.

FN (2014), *The United Nations Development Agenda: Development for All*, New York: FN.

Hornstein, A., Krusell, P. & Violante, G.L. (2006), *The Effects of Technical Change on Labor Market Inequalities*. I P. Aghion och S. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland Publishers.

IMF (2014), *International Monetary Fund Factsheet: Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*. Mars 2014. Nerladdningsbar vid <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/prsp.pdf>, loggdatum 140717.

Jonsson, J. O., Mood, C. & Bihagen, E. (2013), *Income inequality and poverty during economic recession and growth: Sweden 1991–2007*. AIAS, GINI Discussion Paper Nr. 60.

Kauppinen, T., Angelin, A., Lorentzen, T., Bäckman, O., Salonen, T., Moisio, P. & Dahl, E. (2014), *Social background and life course risks as determinants of social assistance receipt among young adults in Sweden, Norway and Finland*, *Journal of European Social Policy* 24 (3), ss. 273–288.

Korpi, W. & Palme, J. (1998), *The paradox of redistribution and the strategy of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries*, *American Sociological Review* 63 (5), ss. 661–87.

OECD (2013), *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty: Results from the OECD Income Distribution Database* (May 2013). Nerladdningsbar vid <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>, loggdatum 140717.

Oresjö, E. (1995), *Den sönderfallande staden: En problemdiskussion med internationella utblickar*, Socialvetenskaplig tidskrift nr. 2–95, ss. 150–60.

Statens offentliga utredningar (2011), *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen*. Betänkande av Utjämningskommittén.08 (2011:39).

Statens offentliga utredningar (1990), *Storstadsliv: Rika möjligheter – hårda villkor*. Slutbetänkande av Storstadsutredningen (1990:36), Stockholm: Allmänna förlaget.

Statskontoret (2014), *Det kommunala utjämnningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014*. Rapport 2014:2. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2005), *Kostnadsutjämnning för individ- och familjeomsorgen (IFO): Analys och förslag*. PM 2005/509-5. Stockholm: Statskontoret.

Socialstyrelsen (2013), *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2013: Resultat och metoder*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Sweco Eurofutures (2011), *Statistik om Stockholm; Sociala förhållanden; Ekonomiskt bistånd samt introduktionsersättning 2011*. Rapport skriven på uppdrag av Stockholms stad. Tillgänglig för nerladdning vid http://www.statistikomstockholm.se/attachments/article/11/s_2012_02.pdf, loggdatum 140717.

Treatment Episodes Data Set Working Group (2012), *A comparison of rural and urban substance abuse treatment admissions*, Tillgänglig för läsning vid http://www.samhsa.gov/data/2k12/TEDS_043/TEDSShortReport043UrbanRuralAdmissions2012.htm, loggdatum 140717.

Världsbanken (2014), *The World Bank Operational Manual; Operational Policies, Poverty Reduction*, OP 1.00, juni 2014 (reviderad 1 juli 2014). Washington (DC): Världsbanken.

Bilaga 1

Regeringens uppdrag



Finansdepartementet



Regeringsbeslut

II 3

2013-12-05

Fi2012/3761

Fi2013/4061

Fi2013/4344 (delvis)

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret avseende uppföljningen av kostnadsutjämningen i systemet för kommunalekonomisk utjämning

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att i kostnadsutjämningen i systemet för kommunalekonomisk utjämning,

dels göra en översyn av det kostnadsunderlag som ligger till grund för beräkningarna i delmodellen för kollektivtrafik och om kostnadsunderlaget behöver revideras, lämna förslag till en sådan revidering samt därefter göra en ny beräkning av utfallet för enskilda kommuner och landsting i delmodellen,

dels, med utgångspunkt i den utformning av delmodellen för individ- och familjeomsorg som träder i kraft den 1 januari 2014, undersöka om det finns alternativ till påverkbara variabler, om möjligt lämna förslag till sådana variabler och därefter göra en ny beräkning av utfallet för enskilda kommuner i delmodellen.

Den del av uppdraget som avser delmodellen för kollektivtrafik ska redovisas senast den 31 mars 2014 och den del av uppdraget som avser delmodellen för individ- och familjeomsorg ska redovisas senast den 30 september 2014, till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Bakgrund

Regeringen har i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret gett myndigheten i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Uppdraget togs in i myndighetens instruktion 2008, samtidigt som medel för att genomföra uppdraget tillfördes myndighetens förvaltningsanslag.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 24

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se
Telex
117 41 FINANS S

I prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor utg.omr. 25 avsnitt 3.6 anges att regeringen avser att närmare precisera Statskontorets uppdrag i särskilda regeringsbeslut.

Skälen för regeringens beslut

Kollektivtrafikmodellen

Modellen avser att utjämna för kostnadsskillnader till följd av opåverkbara strukturella faktorer för den allmänna kollektivtrafiken. Från och med den 1 januari 2014 är delmodellen utformad efter förslaget i betänkandet *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen* (SOU 2011:39).

Utredningen föreslog endast en uppdatering av befintlig modell. Under remissbehandlingen av förslaget framfördes kritiska synpunkter på den föreslagna modellen, bl.a. angående det kostnadsunderlag avseende underskottstäckning som låg till grund för utredningens beräkningar. Statskontoret bör mot denna bakgrund i uppföljningen av delmodellen göra en översyn av det kostnadsunderlag som ligger till grund för beräkningarna i delmodellen.

Individ- och familjeomsorgsmodellen

Modellen avser att utjämna för kostnadsskillnader till följd av opåverkbara strukturella faktorer för kommunernas individ- och familjeomsorg. Från och med den 1 januari 2014 är delmodellen utformad efter förslaget i ovan nämnt betänkande (SOU 2011:39).

För att hitta en modell som så långt som möjligt kan förklara kommunernas strukturellt betingade kostnadsskillnader prövade utredningen olika statistiska ansatser. Den högsta förklaringsgraden erhöles när individ- och familjeomsorgen betraktades som en integrerad verksamhet (i stället för som tidigare ha varit uppdelad på barn- och ungdomsvård respektive övrig individ- och familjeomsorg). Utredningens förslag kan därmed ses som en förenkling av modellen. Under remissbehandlingen av förslaget framfördes dock kritik mot att vissa av de föreslagna variablerna i delmodellen är påverkbara, något som strider mot systemets princip om att endast utjämna för strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna. Kritiken gällde främst variabeln andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader. I prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor utg.omr. 25 avsnitt 3.6 anför regeringen att det mot bakgrund av den höjda förklaringsgraden finns övervägande skäl att införa den av utredningen föreslagna modellen men att Statskontoret bör ges i uppdrag att utreda delmodellen vidare. Mot denna bakgrund bör Statskontoret nu ges i uppdrag att utreda delmodellen vidare.

