

Utredning ny avgiftsmodell

Storsthlm – underlag för remiss, oktober 2024

Mats Carlström, Public Partner

1 Bakgrund

Storsthlns förbundsmdte initierade 2019 en frändring av frbundsens avgiftsmodell. Syftet var att få till stånd en avgift som inte påverkades av respektive medlemskommuns beslut om den egna skattesatsen.

Hösten 2022 tog kansliet fram ett alternativt förslag till avgift som rakt av baserades på respektive medlemskommuns invånarantal. Förslaget remitterades till medlemskommunerna och majoriteten ställde sig bakom förslaget men inte alla, något som enligt förbundets stadgar krävs för att kunna genomföra en frändring av avgiften.

Mars 2023 beslutade förbundsmdtet att ge styrelsen i uppdrag att utveckla det föreliggande alternativa förslaget till avgiftsmodell (baserad på invånarantal). Styrelsen gav som en följd av detta ett uppdrag till kansliet i syfte att arbeta fram ett förslag som alla medlemskommuner kan ställa sig bakom och som kan ligga till grund för frändring av förbundets stadgar vid förbundsmdtet 2027.

2 Uppdrag

Förbundsdirektören har gett Mats Carlström vid Public Partner i uppdrag att analysera möjligheterna att hitta ett förslag till medlemsavgift som alla medlemmar kan ställa sig bakom.

Förbundsdirektören och förbundets ekonomichef har utgjort beställare av uppdraget och förbundets ekonomidirektörsnätverk har utgjort referensgrupp.

Arbetet har haft som mål att ge styrelsen underlag om förslag till ny avgiftsmodell, för att därefter kunna fatta beslut om en ny remissrunda bland medlemskommunerna.

Uppdraget har varit avgränsat till att gälla avgiftens konstruktion, inte omfattningen på förbundets verksamhet eller storleken på den samlade budgeten för förbundet.

3 Dagens avgift

Dagens avgift återfinns i förbundets stadgar §24 och lyder enligt följande:

Medlem ska varje år erlægga förbundsavgift i förhållande till avgiftsunderlag.

Avgiftsunderlaget är summan av förgående års skatteintäkter och generella statsbidrag med förekommande tillägg eller avdrag. Såväl skatteintäkter som statsbidrag anges i tusental kronor.

Avgiften fastställs som en andel av de på detta sätt bestämda totala intäkterna.

Förbundsavgiftens storlek bestäms varje år av förbundets styrelse inom den av förbundsmdtet fastställda ramen. Medlemmarna ska före utgången av november månad

underrättas om avgiftens storlek för nästkommande år. Om det finns särskilda skäl för det får medlemmarna underrättas om avgiftens storlek senast vid december månads utgång.

Förbundsötet äger besluta om annan grund för förbundsavgiftens fastställande och erläggande om samtliga medlemmar är eniga om det.

4 Arbetsprocessen för uppdraget

4.1 Information till ekonomidirektörsnätverket

I september 2023 informerades ekonomidirektörsnätverket om uppdraget. Vid tillfället så arbetade nätverket utifrån två frågeställningar, nämligen:

- A. Vad behöver du som företrädare för en medlemsorganisation veta av konsulten för att kunna bidra i processen?
- B. Hur viktigt är det för dig och din organisation att du är delaktig i beredningsprocessen?

De svar som redovisningen gav på frågeställningarna har sedan legat till grund för utredningsarbetet.

4.2 Enkät till ekonomidirektörerna/ekonomicheferna

I oktober 2023 genomfördes en enkätstudie riktad till medlemskommunernas ekonomidirektörer (eller motsvarande). De svar/medskick som framkom vid informationsmötet med ekonomicheferna utgjorde grunden för enkätfrågorna.