På regeringens vägnar


Peter Norman



Malin Ekelund

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Socialdepartementet /SFÖ
Statistiska centralbyrån
Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2

Kommungruppsindelning sedan år 2011

I rapporten redovisas statistik på tio olika kommungrupper enligt SKL:s kommungruppsindelning från år 2011. Denna indelning används för alla år i redovisningen. Nedan beskrivs de olika kommungrupperna och vilka kommuner som ingår i varje grupp.

1 Storstäder (3 kommuner)

Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

2 Förortskommuner tillorstäder (39 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.

3 Större städer (31 kommuner)

Kommuner med 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.

4 Förortskommuner till större städer (21 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3.

5 Pendlingskommuner (51 kommuner)

Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.

6 Turism- och besöksnäringkommuner (20 kommuner)

Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.

7 Varuproducerande kommuner (54 kommuner)

Kommuner där 34 procent eller mer av nattbefolkningen 16–64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007).

8 Glesbygdskommuner (20 kommuner)

Kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än 8 invånare per kvadratkilometer.

9 Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner).

Kommuner med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

10 Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner).

Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

Enskilda kommuner i kommungrupperna

Storstäder

Göteborg Malmö Stockholm

Förortskommuner till storstäder

Ale	Järfälla	Nynäshamn	Täby
Bollebygd	Kungsbacka	Partille	Upplands Väsby
Botkyrka	Kungälv	Salem	Upplands-Bro
Burlöv	Lerum	Skurup	Vallentuna
Danderyd	Lidingö	Sollentuna	Vaxholm
Ekerö	Lilla Edet	Solna	Vellinge
Haninge	Lomma	Staffanstorps	Värmdö
Huddinge	Mölnadal	Sundbyberg	Öckerö
Håbo	Nacka	Svedala	Österåker
Härryda	Nykvarn	Tyresö	

Större städer

Borås	Kristianstad	Uddevalla
Eskilstuna	Linköping	Umeå
Falun	Luleå	Uppsala
Gävle	Lund	Varberg
Halmstad	Norrköping	Västerås
Helsingborg	Nyköping	Växjö
Hässleholm	Skellefteå	Örebro
Jönköping	Skövde	Örnsköldsvik
Kalmar	Sundsvall	Östersund
Karlskrona	Södertälje	
Karlstad	Trollhättan	

Förortskommuner till större städer

Bjuv	Höör	Söderköping
Eslöv	Kil	Timrå
Forshaga	Knivsta	Trosa
Gnesta	Kumla	Åstorp
Grästorp	Kävlinge	Älvkarleby
Habo	Lekeberg	
Hammarö	Mörbylånga	
Hörby	Sjöbo	

Pendlingskommuner

Alingsås	Hjo	Orust	Tomelilla
Alvesta	Höganäs	Osby	Trelleborg
Aneby	Högsby	Sigtuna	Vadstena
Bjurholm	Klippan	Skinnskatteberg	Vingåker
Boxholm	Krokom	Smedjebacken	Vårgårda
Bromölla	Kungsör	Stenungsund	Vänersborg
Degerfors	Lessebo	Storfors	Vännäs
Essunga	Mullsjö	Strängnäs	Ydre
Färgelanda	Munkedal	Surahammar	Åtvidaberg
Gagnef	Nora	Svalöv	Ängelholm
Hallsberg	Norberg	Säter	Ödeshög
Hallstahammar	Ockelbo	Tibro	Östra Göinge
Heby	Orsa	Tjörn	

Turism- och besöksnäringsskommuner

Arjeplog	Gotland	Norrtälje	Tanum
Berg	Härjedalen	Rättvik	Valdemarsvik
Borgholm	Jokkmokk	Sotenäs	Åre
Båstad	Lysekil	Storuman	Älvdalen
Dorotea	Malung-Sälen	Strömstad	Östhammar

Varuproducerande kommuner

Arboga	Götene	Markaryd	Tingsryd
Arvika	Hagfors	Munkfors	Torsås
Askersund	Herrljunga	Mönsterås	Tranemo
Avesta	Hofors	Norsjö	Tranås
Bengtsfors	Hultsfred	Nybro	Töreboda
Emmaboda	Hylte	Olofström	Uppvidinge
Fagersta	Karlskoga	Oskarshamn	Vaggeryd
Filipstad	Köping	Ovanåker	Vara
Finspång	Laxå	Oxelösund	Vetlanda
Gislaved	Lindesberg	Perstorp	Vimmerby
Gnosjö	Ljungby	Sandviken	Värnamo
Grums	Ljusnarsberg	Sävsjö	Örkelljunga
Gullspång	Ludvika	Tidaholm	
Gällivare	Malå	Tierp	

Glesbygdsskommuner

Bräcke	Strömsund	Pajala	Ånge
Dals-Ed	Torsby	Ragunda	Årjäng
Ljusdal	Vansbro	Robertsfors	Åsele
Nordanstig	Vilhelmina	Sollefteå	Överkalix
Nordmaling	Vindeln	Sorsele	Övertorneå

Kommuner i tätbefolkad region

Borlänge	Karlshamn	Mark	Svenljunga
Eksjö	Katrineholm	Mellerud	Säffle
Enköping	Kinda	Mjölby	Sölvesborg
Falkenberg	Kristinehamn	Motala	Ulricehamn
Falköping	Laholm	Nässjö	Västervik
Flen	Landskrona	Ronneby	Ystad
Hedemora	Leksand	Sala	Åmål
Hällefors	Lidköping	Simrishamn	Älmhult
Karlsborg	Mariestad	Skara	

Kommuner i glesbefolkad region

Arvidsjaur	Kiruna
Boden	Kramfors
Bollnäs	Lycksele
Eda	Mora
Haparanda	Piteå
Hudiksvall	Sunne
Härnösand	Söderhamn
Kalix	Älvsbyn

Bilaga 3

Prövning av alternativa IFO-modeller

I denna bilaga beskrivs variabler som vi bedömt kan ha samband med IFO-verksamheter men som i tester inte fungerat väl i modellen. Vi beskriver hur vi gått tillväga, resultat och källor.

Vi har i första hand valt att testa de variabler som redan ingår i den nuvarande IFO-modellen eller som ingått i tidigare IFO-modeller. Vidare har vi prövat variabler som funnits ha ett högt förklaringsvärde av Statskontoret år 2005 eller Utjämningskommittén.²⁷ Nedan beskriver vi processen för att analysera olika tänkbara samband mellan förklaringsfaktorer och IFO-verksamheten.

Vi har först prövat variablerna bivariat gentemot kostnaderna, totalt och för olika delposter inom IFO. De variabler som visade sig ha starkare samband valdes sedan ut för multivariata prövningar, både i förhållande till de totala kostnaderna och i förhållande till de olika delposterna i IFO.

I ett slutligt urval valde vi bort de variabler som inte behöll signifikans och/eller inte kan sägas ha meningsfulla samband med IFO-kostnaderna. Det gäller variabler som avser etnicitet, psykisk ohälsa bland de unga, boende, andel arbetslösa (både med och utan ersättning) i kommunbefolkningen, samt låg utbildning bland utrikes födda eller befolkningen som helhet.

Befolkning

En stor del av de befolkningsvariabler som vi prövat har utgått antingen från storleken på hela kommunbefolkningen eller storleken på tätortsbefolkningen. Vi har prövat om IFO-kostnader kan förklaras av *andelen unga i kommunbefolkningen* (i åldrarna 18–29 år) eftersom forskning har visat att hela 40 procent av alla mottagare av ekonomiskt bistånd i Norden finns inom denna grupp.²⁸ Variabeln finns i RTB-registret vid SCB. Vi fann starka bivariata samband med såväl IFO-kostnader totalt som vissa av delposterna. Dessa effekter förtogs dock av andra variablers inverkan i de multivariata prövningarna.

Personer som uppnått pensionsålder har troligen mindre behov av IFO bl.a. eftersom det finns särskilda sociala ersättningar till pensionärer för att garantera dem en skälig levnadsnivå. Vi har därför prövat betydelsen av andelen äldre i befolkningen, i detta fall andelen i befolkningen som är 65 år eller äldre. Variabeln visade sig vara signifikant och negativ men relativt

²⁷ *Kostnadsutjämnning för individ- och familjeomsorgen (IFO): Analys och förslag*. PM 2005/509-5. Stockholm: Statskontoret.

²⁸ Kauppinen m.fl. (2014).

svag. Förklaringsgraden ökade med 1 procentenhet. Vidare minskade effekten av utbildningsvariabeln kraftigt och koefficienten blev också mindre signifikant. De skattade effekterna av *arbetslösa utan ersättning* och *kvadratroten ur tätortsbefolkningen* blev också försvagade. På grund av dessa resultat, och därför att vi bedömer att hypotesen om utbildningens inverkan på IFO-kostnader är en av de starkaste bakom IFO-modellen, valde vi att utesluta åldersvariabeln ur vårt förslag till IFO-modell.

Arbetsmarknad

Utöver de variabler som ingår i vårt förslag till IFO-modell har vi också prövat ytterligare mått på antalet arbetslösa utan ersättning och arbetslöshet i kommunerna.

Vissa remissinstanser har framfört kritik mot att Arbetsförmedlingens arbetslöshetsvariabel ska ingå i IFO-modellen eftersom den kan betraktas som påverkbar från kommunernas sida. Kommunala åtgärder som minskar arbetslösheten kan straffa sig genom att det blir färre personer som ger kommunen ersättning via IFO-modellens kostnadsutjämning. Variabeln täcker inte heller in alla arbetssökande, eftersom en del av dem inte finns med i Arbetsförmedlingens register.

Det finns ett annat arbetslöshetsmått i Socialstyrelsens *Öppna jämförelser*. Statistiken som måttet grundas på kommer från sysselsättningsregistret samt från befolkningsregistret RTB, båda hos SCB. Till skillnad från Arbetsförmedlingens mått räknas andelen arbetslösa utan ersättning inte ut i förhållande till hela kommunbefolkningen, utan som en andel av kommunbefolkningen i åldersgruppen 18–64 år.²⁹

Vi skattade ett alternativ till den IFO-modell vi föreslår, där Arbetsförmedlingens arbetslöshetsvariabel ersattes med Socialstyrelsens. Vi vidareutvecklade inte denna alternativa modell eftersom konstanten inte blev signifikant och förklaringsgraden blev lägre än för den IFO-modell vi föreslår. Vi har heller inte haft tillgång till Socialstyrelsens arbetslöshetsvariabel för senare år än 2011.

Vi har också prövat en annan variant av Arbetsförmedlingens eget mått på antalet arbetslösa utan ersättning. Här relaterades antalet arbetslösa utan ersättning i åldersgruppen 25–54 år till kommunbefolkningen i samma åldersgrupp. Effekten var signifikant men det statistiskt uppmätta sambandet blev svagare än då vi använde hela befolkningen.

Till sist har vi prövat ett mått på kommunal arbetslöshet som definieras som andelen arbetslösa invånare i åldersgruppen 18–64 år bland invånarna i kommunen. Vi fann inte några konsekventa samband mellan denna variabel och IFO-kostnaderna.

²⁹ Socialstyrelsen (2013).

Utbildning

I den nuvarande IFO-modellen och i vårt förslag ingår utbildningsvariabeln *andel lågutbildade i åldersgruppen 20–40 år i den svenskfödda befolkningen*. Utjämningskommittén.⁰⁸ samlade in data över andelen av alla lågutbildade i åldersgruppen 20–40 år som andel av hela kommunbefolkningen, dvs. där utrikesfödda ingår. Vi prövade både lågutbildades andel av hela befolkningen och andelen lågutbildade bland utrikesfödda för att se om de hade samband med IFO-kostnaderna.

Den sistnämnda variabeln visade sig inte ha ett signifikant samband med IFO-kostnader när den prövades i vårt förslag till modell.

När vi prövade andelen samtliga lågutbildade av hela befolkningen fick vi signifikanta och positiva samband med IFO-kostnaderna, men betydligt svagare än med utbildningsvariabeln i den nuvarande modellen. Andra utbildningsvariabler, t.ex. antalet yngre personer som gått ur gymnasiet med ofullständiga betyg, visade sig inte ha några starka eller konsekventa samband med IFO-kostnader enligt Utjämningskommittén.⁰⁸ Vi prövade därför inte dessa variabler på nytt.