18 svar inkom på enkäten och gav i sammanfattning följande medskick i processen:

- En idé om en fast och rörlig del i medlemsavgiften lyftes fram hos några svaranden
- Någon önskade mer analys om förbundets verksamhet och att förbundets uppdrag borde definieras tydligare.
- Någon framförde att dagens konstruktion är bra som den är inte så behov av några förändringar
- Någon förordande nuvarande modell och argumenterade för det faktum att den beaktar strukturella skillnader mellan kommunerna
- Någon (ej Stockholms stad) tycker att Stockholms stad kan rabatteras något utifrån att man har tillgång till egna resurser i högre grad än övriga medlemmar. Någon annan lyfte att man inte tyckte att Stockholms stad skulle få någon rabatt.

I enkäten ställdes också en fråga om man hade intresse av att ingå i en arbetsgrupp för att analysera avgiftsfrågan ytterligare. En sådan grupp formades av de som visat intresse och efter att det urval som då uppstod svarade upp emot en önskan att nå spridning i representation utifrån kriterier som storlek, geografisk spridning och spridning i skattesats.

4.3 Workshop med arbetsgrupp ur ekonomidirektörsnätverket

I november 2023 genomfördes en workshop med arbetsgruppen med följande frågeställningar:

- A. Inventera alternativ till avgiftskonstruktion och identifiera för- och nackdelar med dessa.
- B. Identifiera vad som behöver belysas för att ha så goda förutsättningar som möjligt att nå konsensus kring ny avgift.

Den summering som arbetsgruppen enades kring vid detta tillfälle var:

- Stockholm stads andel av medlemsavgiften är redan initialt hög
- Det finns en grundläggande nytta med medlemskapet i förbundet för alla medlemmar och som motiverar att en del av avgiften fördelas lika, det gäller bara till en viss gräns – hela avgiften bör inte fördelas lika mellan medlemmarna.
- Utifrån att frågan om alternativ avgift initierats för att förhindra att varje kommun själv ska kunna påverka avgiften genom eget beslut om skattesats så kan den länsvisa skattesatsen i det kommunala utjämningsystemet vara en väg framåt.
- Det handlar om att ge ett eller några ytterligare förslag som alternativ till det som redan ligger, frågan är inte tillräckligt stor för att belysa alla tänkbara möjligheter.

En avslutande kommentar från arbetsgruppen var att man behöver ha respekt för att det sammantaget för länets kommuner bara handlar om en medlemsavgift på ca 50 mkr. Samtidigt så behöver man kunna stå för den valda modellen.

4.4 Anlitande av expertstöd för att utarbeta detaljerande modellförslag

Utifrån arbetsgruppens summering anlätades expertstöd i arbetet i form av Henrik Berggren, även verksam i arbetet med översynen av det kommunala utjämningsystemet.

Henriks uppdrag var att definiera förslag och göra jämförande sammanställningar mellan förslagen. Förslagen baserades på 2024 års nivå på medlemsavgift och de underlag som legat till grund för styrelsens beslut.

Följande förslag definierades och jämfördes, med en så kallad "grundplåt" med vilket menas en del av avgiften som fördelas lika mellan de 26 medlemskommunerna:

0. Nuvarande avgiftsmodell
1. Modell med lika avgift per invånare (den modell som redan varit på remiss och inte lett till konsensus)
2. Modell med lika avgift per invånare – men med en grundplåt som är lika för alla medlemmar
3. Modell som använder utfallet i det kommunala utjämningsystemet, exklusive inkomstutjämnningen men inklusive LSS-utjämnningen och med enhetlig länsvis skatteintäkt
4. Modell som använder utfallet i det kommunala utjämningsystemet, exklusive inkomstutjämnningen men inklusive LSS-utjämnningen och enhetlig länsvis skatteintäkt – med en grundplåt på 4% av medlemsavgiften.

5. Modell som använder utfallet i det kommunala utjämningsystemet, exklusive inkomstutjämnningen men inklusive LSS-utjämnningen och enhetlig länsvis skatteintäkt – med en grundplåt på 5% av medlemsavgiften.