Civilstånd

Vi har också undersökt om IFO-kostnader kan förklaras med andelen av kommunbefolkningen som består av ensamstående kvinnor (i åldersgruppen 18–44 år) med barn, eller andelen barn med ensamstående föräldrar. Båda dessa variabler har ingått i tidigare IFO-modeller. Statskontoret har tidigare funnit ett högt förklaringsvärde för den senare variabeln. Båda variablerna hämtas från RTB vid SCB. Vi fann bivariata samband men dessa bekräftades dock inte konsekvent i den multivariata analysen och vi valde därför att inte låta någon av dessa variabler ingå i vårt förslag till IFO-modell.

Folkhälsa

Psykisk och fysisk hälsa kan förväntas ha inverkan på kostnader för IFO. Vi har därför prövat två variabler som hade högt förklaringsvärde när Statskontoret 2005 föreslog en ny IFO-modell. Den ena variabeln är antalet personer i åldersgruppen 15–24 år (per 10 000 i kommunbefolkningen) som vårdats vid en psykiatrisk klinik eller med psykiatrisk diagnos (slutenvård). Den andra variabeln är antalet personer (per 10 000 i kommunbefolkningen) som vårdats med diagnos enligt alkoholindex eller narkotikaindex (eller båda). Från Socialstyrelsens slutenvårdsregister och från patientregistret kommer data om hur många personer i kommunbefolkningen som har en alkohol- eller narkotikarelaterad diagnos. Socialstyrelsen och Epidemiologiskt Centrum samarbetar om att göra aggregerade data tillgängliga även på kommunnivå.

Vi fann både bivariata och multivariata samband för antalet personer (per 10 000 i kommunbefolkningen) som vårdats med diagnos enligt alkohol-index eller narkotikaindex (eller båda). Effekterna på totala IFO-kostnader visade sig emellertid vara svaga.

Fattigdom

Vi har provat sambanden mellan olika varianter av *absolut fattigdom* och IFO-kostnader, men inte funnit några stabila sådana. *Absolut fattigdom* definieras som andelen barn under en specifik inkomstgräns som räknas i kronor (i stället för i relation till en genomsnittlig inkomstnivå i befolkningen). Variabeln visade sig ha viss inverkan på kostnaderna för ekonomiskt bistånd (se avsnitt 3.4), men sambanden var inte stabila och variabeln föreslås inte ingå i IFO-modellen.

Vi har också provat ett mått på relativ fattigdom i hela befolkningen, i detta fall definierad som *andelen av alla kommuninvånare som tillhör hushåll som har en lägre inkomststandard än 60 procent av rikets medianinkomst (för disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda)*. Dess effekt är nästan lika signifikant som effekten av barnfattigdom (som vi föreslår ska ingå i IFO-modellen) och själva effekten är något större. Modellens konstant är emellertid mindre signifikant och förklaringsgraden är något lägre jämfört med då barnfattigdom används som förklarande variabel. Variabeln ingår inte i vårt förslag till IFO-modell.

Etnicitet

Såväl Utjämningskommitté.08 som Statskontoret prövade under 2005 ett stort antal etnicitetsvariabler i försöken att förklara IFO-kostnaderna, men har oftast inte funnit några systematiska samband. Den IFO-modell som tillämpades 2005–2013 innefattade andelen utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet under 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige under 0–19 år. Utjämningskommittén.08 fann att variabeln inte var signifikant när den samkördes med andra variabler som då fanns med i kommitténs förslag.

Vi prövade även variabeln *andelen av befolkningen som är utrikesfödda utanför Norden*, som ingick i 2005 års förslag till IFO-modell inom delmodellen för ekonomiskt bistånd. Det fanns signifikanta multivariata samband, men till skillnad från de bivariata resultaten var sambanden signifikant negativa: ju högre andel invandrare, desto lägre IFO-kostnad. Detta är inte ett förväntat resultat utifrån hypotesen att kostnaden för IFO stiger med ökad andel utrikes födda. Variabeln har därför lämnats därhän i vårt förslag till ny IFO-modell.

Boende

I den nuvarande IFO-modellen ingår en boendevariabel som definieras som *andelen boende i flerfamiljhus byggda 1965–1975*. Utjämningskommittén⁰⁸ har prövat andra boendevariabler. En av dessa är andel boende i hyreslägenheter som sedan avfördes av kommittén. En annan variabel är andelen boende i lägenheter. Denna variabel finns dock bara för åren 2009–2012 och innehåller även innehavare av bostadsrätter.

Tabell 1 Variabler som prövats som förklaringsfaktorer i en reviderad IFO-modell

Variabelgrupp	Variabler
Befolkning	- Kvadratroten ur kommunbefolkningen (med varierande maximalt antal). - Kvadratroten ut tätortsbefolkningen. - Andel (procent av kommunbefolkningen) som är unga (18–29 års ålder). - Andel (procent av kommunbefolkningen) som är gamla (65 år eller äldre).
Civilstånd	- Andelen i kommunbefolkningen som är barn hos ensamstående förälder. - Andel (procent av kommunbefolkningen) som är ensamstående kvinnor och har hemmaboende barn.
Arbetsmarknad	- Andel (procent av kommunbefolkningen) arbetslösa utan ersättning (variant 1, Arbetsförmedlingen). - Andel (procent av kommunbefolkningen i åldrarna 25–54) arbetslösa utan ersättning i åldrarna 25–54 (justerad variant 1, Arbetsförmedlingen). - Andel (procent av kommuninvånare 18–64 år) arbetslösa utan ersättning (variant 2, Socialstyrelsen, Öppna jämförelser). - Andel (procent av kommuninvånare 18–64 år) arbetslösa (med och utan ersättning).
Etnicitet	Andel (procent av kommunbefolkning) utrikesfödda utanför Norden.
Folkhälsa	- Antal 15–24-åringar (per 10 000 i kommunbefolkningen) som vårdats vid psykiatrisk klinik eller med psykiatrisk diagnos (slutenvård). - Antal personer (per 10 000 i kommunbefolkningen) som vårdats med diagnos enligt alkoholindex eller narkotikaindex (eller båda).
Fattigdom	- Andel barn i ekonomiskt utsatta hushåll, dvs. i s.k. relativ fattigdom (med mindre än 60 procent av medianinkomsten i riket). - Andel kommuninvånare i ekonomiskt utsatta hushåll. - Andel barn i hushåll med låg inkomst, dvs. i s.k. absolut fattigdom (inkl. de med ekonomiskt bistånd).
Utbildning	- Andel (procent av svenskfödd kommunbefolkning) lågutbildade (högst förgymnasial utbildning, alt. uppgift saknas), födda i Sverige, 20–40 år. - Andel (procent av utrikesfödd kommunbefolkning) lågutbildade som ovan, utrikesfödda, 20–40 år. - Andel (procent av hela kommunbefolkningen) lågutbildade som ovan, alla, 20–40 år.
Boende	Andel (procent av kommunbefolkningen) boende i flerfamiljhus byggda 1965–1975.
Social utsatthet	Andel (procent av kommunbefolkningen) mottagare av ekonomiskt bistånd i mer än 6 månader.

Bilaga 4

Korrelationsmatris för oberoende variabler i föreslagen IFO-modell

Nedan visas korrelationsmatrisen för de förklarande variablerna i den föreslagna IFO-modellen. Korrelationerna är beräknade för samma år som använts som underlag för skattning av parametrarna i regressionskvationen i den föreslagna modellen. Det betyder att värdena avser år 2010 för alla variabler förutom den relativa barnfattigdomen, där data avser 2009. Korrelationen mellan relativ fattigdom och andelen arbetslösa utan ersättning är högst bland de uppmätta värdena och uppgår till 0,57. De flesta av de övriga korrelationerna är signifikanta, men ligger på betydligt lägre nivåer.

Tabell 1 Korrelationsmatris, förklarande variabler i föreslagen IFO-modell, data för 2010 (barnfattigdom avser data för 2009)

	1.	2.	3.	4.
1. Andelen arbetslösa utan ersättning	1,000	-	-	-
2. Andelen lågutbildade svenskfödda i åldrarna 20–40	0,379	1,000	-	-
3. Kvadratroten av tätorts-befolkningen	0,365	-0,044	1,000	-
4. Relativ barnfattigdom (exkl. gränspendling och ek. bistånd)	0,566	0,378	-0,029	1,000

Det finns olika konventioner för hur pass hög en korrelation mellan förklarande variabler kan vara utan det kan sägas föreligga betydande multikollinearitet. Ett i litteraturen vanligt förekommande citerat gränsvärde är 0,7 (eller -0,7). Av tabellen framgår att samtliga korrelationer ligger under dessa gränsvärden. Eftersom parameterskattningarna är genomgående starka och signifikanta finns ingen indikation på att specifikationen av den föreslagna IFO-modellen bör avfärdas p.g.a. multikollinearitet.

Sammantaget bedömer vi att vår föreslagna IFO-modell klarar kvalitetskrav för linjär regression vad gäller korrelation mellan förklarande variabler.

Bilaga 5

Den föreslagna IFO-modellens stabilitet

I tabell 1 nedan visas parametervärden i den föreslagna IFO-modellen som skattats med data för åren 2010–2012. För barnfattigdom används data för år 2009. För att testa stabiliteten skattas även modellen på äldre data, i detta fall för åren 2009–2011 (år 2008 för barnfattigdom).

Tabell 1 Regressioner med totala IFO-kostnader som förklarad variabel och ekonomisk utsatthet som fattigdomsvariabel, 2009–2012

Förklarande variabel	Föreslagen IFO-modell skattad med data 2009–2011	Föreslagen IFO-modell 2010–2012
Konstant	237,4 ^	403,3 **
Andel arbetslösa utan ersättning	128 245,8 ***	120 913,6 ***
Andel lågutbildade svenskfödda, 20-40 år	32 728,1 ***	25 576 ***
Kvadratroten ur tätortsbefolkning ¹	3,2 ***	2,9 ***
Andel barn i relativ fattigdom ²⁾	3 011,5 ***	3 208,4 ***
Förklaringsgrad (justerad R²)	0,58	0,57

Signifikansnivåer (P-värde): *** Mindre än 0,01 ** Mindre än 0,05 * Mindre än 0,1 ^ Mindre än 0,2

Noter: ¹⁾ Värden för tätortsbefolkningen avser 2005 i prövningarna för 2009–2011 års kostnadsdata och 2010 i prövningarna för 2010–2012 års kostnadsdata. ²⁾ Den relativa fattigdomen avser år 2008 i prövningarna för 2009–2011 års kostnadsdata och år 2009 i prövningarna för 2010–2012 års kostnadsdata.

Som framgår av tabellen ovan så är de skattade parametrarna ganska lika i de båda tidsperioderna och så även förklaringsgraden. Signifikansen är dock svagare för konstanten 2009–2011.

Bilaga 6

Utfall för enskilda kommuner år 2014. Föreslagen IFO-modell och nuvarande IFO-modell, kronor per invånare

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
0114	Upplands Väsby	-106	-248	-142
0115	Vallentuna	-1325	-1511	-186
0117	Österåker	-1152	-1172	-20
0120	Värmdö	-1047	-1184	-137
0123	Järfälla	181	227	46
0125	Ekerö	-1537	-1645	-108
0126	Huddinge	223	58	-165
0127	Botkyrka	1122	1361	239
0128	Salem	-647	-897	-250
0136	Haninge	266	362	96
0138	Tyresö	-684	-930	-246
0139	Upplands-Bro	197	-195	-392
0140	Nykvarn	-1164	-1422	-258
0160	Täby	-1520	-1529	-9
0162	Danderyd	-1881	-1946	-65
0163	Sollentuna	-664	-750	-86
0180	Stockholm	985	1834	849
0181	Södertälje	2901	2544	-357
0182	Nacka	-697	-887	-190
0183	Sundbyberg	207	370	163
0184	Solna	-699	-634	65
0186	Lidingö	-1420	-1662	-242
0187	Vaxholm	-1844	-1894	-50
0188	Norrtälje	-927	-808	119

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
0191	Sigtuna	-30	-41	-11
0192	Nynäshamn	79	-275	-354
0305	Håbo	-872	-1078	-206
0319	Älvkarleby	-539	-434	105
0330	Knivsta	-1316	-1563	-247
0331	Heby	-520	-439	81
0360	Tierp	146	-273	-419
0380	Uppsala	163	18	-145
0381	Enköping	-836	-831	5
0382	Östhammar	-1338	-1187	151
0428	Vingåker	-756	-194	562
0461	Gnesta	-644	-786	-142
0480	Nyköping	-590	-686	-96
0481	Oxelösund	-813	-1042	-229
0482	Flen	680	583	-97
0483	Katrineholm	666	602	-64
0484	Eskilstuna	1614	1684	70
0486	Strängnäs	-109	-410	-301
0488	Trosa	-1359	-1366	-7
0509	Ödeshög	-775	-852	-77
0512	Ydre	-1472	-1543	-71
0513	Kinda	-978	-785	193
0560	Boxholm	-757	-1039	-282
0561	Åtvidaberg	-900	-928	-28
0562	Finspång	-130	-246	-116
0563	Valdemarsvik	-1428	-742	686
0580	Linköping	594	83	-511
0581	Norrköping	1269	770	-499