Det har inte tagits fram förslag som innebär explicita rabatter eller rabattstegar för större medlemskommuner, detta för att undvika tröskeffekter i systemet.

4.5 Yttrande från arbetsgruppen

Det detaljerade förslaget med de fem modellerna tillställdes medlemmarna i arbetsgruppen för deras yttrande. Tillsammans med förslaget gavs följande medskick från konsulten:

Den preliminära bedömningen av materialet är att en grundplåt om 4-5% som fördelas lika mellan medlemskommunerna i vid mening också svarar mot Storsthms övergripande nätverksarbete. Det arbete där medlemskommunerna också har en plats i nätverk per medlemskommun.

Vidare så är den genomsnittliga skattesatsen i länet använd för att svara upp emot den ursprungliga motionens intentioner, dvs att avgiften inte ska vara påverkbar via eget skattebeslut.

Tillämpningen av kostnadsutjämnningen i avgiftsutformningen torde kunna svara upp emot den varierade nyttan man kan förväntas ha av Storsthms verksamhet utifrån exempelvis demografiska skillnader.

Frågeställningen till arbetsgruppen var om underlaget kan anses tillfredsställande för en fortsatt beslutsprocess? Känner du igen dig i resonemanget utifrån arbetsgruppens möte?

Arbetsgruppens medlemmar svarade ja på frågorna och ställde sig bakom konsultens analys.

4.6 Avstämning med ekonomidirektörsnätverket

Det detaljerade modellförslaget med konsultens bedömningar stämdes av med ekonomidirektörsnätverket i maj 2024. Vid avstämningen så noterades följande kommentarer från nätverkets medlemmar:

- Det är ett bra underlag.
- Det är bra att utgå från de principer som jobbats fram, förslag nr 4 svarar upp emot det. - "Jag kan stå för principerna och argumentera för dem".
- En modell med grundplåt, blir dyrare för små kommuner.
- På totalen är det inte ett jättelepp och ökningen är inte heller så stor för småkommuner.

4.7 Avstämning med kommundirektörsnätverket

Modellförslaget som stämdes av med ekonomidirektörsnätverket stämdes också av med kommundirektörsnätverket i juni 2024.

5 Definition och jämförelse av förslagen

5.1 Modell 0, den nuvarande modellen

Dagens modell påverkas av varje enskild kommuns beslut om den egna skattesatsen, något som förbundsmötet redan vänt sig emot.

Modellen tar hänsyn till demografisk och socioekonomisk struktur som kan förväntas motsvara nytta med förbundet. Detta genom att kostnadsutjämningsystemet används i modellen.

5.2 Modell 1, lika avgift per invånare

Den avgiftsmodell som redan varit på remiss hos medlemskommunerna och inte nått konsensus.

Modellen är enkel och transparent.

Modellen saknar koppling mellan avgiftens storlek och den förväntade nyttan av förbundets verksamhet beroende på demografi och socioekonomisk struktur.

Modellen lever inte upp till kriteriet att Stockholms stad inte ska ha en större avgift.

5.3 Modell 2, lika avgift per invånare men med en grundplåt lika för alla

Avgiftsmodellen är konstruerad med en grundplåt som är lika för alla på 8%. Detta utifrån kriteriet att det finns en grundläggande nytta med medlemskapet i förbundet som är lika för alla, "alla har en plats runt bordet".

Storleken på grundplåten är vald för att nå effekten att Stockholms stad inte ska få en ökad avgift.

Modellen är enkel och transparent.

Modellen saknar koppling mellan avgiftens storlek och den förväntade nyttan av förbundets verksamhet beroende på demografi och socioekonomisk struktur.

Modellen ger kraftigt höjd avgift för de minsta medlemskommunerna.