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
0582	Söderköping	-1149	-1404	-255
0583	Motala	57	-112	-169
0584	Vadstena	-953	-1394	-441
0586	Mjölby	-186	-840	-654
0604	Aneby	-1265	-1123	142
0617	Gnosjö	-446	-821	-375
0642	Mullsjö	-1465	-1334	131
0643	Habo	-1628	-1686	-58
0662	Gislaved	-437	-372	65
0665	Vaggeryd	-1172	-1087	85
0680	Jönköping	-185	-445	-260
0682	Nässjö	-83	-467	-384
0683	Värnamo	-810	-1096	-286
0684	Sävsjö	-664	-663	1
0685	Vetlanda	-1016	-987	29
0686	Eksjö	-809	-1088	-279
0687	Tranås	256	-543	-799
0760	Uppvidinge	-1013	13	1026
0761	Lessebo	-113	390	503
0763	Tingsryd	-1099	-771	328
0764	Alvesta	-9	-77	-68
0765	Älmhult	-1241	-1180	61
0767	Markaryd	-898	-727	171
0780	Växjö	48	147	99
0781	Ljungby	-1031	-1185	-154
0821	Högsby	-329	-359	-30
0834	Torsås	-1000	-851	149
0840	Mörbylånga	-1868	-1673	195

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
0860	Hultsfred	-861	-192	669
0861	Mönsterås	-1272	-1122	150
0862	Emmaboda	-1075	-766	309
0880	Kalmar	-494	-420	74
0881	Nybro	-1085	-475	610
0882	Oskarshamn	-726	-1082	-356
0883	Västervik	-197	-588	-391
0884	Vimmerby	-1132	-1068	64
0885	Borgholm	-1574	-1175	399
0980	Gotland	-507	-575	-68
1060	Olofström	-1299	-627	672
1080	Karlskrona	-145	-270	-125
1081	Ronneby	-497	-176	321
1082	Karlshamn	-865	-649	216
1083	Sölvesborg	-669	-873	-204
1214	Svalöv	-696	-641	55
1230	Staffanstorps	-1502	-1501	1
1231	Burlöv	626	47	-579
1233	Vellinge	-1915	-1746	169
1256	Östra Göinge	-546	-241	305
1257	Örkelljunga	-696	-534	162
1260	Bjuv	-61	106	167
1261	Kävlinge	-1474	-1469	5
1262	Lomma	-2039	-2146	-107
1263	Svedala	-1507	-1431	76
1264	Skurup	-1133	-880	253
1265	Sjöbo	-1305	-911	394
1266	Hörby	-560	-428	132

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
1267	Höör	-1065	-1049	16
1270	Tomelilla	-811	-656	155
1272	Bromölla	-881	-678	203
1273	Osby	-806	-624	182
1275	Perstorp	-3	729	732
1276	Klippan	-777	-336	441
1277	Åstorp	-62	426	488
1278	Båstad	-1599	-1338	261
1280	Malmö	2312	2264	-48
1281	Lund	-540	-739	-199
1282	Landskrona	1163	1103	-60
1283	Helsingborg	855	591	-264
1284	Höganäs	-1556	-1480	76
1285	Eslöv	-350	-406	-56
1286	Ystad	-1338	-1252	86
1287	Trelleborg	-402	-412	-10
1290	Kristianstad	85	165	80
1291	Simrishamn	-1348	-1036	312
1292	Ängelholm	-1270	-1035	235
1293	Hässleholm	-693	-342	351
1315	Hylte	-620	-400	220
1380	Halmstad	-542	-431	111
1381	Laholm	-899	-752	147
1382	Falkenberg	-738	-859	-121
1383	Varberg	-1106	-1177	-71
1384	Kungsbacka	-1317	-1390	-73
1401	Härryda	-1255	-1474	-219
1402	Partille	-690	-1053	-363

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
1407	Öckerö	-1360	-1842	-482
1415	Stenungsund	-903	-1267	-364
1419	Tjörn	-1491	-1651	-160
1421	Orust	-1458	-1500	-42
1427	Sotenäs	-1671	-1454	217
1430	Munkedal	-1053	-1077	-24
1435	Tanum	-1463	-1367	96
1438	Dals-Ed	-881	-611	270
1439	Färgelanda	-1373	-881	492
1440	Ale	-714	-1046	-332
1441	Lerum	-1195	-1502	-307
1442	Vårgårda	-1140	-966	174
1443	Bollebygd	-1329	-1444	-115
1444	Grästorp	-1609	-1269	340
1445	Essunga	-1340	-1087	253
1446	Karlsborg	-1651	-1648	3
1447	Gullspång	-722	-282	440
1452	Tranemo	-1099	-1024	75
1460	Bengtsfors	-694	-637	57
1461	Mellerud	-827	-650	177
1462	Lilla Edet	-49	-533	-484
1463	Mark	-699	-851	-152
1465	Svenljunga	-720	-662	58
1466	Herrljunga	-715	-1025	-310
1470	Vara	-1260	-1068	192
1471	Götene	-1236	-1262	-26
1472	Tibro	-669	-576	93
1473	Töreboda	-942	-680	262

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
1480	Göteborg	2094	1786	-308
1481	Mölnadal	-520	-1019	-499
1482	Kungälv	-976	-1391	-415
1484	Lysekil	-729	-1054	-325
1485	Uddevalla	-340	-495	-155
1486	Strömstad	-1367	-1186	181
1487	Vänersborg	-437	-657	-220
1488	Trollhättan	1043	444	-599
1489	Alingsås	-760	-846	-86
1490	Borås	107	257	150
1491	Ulricehamn	-1118	-754	364
1492	Åmål	-639	-721	-82
1493	Mariestad	-1026	-1014	12
1494	Lidköping	-964	-1114	-150
1495	Skara	-705	-691	14
1496	Skövde	-813	-564	249
1497	Hjo	-1026	-1391	-365
1498	Tidaholm	-947	-841	106
1499	Falköping	-552	-238	314
1715	Kil	-759	-1024	-265
1730	Eda	-1158	-715	443
1737	Torsby	-966	-1234	-268
1760	Storfors	-403	-355	48
1761	Hammarö	-1207	-1781	-574
1762	Munkfors	-561	-982	-421
1763	Forshaga	-842	-992	-150
1764	Grums	-36	-260	-224
1765	Årjäng	-1390	-1196	194

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
1766	Sunne	-1420	-1381	39
1780	Karlstad	-71	-447	-376
1781	Kristinehamn	-92	-351	-259
1782	Filipstad	-32	-266	-234
1783	Hagfors	-659	-1125	-466
1784	Arvika	-586	-821	-235
1785	Säffle	-1249	-906	343
1814	Lekeberg	-1204	-1323	-119
1860	Laxå	-2068	-1525	543
1861	Hallsberg	-560	-331	229
1862	Degerfors	-281	-933	-652
1863	Hällefors	-844	-480	364
1864	Ljusnarsberg	-675	-396	279
1880	Örebro	676	602	-74
1881	Kumla	-532	-694	-162
1882	Askersund	-1304	-1267	37
1883	Karlskoga	-409	-759	-350
1884	Nora	-519	-597	-78
1885	Lindesberg	-81	102	183
1904	Skinnskatteberg	-692	-821	-129
1907	Surahammar	-416	-208	208
1960	Kungsör	-820	-576	244
1961	Hallstahammar	75	484	409
1962	Norberg	-620	-528	92
1980	Västerås	750	723	-27
1981	Sala	-156	-292	-136
1982	Fagersta	-498	140	638
1983	Köping	583	433	-150

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
1984	Arboga	183	-307	-490
2021	Vansbro	-1697	-1268	429
2023	Malung-Sälen	-1254	-1132	122
2026	Gagnef	-1553	-1382	171
2029	Leksand	-1408	-1323	85
2031	Rättvik	-1052	-1322	-270
2034	Orsa	-342	-286	56
2039	Älvdalen	-1622	-982	640
2061	Smedjebacken	-1085	-1206	-121
2062	Mora	-1073	-923	150
2080	Falun	252	-361	-613
2081	Borlänge	926	304	-622
2082	Säter	-1495	-1230	265
2083	Hedemora	-611	-616	-5
2084	Avesta	-488	-628	-140
2085	Ludvika	-95	-366	-271
2101	Ockelbo	-686	-404	282
2104	Hofors	144	-220	-364
2121	Ovanåker	-666	-722	-56
2132	Nordanstig	-861	-530	331
2161	Ljusdal	-541	-452	89
2180	Gävle	507	422	-85
2181	Sandviken	138	303	165
2182	Söderhamn	-631	-499	132
2183	Bollnäs	-402	-299	103
2184	Hudiksvall	-231	-447	-216
2260	Ånge	-1006	-739	267
2262	Timrå	-203	-394	-191

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
2280	Härnösand	-418	-279	139
2281	Sundsvall	361	62	-299
2282	Kramfors	-607	-639	-32
2283	Sollefteå	-895	-300	595
2284	Örnsköldsvik	-846	-744	102
2303	Ragunda	-954	-854	100
2305	Bräcke	-805	-96	709
2309	Krokom	-1473	-1330	143
2313	Strömsund	-520	-212	308
2321	Åre	-1743	-1334	409
2326	Berg	-1338	-879	459
2361	Härjedalen	-1460	-1045	415
2380	Östersund	-422	-709	-287
2401	Nordmaling	-915	-795	120
2403	Bjurholm	-1219	-1170	49
2404	Vindeln	-1707	-1286	421
2409	Robertsfors	-1156	-856	300
2417	Norsjö	-1507	-1208	299
2418	Malå	-1010	-1195	-185
2421	Storuman	-1613	-1652	-39
2422	Sorsele	-914	187	1101
2425	Dorotea	-1175	-981	194
2460	Vännäs	-1047	-1000	47
2462	Vilhelmina	-1258	-619	639
2463	Åsele	-894	-890	4
2480	Umeå	-307	-369	-62
2481	Lycksele	-402	-960	-558
2482	Skellefteå	-330	-502	-172

Kronor per invånare		Utfall med nuvarande IFO- modell	Utfall med föreslagen IFO- modell	Skillnad mellan föreslagen och nuvarande IFO- modell
2505	Arvidsjaur	-1040	-1167	-127
2506	Arjeplog	-744	-1340	-596
2510	Jokkmokk	-1664	-1318	346
2513	Överkalix	-990	-945	45
2514	Kalix	-1033	-955	78
2518	Övertorneå	-1496	-897	599
2521	Pajala	-1905	-1368	537
2523	Gällivare	-1205	-955	250
2560	Älvsbyn	-743	-541	202
2580	Luleå	-68	-349	-281
2581	Piteå	-1205	-1223	-18
2582	Boden	-651	-323	328
2583	Haparanda	-814	-67	747
2584	Kiruna	-1263	-1127	136

Bilaga 7

Nuvarande IFO-modell skattad med uppdaterat dataunderlag

Den nuvarande IFO-modellen bygger på en regression som räknats ut för att förklara skillnader i kommunernas IFO-kostnader i snitt för perioden 2007–2009. Hur stabila förblir parametrarna från regressionen när man istället ska förklara kostnaderna 2010–2012? Svaret ger oss en indikation på hur stabil IFO-modellen är och om modellens förklaringsgrad kvarstår.

I tabell 1 visas ett test på den nuvarande IFO-modellens stabilitet. Parametrarna ur regressionen för IFO-kostnaderna 2007–2009 framgår i tabellens mittkolumn. Dessa siffror kan jämföras med de nya parametrarna i regressionsmodellen för IFO-kostnader 2010–2012, i kolumnen längst till höger.

Tabell 1 Den nuvarande modellen som förklaring till IFO-kostnader 2007–2009 och 2010–2012 (ostandardiserade B-koefficienter)

Variabel / Modelldata	Nuvarande IFO- modell ¹⁾	Nuvarande IFO- modell med uppdaterade data ²⁾
(Konstant/intercept)	806,4 ***	882,2 ***
Andel arbetslösa utan ersättning	28 386,2 *	13 663,8
Andel lågutbildade svensfödda i åldern 20–40 år	19 391,4***	23 480,2 ***
Kvadratroten ur tätortsbefolkning	1,6 ***	1,5 ***
Andel som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975	2 284,9 ***	1 885 ***
Andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd > 6 mån	87 497,1 ***	107 508,6 ***
Förklaringsgrad (justerad R²)	0,67	0,69

Signifikansnivåer (P-värde): *** Mindre än 0,01 ** Mindre än 0,05 * Mindre än 0,1

Noter: ¹⁾ Värden för de förklarande variablerna avser 2009 (eller 2005 för tätortsbefolkning) och åren 2007–2009 i snitt för kostnader. ²⁾ Värdena för de förklarande variablerna avser 2012 (eller 2010 för tätortsbefolkningen) och åren 2010–2012 i snitt för kostnader.