5.4 Modell 3, utfallet i det kommunala utjämningsystemet, exklusive inkomstutjämnningen men inklusive LSS-utjämnningen och med enhetlig länsvis skatteintäkt

Modellen ger en koppling mellan avgiftens storlek och den förväntade nyttan av förbundets verksamhet beroende på demografi och socioekonomisk struktur.

Modellen går inte att påverka av den enskilda kommunen via beslut om den egna skattesatsen.

Modellen lever inte upp till kriteriet att Stockholms stad ska ha en oförändrad eller lägre avgift.

5.5 Modell 4, utfallet i det kommunala utjämningsystemet, exklusive inkomstutjämnningen men inklusive LSS-utjämnningen och enhetlig länsvis skatteintäkt – med en grundplåt på 4% av medlemsavgiften.

Avgiftsmodellen är konstruerad med en grundplåt som är lika för alla på 4%. Storleken på grundplåten är vald för att nå effekten att Stockholms stad inte ska få en ökad avgift.

Modellen ger en koppling mellan avgiftens storlek och den förväntade nyttan av förbundets verksamhet beroende på demografi och socioekonomisk struktur.

Modellen går inte att påverka av den enskilda kommunen via beslut om den egna skattesatsen.

5.6 Modell 5, utfallet i det kommunala utjämningsystemet, exklusive inkomstutjämnningen men inklusive LSS-utjämnningen och enhetlig länsvis skatteintäkt – med en grundplåt på 5% av medlemsavgiften.

Avgiftsmodellen är konstruerad med en grundplåt som är lika för alla på 5%.

Storleken på grundplåten gör att Stockholms stad får en sänkt avgift. Detta innebär dock en tämligen kraftig ökning av avgiften för de minsta medlemskommunerna.

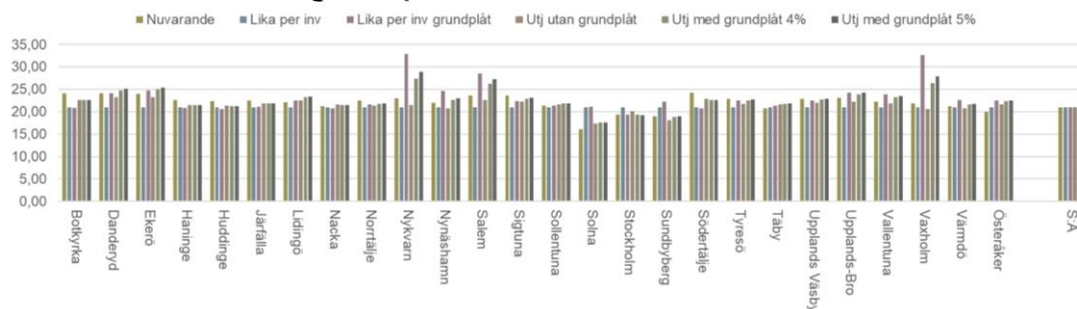
Modellen ger en koppling mellan avgiftens storlek och den förväntade nyttan av förbundets verksamhet beroende på demografi och socioekonomisk struktur.

Modellen går inte att påverka av den enskilda kommunen via beslut om den egna skattesatsen.

5.7 Ekonomisk jämförelse av de olika alternativen

Nedan visas en grafisk jämförelse per kommun av de olika alternativen vad gäller utfall i kronor per invånare:

Sammanställning, kr per inv.



Nästa bild är en tabell med den samlade ekonomiska effekten per medlemskommun för de olika förslagen:

Sammanställning, mnkr

Förslag	Botkyrka	Danderyd	Ekerö	Haninge	Huddinge	Järfälla	Lidingsö	Nacka	Norrtälje	Nykvarn	Nynäshamn	Salem	Sigtuna	Solentuna	Solna	Stockholm	Sundbyberg	Södertälje	Tyresö	Täby	Upplands Väsby	Upplands-Bro	Valenbuna	Vaxholm	Värmdö	Österåker	S.A
0	2,30	0,79	0,70	2,21	2,56	1,91	1,07	2,32	1,47	0,27	0,66	0,41	1,22	1,63	1,38	19,09	1,03	2,48	1,12	1,55	1,12	0,73	0,77	0,26	0,98	0,98	51,0
1	1,99	0,69	0,61	2,04	2,39	1,78	1,02	2,29	1,37	0,24	0,63	0,36	1,08	1,59	1,79	20,61	1,13	2,14	1,03	1,57	1,03	0,66	0,73	0,25	0,97	1,03	51,0
2	1,99	0,79	0,72	2,03	2,36	1,79	1,09	2,26	1,42	0,38	0,74	0,49	1,15	1,62	1,80	19,09	1,20	2,13	1,11	1,60	1,10	0,77	0,83	0,39	1,05	1,10	51,0
3	2,16	0,76	0,68	2,10	2,45	1,85	1,09	2,36	1,40	0,25	0,62	0,39	1,15	1,65	1,48	19,81	0,98	2,33	1,07	1,62	1,08	0,71	0,76	0,25	0,96	1,06	51,0
4	2,15	0,81	0,73	2,09	2,43	1,86	1,13	2,35	1,42	0,32	0,68	0,46	1,18	1,66	1,50	19,10	1,02	2,32	1,11	1,63	1,11	0,76	0,81	0,31	1,00	1,10	51,0
5	2,15	0,82	0,74	2,09	2,42	1,86	1,13	2,34	1,43	0,34	0,69	0,47	1,19	1,66	1,51	18,92	1,03	2,31	1,12	1,64	1,12	0,77	0,82	0,33	1,01	1,11	51,0

5.8 Förordat förslag

Modell 4 förordas som grund för ett stadgebeslut om ny medlemsavgift. Detta då det bäst kan anses svara upp emot de principer som identifierats under arbetets gång. Dvs:

- Medlemskommun ska inte själv kunna påverka sin avgift
- Det finns grundläggande nytta av medlemskapet i Storsthlm, lika för alla men den är begränsad.
- Det finns kopplingar mellan nytta av förbundet och respektive medlems struktur avseende demografi och socioekonomi, något som det mellankommunala utjämningsystemet fångar.
- Stockholm stads medlemsavgift är redan initialt hög och bör inte höjas.

Det förordade förslaget har ekonomiska effekter för respektive kommun. Vad gäller jämförelse med dagens modell (0-förslaget) så kan följande noteras:

- Förslaget ger störst ökning av avgift för de minsta medlemskommunerna. För den minsta kommunen motsvarar höjningen ca 4,50 kr per invånare och år, det utgör samlat för den kommunen ca 50 tkr per år.
- För de kommuner som får högsta ökningen handlar det om ca 120 tkr per år. Det är kommuner som idag har låg skattesats och där effekten uppstår av att genomsnittlig skattesats tillämpas.

Nedan visas detaljerad konstruktionen på modell 4 utifrån gällande definitioner i det mellankommunala utjämningsystemet.

Utfall kommunalekonomiskt utjämning (exkl. inkomstutjämning) + LSS-utjämning + enhetlig länsvis skatteintäkt med grundplåt 4%

Del	Kr per inv.	Belopp mnkr
Skatteintäkter enligt tax 2021 uppräknad till 2023 (enligt regeringens fastställda tal) genomsnittlig skatt i länet (vägt genomsnitt på 18,35 %)	57 281	139 602,9
Kostnadsutjämning (SCB)	-7 713 till 6 822	1 565,5
Regleringsbidrag (SCB)	2 336	5 962,7
LSS-utjämning (SCB)	-3 024 till 1 696	-3 108,4
TOTALT	48 880 till 65 547	143 752,8
Avgift		0,3407 ‰
Avgiftsintäkt utifrån underlag	genomsnitt 20,09	49,0
Avgiftsintäkt grundplåt (4%)	genomsnitt 0,84	2,0
Totalt	20,93 (27,37- 17,57)	51,0