Utjämningskommittén.08:s förslag beräknades på de förklarande variabelernas värden för 2008 mot kostnaderna för IFO 2007–2009. Regeringens förslag till den nuvarande IFO-modellen hade dock nya parametrar, räknade på de förklarande variabelernas värden för 2009 mot samma kostnad, dvs. kostnaderna för IFO 2007–2009. Vi skattar här om modellen med data för 2010–2012.

Testet visar att variablerna i stort förklarar IFO-kostnaderna under åren 2010–2012 lika starkt som de gjorde för åren 2007–2009. Den stora förändringen gäller effekten av antalet arbetslösa utan ersättning. Parametern

halveras för 2010–2012 jämfört med 2007–2009, och är inte längre signifikant. Förklaringsgraden är dock likartad över tid. Parametern för andelen av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader ökar, dvs. får ökad betydelse för utfallet av fördelningen. Den kanske mest påverkbara variabeln för kommunerna ger alltså en starkare förklaring av kostnaderna. De analyser vi gjort tyder på att det är just denna variabel som delvis slår ut effekten av arbetslöshetsvariabeln.

Med andra ord finns en risk för att inte heller den nuvarande IFO-modellen kompenserar för ”rätt” kostnadsunderskott eller påslag. Detta kan i sin tur också bero på att de samhällsproblem som kommunernas IFO-verksamhet ska lösa har förändrats över tid. Därmed fanns det anledning att se över och utveckla IFO-modellen i linje med regeringens uppdrag till Statskontoret.

Bilaga 8

Beskrivning av IFO-modellen och historik

Historik

Delmodellen infördes 1996 och avser att utjämna skillnader som beror på opåverkbara strukturella faktorer för kommunernas individ- och familjeomsorg (IFO). Delmodellen består av en regressionssekvation som används för att beräkna kommunernas standardkostnad.

IFO-modellen har genomgått flera förändringar genom åren, bl.a. gällande vilka variabler som ska ingå och vilken tyngd de olika variablerna ska ha. År 2014 infördes en ny regressionssekvation som ersatte de två tidigare separata regressionssekvationerna, en för barn- och ungdomsvård och en för övrig IFO. Den nya regressionssekvationen bygger på den genomsnittliga nettokostnaden för hela individ- och familjeomsorgen under en treårsperiod (2007–2009).

Sammanfattning av den nuvarande IFO-modellen

	Årlig upp-datering	Baseras på	Källa
Regressionssekvationen	Nej, nya värden från och med 2014.	SOU 2011:39. Beräkning på data från 2007-2009.	Särskilt uppdrag
• Variabeln Andel arbetslösa utan ersättning (Arbetslösa u.e)	Ja	Officiell statistik	Arbetsförmedlingen
• Variabeln Andel lågutbildade personer födda i Sverige (LågUtbSv20-40)	Ja	Officiell statistik	SCB, Ureg ³⁰
• Variabeln Roten ur tätortsbefolkningen i kommunen (Rottätbef) ³¹	Nej, nya värden från och med 2014.	Fastställs var femte år. Senast 2010.	SCB, landareal i tätort per kommun
• Variabeln Andel boende i flerfamiljshus byggda 1965-1975 (Boende i Fh 65-75)	Ja	Officiell statistik	SCB, FTR ³²
• Variabeln Andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader (Ek bist>6 mån)	Ja	Officiell statistik	SCB, IoT ³³
• Justeringsfaktor	Ja	Beräkning	SCB

³⁰ Utbildningsregistret.

³¹ Definitionen av en tätort är i korthet att det är en koncentration av bebyggelse där antalet invånare är minst 200 och avståndet mellan byggnaderna högst 200 meter.

³² Fastighetstaxeringsregistret.

³³ Inkomst- och taxeringsregistret.

Regressionsekvationen

Standardkostnad individ-och familjeomsorg =

$$[806,375 \text{ (intercept)} + 28\,386,169 * \text{Arbetslösa u. e.} + 19\,391,413 * \text{LågUtbSv 20–40} \\ + 1,628 * \text{Rottätbef} + 2\,284,891 * \text{Boende i Fh 65–75} + 87\,497,080 * \text{Ek bist>6 mån}] \\ * \text{justeringsfaktor} * \text{förändring av NPI}$$

Fem variabler ingår och dessa är:

Arbetslösa u. e. = Andel av kommunens befolkning som är arbetslös utan ersättning. Uppgift om antalet arbetslösa utan ersättning (årsmedeltal) hämtas från Arbetsförmedlingen.

LågUtbSv 20–40 = Andel lågutbildade (okänd eller förgymnasial utbildningsnivå) av kommunens invånare som är födda i Sverige och som är mellan 20 och 40 år. Uppgift om antalet lågutbildade hämtas från SCB:s utbildningsregister.

Rottätbef = Roten ur tätortsbefolkningen i kommunen. Uppgiften hämtas från SCB:s miljöstatistik som rör markanvändning.

Boende i Fh 65–75 = Andel av kommunens befolkning boende i flerfamiljshus byggda 1965-1975. Uppgift om antalet personer i denna boendeform hämtas från SCB:s fastighetstaxeringsregister.

Ek bist>6 mån = Andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd under längre tid än sex månader. Uppgift om antalet personer med denna typ av försörjningsstöd hämtas från SCB:s inkomst- och taxeringsregister (IoT).

Varje år beräknas standardkostnaden för hela individ- och familjeomsorgen för de enskilda kommunerna med hjälp av regressionsekvationen och de variabelvärden för respektive kommun som SCB har tagit fram eller sammanställt.

Justeringsfaktor

Justeringsfaktorn används för att korrigera den genomsnittliga vägda standardkostnaden i riket så att den överensstämmer med den genomsnittliga nettokostnaden för individ- och familjeomsorgen enligt räknenskapssammandraget för kommunerna två år före utjämningsåret.

NPI-uppräknings

Standardkostnaden omräknas till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex året före utjämningsåret samt utjämningsåret.

Utredningar som har påverkat modellen

- *Kostnadsutjämning mellan kommunerna* (SOU 1993:53), bilaga 6, tabell 4.
- *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting* (SOU 1994:144).
- *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet* (SOU 1998:151) och bilaga 6.
- *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* (SOU 2003:88).
- *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen* (SOU 2011:39).